Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

Administración Pública y Privada de los Seguros Sociales en América Latina

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Serie **Estudios**

16

Secretaría General

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Lic. Genaro Borrego Estrada
Presidente

Lic. María Elvira Contreras
Secretaria General

Dr. Alvaro Carranza Urriolagoitia
Director del CIESS

Coordinación Técnica de la Secretaría General
Lic. María del Carmen Alvarez
Lic. Pedro Cervantes Campos
Act. Ana Luz Delgado Izazola
Lic. Octavio Jiménez Durán
Ing. Francisco Martínez Narvaés
Dr. Antonio Ruezga Barba

Este libro fue publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Su contenido es responsabilidad exclusiva de su (s) autor (es) y no refleja necesariamente la posición del CISS. Está permitida la reproducción total o parcial de su contenido sólo con mencionar la fuente.

Derechos reservados conforme la ley
ISBN 968-7346-34-5

ADMINISTRACION PUBLICA Y PRIVADA DE LOS SEGUROS SOCIALES EN AMERICA LATINA

Antonio Ruezga Barba. Mexicano. Licenciado y Doctor en derecho, con especialización en finanzas públicas y maestría en sociología. Miembro del Programa de Investigación de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México, desde 1976.

Con una antigüedad de más de 28 años en el Instituto Mexicano del Seguro Social, ha ocupado diferentes cargos en las áreas de personal y organización y métodos.

En 1985, en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, es nombrado Jefe de la División de Administración del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y en 1988, responsable de la Coordinación General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.

En 1992, la Universidad Nacional Autónoma de México editó su libro: "Solidaridad Social y Democracia Transparente", y en 1993 la Conferencia Interamericana de Seguridad Social sus libros: "Enfoque Sistémico de la Administración de la Seguridad Social Latinoamericana" y "Estado, Seguridad Social y marginalidad". También es autor de "El Gobierno y las Funciones Estatales", y de varios artículos sobre ciencia política y seguridad social, publicados en revistas especializadas.

NOTA ACLARATORIA

El autor expresa su agradecimiento a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México bajo cuyos auspicios se realizó al presente trabajo.

ADMINISTRACION PUBLICA Y PRIVADA DE LOS SEGUROS SOCIALES EN AMERICA LATINA

ANTONIO RUEZGA BARBA

Autoría, investigación y recopilación

Serie Estudios 16

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Secretaría General

APOYO TECNICO

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social agradece a las Sras. Clementina Rendón de Ezeta y Arcelia Martínez Ramos el apoyo técnico dado a esta publicación.

INDICE

	Pág.
PRESENTACION	7
INTRODUCCION	11
I.- SEGUROS SOCIALES Y FUNCIONES DEL ESTADO	15
- EL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL	17
- SEGURIDAD SOCIAL Y CRISIS	27
II.- EFICIENCIA Y SEGUROS SOCIALES	41
- HACIA UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DONDE SEA EFECTIVA LA RELACION COSTO-EFICACIA	43
- EXCELENCIA Y EFICIENCIA, BINOMIO OBLIGADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	55
- EXCELENCIA Y EFICIENCIA, BINOMIO OBLIGADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	61
III.- OPCIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL	77
- SISTEMA "SWISS CHILANPORE", ¿EL CAMINO HACIA UNA REFORMA DE LAS PENSIONES?	79
- LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SUS IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA	107
- LOS NUEVOS RETOS DE LA ADMINISTRACION	143
- EL PORVENIR DE LA SEGURIDAD SOCIAL	153
- SEGURO DE PENSIONES Y PARTICIPACION DE LA EMPRESA PRIVADA	167

IV.- MODELOS DE SEGUROS SOCIALES 201

- REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL EN LA ARGENTINA 203

- LA REFORMA PREVISIONAL DE 1981 (CHILE) 223

- LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. SISTEMA GENERAL DE PENSIONES Y SALUD (COLOMBIA) 267

- SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES. PROBLEMAS, POSIBILIDADES Y ALTERNATIVAS (PERU) 287

PRESENTACION

El Programa Editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social ha cumplido con éxito, hasta la fecha, con las metas cuantitativas y cualitativas que se fijó, gracias a la entusiasta participación de las instituciones miembros, y del personal que colabora en la Secretaría General de la CISS.

El estudio que hoy se publica, por instrucciones del Presidente de la Conferencia, licenciado Genaro Borrego Estrada, contiene un enfoque interesante sobre la evolución de los sistemas de seguridad social hacia estructuras más flexibles, que garanticen el interés de la comunidad y optimicen la participación del sector público y privado, bajo un estricto mecanismo rector por parte del gobierno.

El libro responde a las demandas de las instituciones miembros de la Conferencia, por conocer mejor las reformas que se registran en los diferentes países de América y tener constancia de las mismas en un solo documento.

Espero que esta publicación cumpla con los objetivos propuestos y, sobre todo, que sea un instrumento de consulta útil para los estudiosos e interesados en la materia.

LIC. MARIA ELVIRA CONTRERAS SAUCEDO
Secretaria General de la Conferencia
Interamericana de Seguridad Social

INTRODUCCION

Terminado el decenio de 1980, América Latina, en materia de seguridad social, se vió enfrentada a realizar las reformas necesarias, que dieron solución a las limitaciones existentes. El dilema se centraba en cubrir las crecientes necesidades de protección social con menos recursos. Los sistemas de seguridad social tenían serias dificultades para cumplir con sus obligaciones.

De manera esquemática podemos afirmar que los problemas que se planteaban, en la mayoría de los sistemas de seguridad social, eran los siguientes:

- Extender la cobertura, hasta niveles aceptables, garantizando su financiación.

- Ofrecer prestaciones y condiciones de adquisición de derechos más generosas, en relación a sus posibilidades reales.

- Constituir reservas técnicas susceptibles de generar intereses, de contribuir a la financiación del régimen y de suministrar los recursos para los gastos futuros.

- Realizar esfuerzos para garantizar la eficacia en la aplicación de la legislación de seguridad social.

Es claro que estos problemas se derivaban del desarrollo histórico de los sistemas de seguridad social, de las políticas y estrategias que presidieron esta evolución, de las condiciones económicas en que operaban, y, por último, de las estructuras institucionales adoptadas y de los procedimientos administrativos que se aplicaban.

Existía consenso sobre la necesidad de las reformas, aunque las divergencias en cuanto a lo que debía ser objeto de las mismas, se encuentran aun presentes.

En este libro, a través de artículos de varios estudiosos y funcionarios de la seguridad social, se pone relieve en la necesidad de que las reformas se lleven a cabo en cada país, en medio de un clima de diálogo social y con la activa participación del gobierno.

Sin embargo, el debate ha mostrado un importante grado de polarización entre las fuerzas sociales, que va desde la defensa total de los sistemas públicos de reparto, hasta la inmediata y completa privatización de los mismos.

En el último capítulo del libro se hace un estudio detallado de las primeras reformas, a gran escala, que realiza la seguridad social americana en Chile, Perú, Colombia y Argentina, y que han generado un impacto considerable en sus estructuras económicas y sociales.

CAPITULO I

SEGUROS SOCIALES Y FUNCIONES DEL ESTADO

EL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL*

El Estado es considerado como un instrumento al servicio de la sociedad, definir pues los límites de su actividad y su razón de ser es tarea dispendiosa. Este a través de la historia, ha sido muy cambiante en cuanto sus fines se refiere. Se suman en esta organización diversos elementos , entre los cuales son de gran importancia los jurídicos y los sociales.

Para Jellinek, el Estado constituye el desarrollo de una de las funciones de la comunidad humana, esto es, de la sociedad; para Horiou, el Estado contemporáneo es la parte final de un proceso de evolución, es ante todo una realidad social y la única forma viable de organizar las personas.

Hans Kelsen lo califica como un medio de técnica social, que sirve a los más variados fines y puede convertirse en instrumento para la superación de las grandes desigualdades sociales.

Hay una innegable correlación entre el Estado y el individuo, aquél le proporciona una serie de garantías entre las que están la prestación de los servicios de asistencia social, además de las que constituyen funciones del Estado actual y moderno, que van desde el sosiego y la confianza en el sistema. Aquel se pone su propio esquema normativo pero con una gran capacidad de superar lo reglado y las limitaciones impuestas por la norma jurídica, con lo cual se torna en un Estado cambiante, de ahí que la constitución describe y manda cuál es la estructura de su organización y su concepción, las que deben ser constantemente adaptadas a la realidad social. Es así como ha pasado por formas tan disímiles como el Estado gendarme del dejar hacer y dejar pasar, hasta llegar a formas más amplias y abiertas de intervención que van de lo económico a lo social.

El Estado debe entonces satisfacer aquellas necesidades que no puede cubrir el individuo adecuadamente o el mercado. Entre estas necesidades, que son de primera importancia para el desarrollo y el crecimiento de la población, una de ellas es, sin lugar a dudas, una mejor distribución del ingreso entre los asociados.

---

* Superintendencia del Subsidio Familiar de la República de Colombia, "Doctrina y Jurisprudencia del Subsidio Familiar".

1. FINES DEL ESTADO

No podemos desconocer la relevancia del fin social del Estado, el que tiende a la consecución del bienestar general, al punto que cuando colisionan éste y el interés privado, se puede oponer a éste último, como así lo prevé nuestra Constitución Nacional y se concreta mediante las actuaciones y planes estatales. Para Raymundo Amaro Guzmán, al bien común, como fin del Estado, se debe "agregar la promoción del progreso y el mejoramiento económico"[1]. Es menester que el Estado defina para tales fines y establezca prioridades, las que se ven modificadas con, el descorrer del tiempo y con el surgimiento de necesidades sociales; en El, no se dan intereses grupales, estos tienen que ceder ante la relevancia superior del fin común público. Es, así mismo, persona jurídica y, como tal, no se le puede desconocer en calidad de ser sujeto de derecho; es, además, poseedor de un activo permanente y reglado.

Nuestra actual Carta Magna en el artículo 2o. consagra cuáles son los fines esenciales del Estado, al disponer: "Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación ...asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo..."

Analizando el contenido de la norma, se tiene que es un fin del Estado:

Primero: Servir a la comunidad, esto en contraposición a lo que es un Estado autoritario.

Segundo: Es un Estado que promueve el bienestar general, lo que significa que debe propiciar el desarrollo económico y social.

Tercero: Es un Estado que valiéndose de su imperio, debe ser garante de que se cumplan los derechos y las obligaciones consagradas en la constitución y en la ley.

---

1) Amaro Guzmán, Raimundo, *Introducción a la Administración Pública,* citado por Espinosa Pérez, Carlos A., *Nuevo Estado y Empresa,* pág. 23.

Cuarto: Es un Estado que debe permitir la participación en los aspectos atinentes a la vida social, ello implica la cristalización de lo que es una democracia participativa.

Quinto: Para asegurar la convivencia pacífica, el Estado debe garantizar bienestar y seguridad social, que a la vez propicien el sosiego de la colectividad, y le permita depositar en el Estado toda su confianza.

Sexto: La vigencia del orden jurídico justo, que le permita al individuo tener igualdad de oportunidades no sólo frente a la vida sino también frente a la ley.

2. EL ESTADO POSEEDOR DE UNA FACULTAD NORMATIVA

El Estado posee un poder constituyente primario y previo a cualquier otra forma de poder, a través del cual adopta la Norma Fundamental. Así mismo, es poseedor de la facultad legislativa a través de la cual regula el comportamiento de los asociados y posee la facultad reglamentaria por la cual desarrolla la ley haciéndola aplicable.

3. EL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO

Consecuencia de la cambiante realidad social y de la imperiosa necesidad de la adaptación estatal a ésta, nos topamos con que el Estado se va posicionando frente a los gobernados y su acción es mayor o menor, dependiendo de si el bienestar de todos los miembros de la comunidad se puede obtener del libre albedrío de la iniciativa privada. En la medida de que los individuos no están en igualdad de condiciones, la pasividad del Estado haría incrementar esas diferencias y viene el momento en que le corresponde asumir su rol de regulador y gestor del bienestar colectivo. Tenemos pues aquì que el Estado intervencionista se opone diametralmente al Estado pasivo del leseferismo. Ese intervencionismo debe tener un objetivo claro y adquiere diversos matices y formas, que van desde actuaciones meramente conyunturales, hasta ejercer una intervención permanente a través de organismos de control.

No solamente se interviene en la economía buscando la regulación del ciclo económico, sino que además trasciende a unos objetivos sociales que van

desde la prestación de servicios necesarios para el mejor estar de la comunidad, pasando, además, entre otros, por una intervención fiscal y política.

Esos organismos de control poseen un elemento consustancial cual es la coersibilidad, lo que implica que sus decisiones se puedan hacer cumplir valiéndose del dominio. También puede poseer organismos que ejerzan funciones de vigilancia, encargados de verificar que ciertas actividades se cumplan conforme lo prevén las leyes y reglamentos. En nuestro régimen ese intervencionismo se venía dando de tiempo atrás, pero de una manera más puntual hacia 1936, cuando se estableció por norma constitucional que la propiedad tenía un carácter social, dándose entonces el principio de la solidaridad, configurándose un Estado con implicaciones sociales y no solamente de derecho. Ha pasado ese intervencionismo por diferentes etapas al punto que la Corte Suprema de Justicia en fallo del 7 de julio de 1985 dispuso: "El campo de la intervención comprende toda actividad económica, todos los vienes y servicios públicos y privados y todo el proceso que va desde la producción hasta el consumo, pasando por las fases de utilización y distribución de aquellos bienes y servicios"[2].

Las reformas constitucionales de los años 1936, 1945 y 1968 crearon un Estado más moderno, así nuestra extinta carta magna consagraba el intervencionismo de la siguiente manera:

El artículo 32 introducía la intervención económica mediante la ley en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía y poder así lograr el desarrollo integral.

Con el artículo 120 numeral 5 se ejercía inspección y vigilancia en establecimientos públicos, sociedades de economía mixta o empresas industriales públicas, comerciales del Estado, a través de la designación de agentes del Presidente en las Juntas directivas.

---

2) Corte Suprema de Justicia, Fallo del 7 de julio de 1985.

El artículo 120 numeral 14 permitía la intervención en el banco emisor en lo concerniente al manejo o aprovechamiento e inversión de fondos que venían del ahorro privado.

El artículo 120 numeral 22 regulaba la organización del crédito público, el reconocimiento de la deuda nacional y regulaba el cambio internacional y el comercio exterior entre otros aspectos.

El artículo 122 regulaba la emergencia económica.

El artículo 16, ya adentrándonos en materia de seguridad social, señalaba los deberes del Estado y de los particulares.

El artículo 17 estatuía que el trabajo es una obligación social con especial protección del Estado, y el 19 disponía que la asistencia pública era función de éste, se debía prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derechos para exigirla de otras personas, estuvieran físicamente incapacitados para trabajar. Preveía, además, que la ley determinaría la forma como se prestaba y los casos en que debía darla directamente el Estado.

4. EL ESTADO Y LA CONSTITUCION DE 1991

El artículo 1 a la letra reza: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

El artículo 2 expone: Las autoridades de la República están instituídas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

La Asamblea Nacional Constituyente hizo un paralelo entre lo que es el Estado social de derecho, frente a lo que era el modelo imperante del Estado o sea un Estado benefactor y de beneficencia que atiende los dictados de la caridad:

Estado social de derecho.	Estado Benefactor
Es un Estado que actúa constantemente.	Es un Estado que auxilia.
Hay de por medio una causa común entre los que gobiernan y los gobernados.	El mayor peso de las obligaciones está en cabeza de unas minorías.
Priman los derechos.	Priman los privilegios.
Los derechos los consagra la Constitución y son inalienables.	Los derechos están medidos por contraprestaciones personales.

Se colige que su finalidad primaria es la de un Estado que quiere servir a los asociados, con una promoción del bienestar general sobre los intereses grupales, garante de la efectividad de los principios, derechos y deberes elevados a norma constitucional, con lo cual se torna en un Estado que debe tutelar y proteger la integridad del individuo como persona que forma parte del grupo, debe proteger igualmente su bienestar social y su posición como miembro de la comunidad sin distingos de ninguna índole. Para cumplir su cometido le asigna a las autoridades la obligación de proteger a las personas en su vida, honra, bienes, derechos y libertades.

Se colige igualmente el principio intervencionista de la economía cuando el artículo 334 prevé que la dirección general de la economía estaría a cargo del Estado.

Se dan también los derechos socioeconómicos en el campo de la libertad política; la intervención del Estado y la consolidación del sector público en cuanto concierne con la libertad económica en el ámbito de la igualdad política; garantiza el bienestar, la calidad de vida y la participación de los servicios sociales; en materia de seguridad económica garantiza una renta mínima y de protección social como se desprende de lo reglado en el artículo 48.

5. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCION DE 1991

Ya adentrándonos en el campo específico de la seguridad social, que es el de nuestra incumbencia, vemos que el artículo 48 dispone: "La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestara bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley.

"Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social.

"El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

"La Seguridad Social, podrá ser prestada por entidades públicas o privadas de conformidad con la ley.

"No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

"La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante".

La norma en cita está en el título segundo de nuestra constitución, que prevé cuáles son los derechos, garantías y deberes de los colombianos, y forma parte de los derechos sociales económicos y culturales.

Veamos a continuación las implicaciones legales del artículo que nos ocupa.

El servicio público es la actividad que tiende a satisfacer una necesidad de carácter general. El Estado ejerce un derecho de supervisión sobre el cumplimiento de esta función, pero puede permitir que los particulares presten este servicio, evento en el que controlará y supervisará con poderes el desarrollo de la gestión. Es poseedor de una tutela especial respecto de los organismos gestores o administradores del servicio social y de las decisiones que estos tomen, lo que nos llega a concluir que en aras de este servicio posee dos grandes facultades, cuales son la supervisión y el control.

El servicio social debe ofrecerlo indiscriminadamente a quien lo demande en igualdad de condiciones; debe ser indispensable para la comunidad; la reducción en la prestación incide directamente en la convivencia y vulnera intereses generales; es esencial que el legislador lo declare servicio público, por ende, su misma naturaleza y sus fines ya económicos o sociales, le imprimen un sello de distinción y su obligatoriedad deriva de la naturaleza y esencia que le son inherentes.

Que la dirección, coordinación y control de este servicio estén a cargo del Estado, es obvio, toda vez que es el máximo rector de la conducta de los ciudadanos y por ende tiene que garantizar su bienestar.

Es un derecho social erigido sobre tres pilares o principios fundamentales, a saber:

5.1 La Solidaridad

El individuo está sometido a una subordinación del bien social sobre el individual, esto implica la concepción que se tiene de él, como ser social que es. "El concepto de lo común, constituye el fundamento de la responsabilidad (uno para todos, todos para uno); cada uno ha de responder por el todo del cual forma parte". La seguridad social es uno de los principios en que se erige toda la sociedad. Las contingencias hacen que el individuo vea menguado su capital y su ahorro es insuficiente; es así un deber colectivo, valiéndose de diferentes instrumentos que las contingencias se distribuyan entre los individuos; el deber de ayuda entre connaturales le imprime un carácter supralegal.

5.2 La Universalidad

No es otra cosa que la generalización de la seguridad social; la que no se circunscribe solamente a ciertos sectores de la población de los cuales algunos ya de suyo gozan de privilegios, la cobertura se debe extender a sectores más vulnerables de la sociedad. En la medida en que el ingreso "per-cápita", sea inferior, se hace más necesaria la presencia de la seguridad social como medio eficaz para combatir la desigualdar; ello implica cada vez un acercamiento a la verdadera justicia social entre los miembros de una misma comunicad, justicia social que posee un elemento esencial cual es la distribución del ingreso.

5.3 La Eficiencia

Nos pone de manifiesto la optimización de los recursos propios de la seguridad social.

El carácter de irrenunciable, hace que la seguridad social cuente con una connotación especialísima, cual es que el sujeto de este derecho no pueda renunciar a sus beneficios, por lo que por encima de su libre albedrío prima el querer colectivo, social y público que el Estado debe proteger. Esta característica la torna en derecho público, que limita la voluntad de las partes, llegando a ser desconocidas, si es preciso.

La ampliación de coberturas hace que se de su crecimiento, para que los nacionales, en su totalidad, gocen de los mínimos derechos y garantías que le son inherentes a toda persona. En la medida en que el elemento humano disponga de los medios necesarios para desarrollarse como tal e ingrese a la fuerza productiva del país, si es económicamente activo, o que de lo contrario los recursos con que cuente sean lo suficientemente amplios para procurarse todo su bienestar, sólo bajo estas circunstancias, el Estado podrá volcar su acción hacia otros de sus fines, dándose, con ello, necesariamente, una reducción en el gasto social.

La prestación de los servicios de la seguridad social en la forma que la ley lo determine, implica que la norma constitucional, el artículo 48 que nos ocupa, esté sujeto a un desarrollo posterior por parte del legislador, quien es el competente para determinar cómo se va a prestar y bajo qué parámetros, el cumplimiento de este precepto.

Que la gestión de la seguridad social la puedan prestar entidades públicas o privadas, conlleva a que el Estado determine libremente cuando asume su administración o cuando puede ser una administración delegada.

A través de sus organismos de control debe velar y garantizar por la no dilapidación y distorsión de los recursos propios de la seguridad social, vigilando por que no se les dé destinación diferente para la que fueron asignados.

Por último, el poder adquisitivo de las pensiones apunta a la protección de aquellas personas que su fuerza de trabajo la dedicaron para contribuir al

desarrollo nacional, en el momento en que por sus condiciones fisiológicas no sean económicamente productivas y activas. La renta que perciban deberá ser suficiente para que no se tornen, en el ocaso de su vida, en una carga, es por ello que se busca que conserven un poder adquisitivo constante.

SEGURIDAD SOCIAL Y CRISIS*

Nestor de Buen Lozano

1. La seguridad social como modo de ser social

El siglo XIX fue un siglo de lucha de clases. Se inicia al calor del triunfo de la revolución liberal que conoce, desde sus principios, en el Movimiento de los Iguales de Bebeuf, pasando por el socialismo utópico, las revoluciones de 1848 en Francia y Alemania, la Comuna de París de 1871, y el Internacionalismo proletario, el nuevo antagonismo. Con ello, el mundo entiende que debe asumir responsabilidades sociales e impedir que el juego de la libertad sea el elemento destructor del bienestar humano. La última gran lucha de los socialistas alemanes en contra de Bismarck obtendrá a cambio de la derrota política, el enorme beneficio de la aparición de la primera fórmula de la seguridad social.

La Gran Guerra será la antesala de las revoluciones socialistas. Primero en Rusia y al firmarse la paz, en Alemania que intenta en la Constitución de Weimar dar rango superior a los derechos de los trabajadores, a lo que obligaban el Tratado de Paz de Versalles y el modelo inesperado de la Constitución Mexicana de 1917. El capitalismo de los Aliados quiso poner límites a las reclamaciones de los trabajadores, favoreciendo un Estado de Bienestar que, en alguna medida, podría atenuar el riesgo de las inconformidades proletarias. Weimar inventaría también, en sentido parecido, la cogestión.

No fue fácil, sin embargo, sustituir el conflicto social por la tranquilidad social. Las consecuencias de una paz mal diseñada, y de la crisis económica de 1929 y sus secuelas propiciarían la presencia de fórmulas totalitarias. El mundo no tuvo tiempo para la justicia social y se dio pie a un segundo conflicto. Sin embargo, la regla de que en la paz hay que prepararse para la guerra y en la guerra para la paz, generaría el milagro del Plan Beveridge. Otra seguridad social entró en juego al mismo tiempo que las armas. Afortunadamente, los efectos de la primera fueron mucho más positivos. Un mundo apoyado, además, en las ideas de Keynes, asumió las responsabilidades

* Trabajo publicado en "Problemas Contemporáneos de la Seguridad Social", CISS, 1988.

sociales. La crisis anterior a la guerra sería sustituída por los planes de reconstrucción. La seguridad tomaría carta de naturalización, como el medio indispensable para la construcción del Estado de Bienestar.

Hay datos históricos importantes. El anuncio del establecimiento de la seguridad social en México daría pie a motines populares que acabaron en represión y cárcel. Hoy, nadie pensaría en nuestro país en un sistema que pudiera suprimir a la seguridad social ni sustituirla, como algunos proponen, por mecanismos privados. Y es que la seguridad social ha llegado a convertirse en una condición esencial de nuestras sociedades. Hoy forma parte de nuestro modo de ser.

2. La crisis y sus efectos

Las graves heridas de la guerra tardaron en restañarse. Junto a la reconstrucción económica de Europa se produciría la cancelación de los imperios (Gran Bretaña, Francia, Holanda, Bélgica, Portugal, entre otros) que darían pie al nacimiento de las nuevas naciones en Africa y Asia. América Latina tropezaría, sin embargo, con los problemas del desarrollo propiciando fórmulas dictatoriales a imagen y semejanza de algunos modelos totalitarios y, en todo caso, economías dependientes. La nueva lucha entre la potencia hegemónica de los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Soviética, librada en múltiples y diversos frentes, acentuaría aún más la subordinación iberoamericana a las decisiones sobre créditos, precios de productos agrícolas y mineros y tecnología, creando una dependencia absoluta del centro de poder norteamericano. La justicia social encontraría nuevos obstáculos que la seguridad social trató de atenuar. Sin embargo, en líneas generales, América, como el resto del mundo, inició una larga caminata hacia el desarrollo que en algunas etapas de precios favorables a las materias primas se pudo lograr razonablemente.

Al iniciarse la década de los setenta, en alguna medida como consecuencia de la disminución de las tensiones militares: la guerra de Viet-Nam llegaba a su fin, el capitalismo se encontraría, de nuevo, con sus viejos problemas cíclicos. En los Estados Unidos de Norteamérica aparecieron las primeras manifestaciones de un desempleo preocupante y una inflación aguda. Surgió, además, una política petrolera agresiva: los países productores pensaron que podrían poner de rodillas a los colosos del capitalismo y, de

hecho, lo lograron por un tiempo importante. El auge económico de la postguerra cedió su lugar a la crisis. Europa presenció angustiada el cierre de empresas y el regreso de los trabajadores emigrantes que el sur había prestado a los países del centro. La inflación y el desempleo se desarrollaron juntos en fórmula que no tenía antecedentes.

3. La lucha en contra de la crisis

En los países desarrollados, la lucha contra la crisis se convirtió en actividad principal. Los viejos esquemas de la etapa de auge empezaron a parecer insuficientes. El Keynesianismo, que daba intervención al Estado como controlador del mercado, provocaba el déficit y con ello el mal remedio del exceso de circulante. La actividad económica del Estado, muchas veces consecuencia de una política de atenuación de las crisis particulares de algunas empresas, enfrentaba el grave problema de la improductividad burocrática, lo que quiere decir, costo operativo elevado con números negativos.

Los protagonistas sociales entendieron que la solución de males tan graves tendría que pasar por grandes remedios. Aparecieron los mecanismos de concertación social, con modelos alemanes (RFA), austríacos, holandeses y suecos que inspiraron fórmulas parecidas para Italia y, en especial, España. La lucha de clases se dio frente a la necesidad del entendimiento. El empleo se convirtió en bien escaso y la inflación, cáncer económico, en el enemigo,a vencer.

La concertación social ha logrado abatir la inflación. Para el desempleo, se siguen formas de flexibilización laboral, quiere decir, limitaciones importantes a la estabilidad en el empleo que, se piensa, pueden incentivar a los empresarios a abrir o ampliar empresas. Pero, al mismo tiempo, ante el costo fenomenal de la mano de obra, particularmente por el impacto del seguro de desempleo y la seguridad social general, se da pie a un fenómeno complementario: la economía sumergida. Se trata del viejo regreso a las primeras etapas del liberalismo, con relaciones laborales que escapan a todo tipo de control, sin seguridad social que, al mismo tiempo, propician el fraude. Los desocupados registrados y con subsidio son ocupados subrepticios. En zonas de aparente desempleo masivo, v.gr., el Levante español, las cifras de desarrollo económico ponen de relieve ascensos importantes.

Se produce entonces, ahora, la gran paradoja de nuestro tiempo: las leyes de seguridad social se conciben como leyes contra el empleo.

4. La perspectiva empresarial

En un análisis preparado para la revista RELACIONES LABORALES (de España), por "Analistas de relaciones industriales" bajo la dirección de Fabián Márquez, se dice:

"No exageramos un ápice si sostenemos que la Seguridad Social constituye un grave problema en el ámbito comunitario, enfrentándose todos los países con la necesidad de responder a una de las causas más traumáticas que ha producido la crisis económica que tuvo su origen en 1973, a raíz del encarecimiento de los productos energéticos. Nos estamos refiriendo al retroceso en la cifra de contribuyentes a la Seguridad Social, debido al decrecimiento del empleo, a la evolución demográfica y, sobre todo, al deterioro paulatino de los niveles de producción. Las poblaciones europeas envejecen, lo que eleva el número de beneficiarios, aumenta la esperanza de vida y los subsidios de desempleo consumen buena parte de los recursos que los gobiernos podrían emplear, de disponer de ellos, en otras tareas más directamente incentivadoras de la inversión generadora de empleo".

En alguna medida, los ataques empresariales de hoy se dirigen en contra del Estado de Bienestar, introducido entre las soluciones del Presidente Roosevelt para atenuar los efectos de la crisis de 1929. El profesor Robert Higgs, de la Universidad de Lafayette, citando a Wilhelm Ropke sostiene que

..."el estado benefactor de hoy no es simplemente una versión mejorada de las antiguas instituciones de la seguridad social y la asistencia pública. Más bien, se ha convertido en "el instrumento de una revolución social" donde "el tomar se ha vuelto por lo menos tan importante como el dar", y "degenera en un absurdo bombeo de dinero en dos sentidos, en el que el Estado roba a casi todos y paga a casi todos, de modo que nadie sabe al final si ha ganado o perdido en el juego". El estado benefactor se ha convertido en el estado redistributivo, si no lo era desde el principio. Las políticas gubernamentales para el propósito limitado de salvar de la privación a los ciudadanos más infortunados se han "convertido en políticas gubernamentales para el propósito ilimitado de redistribuir el ingreso y la riqueza entre la virtual totalidad de

los grupos, tanto los ricos como los pobres". (en "REPORTE" del Centro de Estudios en Economía y Educación, A.C., No.11, enero 1988,, p.7, México, D.F.).

Con referencia especial a la situación de América Latina, el profesor argentino Mariano Grondona, atribuiría los problemas específicos de la región latinoamericana, a un socialismo "antes de tiempo" que habría distribuido los beneficios sociales sin conseguir previamente la acumulación de capital:

"Vivimos en nuestra región una alteración de la secuencia histórica del desarrollo. Habiendo conocido las limitaciones del capitalismo y repudiando con razón el comunismo, hemos querido pasar sin más al Estado de Bienestar, antes de que la bola de nieve "sobrantes-reinversiones-más sobrantes" fuere lo suficientemente grande. Hemos querido levantar pirámides. Sólo que nuestras pirámides, que otorgamos con la letra de la ley pero no podemos asegurarla con la dura realidad. Si alguien leyese nuestras leyes sociales sin conocer nuestras sociedades, creería que entre nosotros reina sin disputa el Estado Bienestar: jubilaciones, seguridad social, salarios mínimos obligatorios, leyes de despido, pero la realidad cotidiana en lo económico no refleja este diagnóstico. Nuestras leyes en lo social son las pirámides ilusorias de un desarrollo económico que no sucedió. Por eso seguimos siendo subdesarrollados, no por jóvenes sino por equivocados". ("REPORTE", No.8, mayo de 1987 pp. 5-6 México, D.F.).

En todo ello hay, sin duda alguna, el aire de la corriente neo-liberal, fundada en las concepciones económicas de Friedman y en la acción política del conservadurismo a ultranza del gobierno republicano de Reagan. Este intentó devolver a su país -y de hecho lo hizo, al menos por un tiempo- la bonanza económica mediante el sistema de reducir los impuestos, incrementar la inversión en armamento con cargo a una deuda pública creciente y disminuir el gasto social, específicamente en todo aquello que pudiera tener su origen en la política del "welfare state" de Rooselvelt. Las consecuencias, sin embargo, están a la vista con el monumental déficit presupuestal y una moneda que fue prepotente y que hoy, incapaz de sostener una competencia industrial, tiende a la baja para propiciar exportaciones que en su precio normal, ya no pueden competir con las economías europeas y japonesa, principalmente.

En esa misma línea, se ha planteado, inclusive, la privatización de la

seguridad social, con experiencias lamentables en Chile, en base a una concepción negocial de los servicios sociales, que entiende que deben producir un superávit y no pérdida, como si la seguridad social no fuere, precisamente, un servicio social y no una empresa de lucro.

En el fondo se trata de una defensa a ultranza de la economía de mercado. Antonio Martino, en un congreso celebrado en Roma en diciembre de 1986, diría entusiasmado que

"En todo caso a la luz de las tendencias contemporáneas, parece permitido ser optimistas: sopla sobre el mundo un viento de liberalización que no exceptúa a nadie, la privatización es más que un lema es, se podría decir, un programa político de la vanguardia: comienza, puede ser, una nueva era más respetuosa de los derechos individuales y menos convencida de la sabiduría superior de los políticos y de los burócratas." ("Libertad y Mercado", Centro de Estudios Sociales del Consejo Coordinador Empresarial. No.045. Diciembre, 1987, p.9).

El liberalismo, no obstante, también promovió en su tiempo el Estado de Bienestar. El profesor español Virgilio Zapatero Gómez recuerda que "Hubo un liberalismo que creyó en el Estado de Bienestar. Es aquel gran movimiento espiritual, político e intelectual de finales del siglo XIX que algunos osados embaucadores que se ocultan hoy en día tras la etiqueta liberal desconocen o del que reniegan o se avergüenzan los liberales de hoy en día. Pero la historia es la historia: una de las justificaciones más importantes y coherentes del Estado de Bienestar fue la explicación liberal". ("Tres versiones sobre el Estado de Bienestar". "Sistema". Noviembre 1987, Nos. 80-81, Madrid, p. 26).

Esa versión del Estado de Bienestar, que justificaba la intervención del Estado en el orden social y económico, se fundó, sin embargo, en la idea de libertad. T.H. Marshall, citado por Zapatero, dice que hay tres modos de entender la ciudadanía como conjunto de derechos civiles, obra de los jueces, que tuvo su momento histórico en el siglo XVIII; como conjunto, además, de derechos políticos, esto es, el reconocimiento a todos los ciudadanos del derecho a participar en la determinación del poder, que alcanzar su mayor esplendor en el siglo XIX y, por último, como conjunto también de derechos económico-sociales o reconocimiento a todos los ciudadanos del derecho a disponer de un standard mínimo de bienestar (ob. cit. p.28).

El neo-liberalismo intenta desconocer esos orígenes del Estado de Bienestar y lo atribuye a corrientes socialistas. Se olvida que, en alguna medida, fue una especie de remedio para detener los conflictos sociales y, desde otra perspectiva, la manera de reproducir la fuerza de trabajo, un poco en la línea de Ricardo, cuando definía al salario como lo que le cuesta a la sociedad "permitir a los trabajadores subsistir y perpetuar la raza" (cit. por Justo López en "El salario". Tratado de Derecho del Trabajo de Mario L. Deveali, t.11-, p. 234). Así la seguridad social, como parte importante del Estado de Bienestar, coincidiría con la congestión alemana y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas en su propósito de detener la lucha de clases.

5. La versión socialista

El socialismo no ha rechazado la idea del Estado de Bienestar, aunque no sea obra suya. Para Zapatero, desde esa perspectiva "el Estado de Bienestar es un buen intento para corregir los fallos del mercado, para evitar las consecuencias perversas, no desedas, peligrosas e injustas del funcionamiento del sistema capitalista" (pp.32-332).

Sin embargo, no faltan en el sector de la izquierda quienes afirman que "el Estado de Bienestar no es más que un engaño, el fruto de una gran conspiración de la burguesía contra la clase trabajadora" (p-33).

La perspectiva, sin embargo, es diferente. Así como el liberalismo hace descansar el Estado de Bienestar en la idea de libertad, con su versión interesada de garantizar la eliminación de la pobreza, conservando la desigualdad, el socialismo parte del punto de vista contrario entendiendo que el Estado de Bienestar no es más que un mecanismo de homogeneización social, tal como lo concibe Herman Heller (Capatero, p.34) que propone la igualdad social. En ese sentido, la pobreza sería un símbolo, precisamente, de la desigualdad.

"El socialismo no podía aceptar una política social que dividiera, a través del establecimiento de una línea de pobreza, a la sociedad en dos sectores, -diría Zapatero- necesitados y no necesitados de asistencia pública. Una política social, con dicho sustrato espiritual e intelectual, no sólo era moralmente reprochable (por estigmatizante), sino políticamente inviable en una socie-

dad en la que la obtención del Poder depende de saber nuclear las más amplias mayorías (que en un principio son quienes van a financiar dicha política social)" (p.34).

¿Cuáles serían los objetivos y los medios del socialismo para poder realizar su política de bienestar?. Manuel García Pelayo, citado por Zapatero, diría que "La apuesta socialista por el Estado de Bienestar...se basaba en la confianza de que era posible incrementar el PIB dedicado a programas sociales ...universalizar la población beneficiada más allá de la clase trabajadora, incrementar la oferta de trabajo a través de la demanda agregada y, con la ayuda de Keynes, restringir al máximo los test de necesidad... Todo ello, gracias a una política fiscal y una política de empleo que convertirían al Estado en un Estado redistributivo" (p.36).

Para Zapatero, la curiosa convergencia entre conservadores a ultranza, liberales y socialistas se encontrará hoy ante una discrepancia que "amenaza el futuro del Estado de Bienestar. Hasta qué punto es cierta y, en su caso, definitiva dicha ruptura, -acota Zapatero- no está claro. Como tampoco está tan claro el orden social alternativo que pudiera, en su caso, alcanzar similares y/o mayores cotas de progreso. Nuevamente habrá que confiar en que la astucia de la razón se abra camino entre tanto ruido y alumbre un nuevo pacto social que garantice aquello que constituye el objetivo último de las políticas de bienestar: la libertad y la igualdad para todos", concluye Zapatero (p.37).

6. El papel del Estado moderno

La corriente neo-conservadora, como atinadamente la denomina Alfonso Guerra, en sustitución del nombre proclamado de neo-liberalismo, ha iniciado, al calor de la crisis, una ofensiva contra el Estado. "En realidad, lo que pretenden muchos de estos neconservadores -y no propiamente liberales- es dar marcha atrás en el reloj de la historia, intentando volver a aplicar unas viejas recetas, que no solamente resultarían en la práctica inservibles en nuestros días, sino que ya demostraron en el pasado su inadecuación y su falta de eficacia para ordenar una convivencia civilizada" (Alfonso Guerra: "El debate socialista". Introducción a los debates sobre "El futuro del socialismo", en "Nuevos horizontes teóricos para el socialismo" JAVEA II. Editorial Sistema, Madrid, 1987. p.23).

Esa corriente intenta hoy llevar a cabo, en ocasiones con éxito evidente como en el caso de México, un adelgazamiento de la actividad estatal, eliminando de plano sus actividades económicas y restringiendo, si no es posible eliminarla también, su función primordial de prestador de servicios públicos. Se invoca una causa para ese propósito: la ineficacia del Estado para el manejo de las empresas a su cargo. En el mismo sentido, se propone también un adelgazamiento de su propia función pública, en una clara intención de volver a los tiempos del Estado policía, complemento del laisser faire-laisser passer, que dejará en manos de los particulares el manejo de la economía.

Dirá Alfonso Guerra:

"Cuando se habla de que el Estado debe intervenir menos, e incluso cuando se afirma que el criterio fundamental que debe decidir la intervención o no del Estado es el de la rentabilidad, creo que se está produciendo un enfoque erróneo de la cuestión, que en algunos lugares está dando lugar, incluso, a que las cárceles sean gestionadas por la iniciativa privada, so pretexto de que lo pueden hacer en condiciones de mayor "rentabilidad" (pp.25-26).

El problema lo plantea Alfonso Guerra en términos de precisión absoluta cuando se refiere a las argumentaciones "de un brutalismo tremendo" sobre los costos excesivos que "soporta el Estado, manteniendo un sistema de salud pública, o un sistema de prestaciones sociales para los parados y los desasistidos, o un sistema de gratuidad en la enseñaza. ¿Acaso es legítimo preguntarse si es más caro o más barato garantizar el derecho a la vida y a la salud de un enfermo?, ¿o si la diálisis de los enfermos renales es una carga demasiado fuerte para el Estado?, ¿o si debemos abandonar a su suerte, en condiciones de miseria a los parados y desasistidos?, ¿o si debemos dejar sin oportunidades de cultura o de educación a los que han nacido en familias sin recursos económicos suficientes?" (pp.26-27).

Para Guerra, en el fondo se trata del sentido que se tenga del progreso de la civilización. "Y este progreso, desde luego, pasa por tener en cuenta, junto al criterio de la racionalidad económica, los principios de la convivencia y de la solidaridad y, por supuesto, las prioridades dominantes de las necesidades humanas y sociales" (p.27).

En última instancia, habría que preguntarse también si la empresa privada es, por principio, exitosa y si la pública es necesariamente deficitaria. Señala

Guerra que "en algunos sectores es mucho mejor la empresa pública que la privada" (p.27) y habría que agregar que "buena parte de la empresa pública no es, en la práctica, más que escombros de empresas privadas en crisis" (p.27). No hay que olvidar, diríamos nosotros, que para algo se ha producido toda una legislación sobre quiebras y suspensiones de pago desde el punto de vista mercantil y civil, así como sobre conflictos colectivos de naturaleza económica, a partir de una perspectiva laboral y que, por lo menos en la experiencia de México, muchas de las empresas propiedad del Estado fueron antes pésimos negocios particulares que se mantuvieron en funcionamiento sólo para preservar puestos de trabajo si no es que con otra intención, en lo que sí cabe una crítica aguda de la acción estatal.

Es evidente que el Estado no puede abandonar su condición de Estado social. Pensar en un regreso, como pretenden los neo-liberales, a las leyes de pobres y a las medidas de caridad, en beneficio de un menor costo para los empresarios, es pretensión sin fundamento alguno, independientemente de su deleznable propósito. Ello no intenta, sin embargo, justificar el despilfarro estatal por la bondad de los propósitos que se sigan. Ciertamente el Estado ha sido, en muchos casos, un pésimo administrador. La solución no pasa, sin embargo, por quitarle la función, sino por hacerla eficaz.

Una de las cuestiones alarmantes en la seguridad social europea está dada por el fenómeno demográfico. Hay una clara tendencia a que la pirámide se invierta y que sean más los viejos que los jóvenes. Por otra parte, las medidas de abatimiento del desempleo pasan, muchas veces (España y Francia, por ejemplo) por la disminución de los requisitos de edad para obtener la jubilación o, inclusive, por mecanismos de prejubilación, con evidente costo económico ya que el trabajador cede la mitad de su jornada, con una compensación adicional al salario que gana por el tiempo que sigue laborando, con cargo a la seguridad social.

No hay que olvidar, por otra parte, que en los países desarrollados, se mantienen seguros de desempleo, lo que es carga adicional para la seguridad social.

Finalmente, cualquier comparación entre los salarios mínimos europeos y los nuestros, lleva de la mano a la conclusión de que las posibilidades de los trabajadores europeos por enfrentar situaciones difíciles, personales, son

mucho mejores que las de nuestros trabajadores cuyo ingreso, si es el mínimo, está claramente por debajo del nivel de subsistencia desde que la crisis se instauró en nuestro país.

Se explica entonces, que los costos de la seguridad social europea, por poner un ejemplo que se podría concretar en España, sean elevadísimos, del orden del 40% del salario de los trabajadores, en tanto que los nuestros sean sensiblemente más bajos, alrededor de un 18%, obviamente sin incluir un imposible seguro de desempleo salvo en la versión limitada de la pensión reducida de vejez.

Hay, además, el hecho cierto de que las pensiones de invalidez y vejez son, en nuestro país, relativamente bajas ya que el propósito real de la seguridad social es la asistencia médica, a domicilio, en clínicas y hospitales y hacia su perfeccionamiento se han dirigido los esfuerzos más importantes de la seguridad social.

Por otra parte, siendo un gasto deducible el de la seguridad social, es claro que el Estado participa también de él, en la medida en que deja de percibir ingresos fiscales por el 42% de la cuota, de manera que el sacrificio económico empresarial tiene una muy interesante compensación.

Entre nosotros, si bien se ha limitado de manera importante el crecimiento demográfico, aún vivimos bajo los efectos de la etapa anterior en que superaba al 3.5% anual. Lo que en muchos aspectos es un problema gravísimo, en otras perspectivas, favorece al cumplimiento de las metas de la seguridad social ya que, de hecho, las reservas económicas están dadas, precisamente, por la juventud predominante de los contribuyentes que aportan sin recibir en la misma medida. Claro está que obliga a la extensión de los servicios pero, por otra parte, proporciona los medios económicos para hacerlo.

La cuestión principal está dada, sin embargo, por la necesidad de atención médica que la seguridad social presta. De no haberla se produciría un verdadero conflicto social ya que un aspecto tan importante de la vida se resuelve, de manera adecuada, sin costo alguno o muy limitado, para los trabajadores. En ese sentido la seguridad social es hoy un elemento estructural de la vida social, tal como está concebida y opera.

Hay, por último, un factor complementario de tipo político. Más allá de corporativismos evidentes en la vida de México, la condición tripartita de la administración de la seguridad social (Asamblea y Consejo Técnico y los Consejos Consultivos Delegacionales) ha generado una especie de responsabilidad compartida que propicia la consideración de las instituciones de seguridad social como un patrimonio de todos, manejado por todos.

Sin duda alguna existe entre nosotros, también, el fenómeno del incumplimiento de las obligaciones derivadas de las leyes de seguridad social. Pero no se trata, en rigor, de una economía subterránea o sumergida, como el modelo europeo, sino de una economía incumplidora propiciada por vigilancias escasas y, a veces, por corrupciones notables.

7. Los problemas evidentes de la seguridad social

La crisis es un hecho que no puede negarse. Por lo mismo, tampoco sus efectos sobre el nivel del empleo y los que resultan de las medidas que la crisis obliga a imponer.

Nadie podrá dudar que, en principio, la crisis obliga al cierre o a la reducción de empresas. Ello conlleva una disminución de los recursos de la seguridad social que enfrentará, además, un mayor grado de insolvencia de los deudores de cuotas. Su impacto presupuestal resulta evidente.

Desde otra perspectiva, los conflictos de la economía capitalista, patentes en una reducción del mercado y en la necesidad de competir con mayores bríos por ese mercado reducido, traen consigo dos efectos: de una parte, el cierre de empresas genera una pérdida de compradores, al menos para los productos que no son esenciales; de la otra, obliga a perfeccionamientos técnicos que propicien la productividad y éstos suelen pasar por la automatización y la robotización de los procesos industriales, comerciales y de servicio.

Otro ángulo obliga a considerar que esa competencia por el mercado hace inútiles las grandes empresas obsoletas y que sea indispensable su reconversión de manera que puedan volver a competir razonablemente. Ese proceso implica como es lógico suponer, el cierre temporal de instalaciones industriales; el retiro forzoso vía despido o por pensiones de vejez anticipadas

de la mayor parte de los trabajadores, lo que supone una carga complementaria para la seguridad social y, además, un esfuerzo de capacitación que generalmente no podrá ser asumido por los antiguos trabajadores de manera que éstos, por regla general, habrán de buscar alternativas de trabajo personal (hacia donde se dirigen, al menos en México, intensas campañas de publicidad) que no es contributivo a la seguridad social.

El principal problema, sin embargo, está dado por la dolorosa paradoja de que si un empresario hace un mayor esfuerzo para contratar mano de obra, su costo se incrementará en la misma medida del aumento de su nómina. Por el contrario, si decide seguir la línea más cómoda de la automatización o la robótica, su costo se reducirá al mínimo. Es obvio, entonces, que la seguridad social, en cuanto costo que se produce en razón directa del empleo, atenta en contra de éste. Tienen razón, en ese sentido, los impugnadores de la seguridad social que ante una política intensa de creación de empleo invocarán negativas justificadas.

Son entendibles, desde esa perspectiva, las observaciones de Manuel Castells a propósito de la necesidad de "afrontar la transformación profunda del mercado de trabajo que se está operando a tres niveles: en la forma de la relación laboral, en la cantidad de la oferta de trabajo y en la calidad de la demanda de trabajo. Por un lado, -recuerda Castells-, la economía sumergida y el trabajo a tiempo parcial o temporal no van a desaparecer por decreto. De ahí la necesidad de buscar nuevas formas de protección social y de organización sindical para trabajadores que sólo son contratados en base a negar su condición como trabajadores. Quizá hay que plantearse el desligar Seguridad Social en base a los Presupuestos Generales, acabando con la penalización fiscal del puesto de trabajo..." ("Nuevos horizontes teóricos para el socialismo". JAVEA II. "El nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista y el proyecto socialista", pp. 274-275).

La paradoja, absolutamente real, obligará a un proceso de imaginación acelerada, sin perder de vista las justificaciones actuariales, que haga congruente el esfuerzo de mayor empleo, con el beneficio evidente para el productor de que el mercado de trabajo cuenta con recursos para comprar, lo que no hacen los robots ni las computadoras, sin que ello implique un costo mayor que aleje al productor del mercado.

Quizá haya que pensar en la creación de cuotas descendentes, en favor de las empresas con mayor número de trabajadores; en una mejor distribución de las contribuciones a partir del fenómeno evidente de que hoy en día, por razones ecológicas, el riesgo laboral se distribuye hacia toda la población (transporte intenso, humos, ruidos, prisa, stress y, en general, una total enajenación de la fuerza de trabajo), lo que hace difícil mantener la diferencia antigua entre enfermedad general y riesgo de trabajo; en mecanismos de contribución generales que puedan ser captados por la vía de los impuestos, etc., etc...

Desde luego que la solución tendrá que pasar también por el perfeccionamiento de los servicios de seguridad social, suprimiendo las deficiencias evidentes (generalmente por falta de una adecuada política de incentivos) de su administración. Pero en modo alguno la crisis de la seguridad social habrá de llevar a su privatización ni, mucho menos, a su adelgazamiento como pretende el neoliberalismo o, por utilizar expresión más precisa de Alfonso Guerra, neo-conservadurismo.

La solución tendrá que reconocer, al mismo tiempo, la necesidad y la perfectibilidad de los mecanismos de la seguridad social. Pero en modo alguno podrá olvidar su trascendental función solidaria y, al menos en nuestro país, su condición de servicio esencial a la comunidad.

CAPITULO II

EFICIENCIA Y SEGUROS SOCIALES

HACIA UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DONDE SEA EFECTIVA LA RELACION COSTO-EFICACIA*

George Kopits[1]

En este documento de trabajo hemos de rastrear las causas generales y la naturaleza de la crisis que afrontan muchos sistemas de seguridad social -constituidos por el seguro social y por los regímenes de asistencia social- de todo el mundo y presentaremos brevemente los argumentos que inducen a reformarlos en el marco del ajuste estructural de la economía en su conjunto. Si bien existe evidentemente la necesidad de complementar la reforma estructural y la estabilización con adecuadas redes de seguridad social,[2] hay también imperiosas razones para reformar íntegramente a los sistemas de seguridad social -inclusive a esas redes de seguridad-, en el marco de los programas de ajuste de la economía global. También examinaremos el papel que le corresponde al Fondo Monetario Internacional (FMI) para realzar la relación costo-eficacia del seguro social y de los regímenes de asistencia social. En la parte final pasaremos revista a las opciones y constricciones que habrán de presentarse para concebir e instrumentar sistemas de seguridad social donde la relación costo-eficacia sea efectiva. Desde luego que la discusión distará de ser exhaustiva, ya que se centrará principalmente en las prestaciones en dinero y en las cuestiones de financiamiento en los países que más necesidad tienen de una reforma, o sea, los países en desarrollo y los países postsocialistas en vías de una transición orientada hacia el mercado.

---

* Artículo publicado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social en "Estudios de la Seguridad Social", No. 74-1993.

1. Se agradecen los comentarios de Jack Boorman, Ke-young Chu, Robert Hagemann, Stanford Ross y Vito Tanzi. Las opiniones expresadas no representan necesariamente las del Fondo Monetario Internacional.

2. En términos generales, según la definición que hemos adoptado aquí, las redes de seguridad social incluyen las medidas dirigidas a aliviar directamente los efectos adversos del ajuste estructural o los diversos choques exógenos sobre la pobreza. Por lo tanto, incluyen principalmente a los regímenes de asistencia social, pero también algunos programas que responden al tipo de seguro, por ejemplo la indemnización del desempleo.

De una situación promisoria y de la expanción a la crisis

Durante un período que duró casi un siglo, el seguro social ligado a las ganancias (principalmente las pensiones públicas y la indemnización del desempleo) y algunas formas limitadas de asistencia social fueron instituidos primero en Europa, y seguidos después en las Américas y, en medida mucho menor, en otros continentes. Hasta principios de la década de 1970, los regímenes de seguro social -inspirados sobre todo en el modelo bismarckiano- prosperaron finacieramente y conquistaron considerable popularidad, al par que las primeras generaciones de afiliados jubilados y desempleados pudieron ser beneficiarios de sumas que a menudo excedían en mucho sus cotizaciones en el curso de períodos de servicios relativamente cortos.

Las reservas acumuladas por las instituciones de seguridad social se utilizaban con frecuencia para financiar los déficit presupuestarios del Estado, prácticamente sin rendir interés alguno, y prestando escasa atención a la viabilidad de largo plazo del sistema. Además, las reservas se destinaban a subsidiar la asistencia de salud y otros regímenes no contributivos, o se invertían en proyectos que rendían una tasa de retorno sumamente discutible. Este procedimiento parecía justificable en los programas parcialmente capitalizados de cotizaciones definidas para la obtención de las prestaciones, dada la continua expanción de la fuerza de trabajo cotizante. En suma, la principal preocupación era maximizar la cobertura de la población afiliada en lugar de lograr una estabilidad financiera de largo plazo y la equidad entre las generaciones. Se aparecían dificultades financieras, había considerable margen para aumentar progresivamente las tasas de cotización sobre la base de la nómina salarial. Entre los distintos países, el suministro de asistencia social, inclusive de asistencia de salud, a los pobres era más bien desparejo. Fue tradicional buscar una distribución del ingreso más equitativa, principalmente por medio de un impuesto a la renta personal muy progresivo y de subsidios a determinadas categorías. En muchos países en desarrollo, el control de los precios de los alimentos básicos y de otros productos que se consideraban esenciales, así como de los topes de las tasas de interés, se multiplicó por razones de equidad. Los subsidios que acompañaron a estas medidas se financiaban con el presupuesto de las rentas generales.

La primera crisis del petróleo puso de manifiesto los desequilibrios financieros subyacentes en los programas de seguridad social de muchos países en desarrollo, en el contexto de graves desbalances macroeconómicos. Las

presiones inflacionarias cada vez mayores, la desenfrenada escasez de artículos de primera necesidad, las dificultades para los pagos externos, la deuda en aumento y una marcada aminoración del crecimiento, revelaron grandes rigideces estructurales. Las instituciones de seguridad social se vieron sometidas a presiones financieras. La inflación erosionaba el valor real de las prestaciones, en tanto que era menester aumentar repetidamente la tasa del impuesto a la nómina salarial y efectuar inyecciones presupuestarias para asegurar la solvencia financiera, sobre la base del sistema de reparto.[3]

Complicaba estos problemas financieros la generosa admisión a los beneficios otrogada más bien por motivos políticos que sobre la base de las cotizaciones pagadas o de una genuina necesidad. Potencialmente, la estipulación más costoso - a menudo de naturaleza casi constitucional o formalmente contenida en la constitución- es el acceso universal a la asistencia de salud, sujeto a muy pocas condiciones o a ningua. En una serie de países industriales el número excesivo de peticiones de licencia por enfermedad, de pensiones por incapacidad parcial, de pensiones de jubilación anticipada, de pensiones por períodos prolongados de servicios y de prestaciones de salud ha ido en aumento y ha representado una carga insostenible en los países en desarrollo que afrontan serios desequilibrios macroeconómicos. Entre tanto, la base contributiva comenzó a reducirse en parte a causa de una desaceleración del crecimiento de los ingresos reales en el sector formal. La creciente desproporción entre prestaciones y cotizaciones fue exacerbada por el vuelco de las tendencias demográficas a raiz de las tasas de natalidad en declinación y del aumento de la expectativa de vida, si bien los países en desarrollo no sentirán plenamente hasta el siglo venidero las repercusiones de este fenómeno[4]. En muchas naciones, la típica respuesta política -a veces como reflejo condicionado- ha sido un nuevo incremento de las tasas de cotización obligatorias.

---

3. Puesto que sólo se indexaron por la inflación las prestaciones mínimas, muchos programas de seguro social se aproximaron de facto al modelo beveridgiano, que requiere prestaciones uniformes sujetas a examen de recursos. Australia y Nueva Zelandia se cuentan entre los pocos países que adoptaron formalmente ese modelo.
4. Un efecto desestabilizador de las dos fuentes de cambio demográfico citadas es éste: mientras que la declinación de las tasas de natalidad produce un escaso efecto inmediato de disminución de las recaudaciones de la seguridad social, el ascenso de la expectativa de vida tiende a elevar en el corto plazo las prestaciones globales. Si se busca un análisis

Estos acontecimientos, a los que se unieron la falta de transparencia y de responsabilidad contable respecto de las finanzas de la seguridad social (a menudo combinada con una administración corrupta e ineficiente), debilitaron la idea de que existía un vínculo entre el derecho a las prestaciones y los antecedentes en materia de cotización y, por lo tanto, el acatamiento fue menoscabado por lo que ha llegado a considerarse cada vez más una forma onerosa de impuesto regresivo a la nómina salarial. A su turno, las elevadas tasas de impuesto a la nómina salarial incorporadas a los costos de la mano de obra contribuyeron a erosionar la competitividad internacional del país sujeto a ese sistema de tributación -por la ausencia de un ajuste marginal del impuesto a la nómina en el comercio exterior, reemplazado por los impuestos indirectos en el marco del principio de destino- e impusieron una carga adicional de ajuste de la tasa de cambio.

En ninguna parte es más aguda la crisis de la seguridad social que en las economías postsocialistas de Europa central y oriental y en las ex repúblicas soviéticas, con el resultado consiguiente de una protección absolutamente inadecuada y de una pesadísima carga fiscal[5]. Aparte de los males citados, en estos países los regímenes de seguridad social se caracterizan por una total disfunción debido a rígidas constricciones ideológicas. En el pasado, el desempleo se ocultaba detrás de redundancias en gran escala en las empresas de propiedad del Estado y de un acceso relativamente fácil a diversas prestaciones del seguro social (una edad de jubilación particularmente baja, una generosa licencia paga por enfermedad y prestaciones por incapacidad), dada la falta de una indemnización del desempleo. El principal vehículo de alivio de la pobreza tomaba la forma de subsidios a los precios, por razones de méritos, de los que todo el mundo podía disponer independientemente de la necesidad.

---

de las repercusiones del envejecimiento en las finanzas de la seguridad social, véase Hagemann y Nicoletti (1989). Aún cuando en los países industriales el envejecimiento de la población se ha debido principalmente al descenso de las tasas de natalidad ("envejecimiento desde el pie de la pirámide"), en las últimas décadas, en los países en desarrollo el aumento de la proporción de dependencia en la vejez parece obedecer a una fuerte influencia de la elevación de la expectativa de vida en todas las edades ("envejecimiento desde el vértice").

5. Véase Kopits (1992).

Actualmente, en el curso de la transición hacia la economía de mercado -aun después del reconocimiento oficial del desempleo y la pobreza y de la creación de regímenes especialmente dirigidos a encarar abiertamente estos problemas-, el disfuncional tratamiento dado al desempleo en la mayoría de los países parece haberse agravado a raíz de un creciente recurso a la jubilación anticipada y a las prestaciones por incapacidad. Al mismo tiempo, estos países son singularmente incapaces de prestar asistencia social a los indigentes, pues les falta la imprescindible capacidad administrativa. La explicación de esto reside, en amplia medida, en el hecho de que todos los programas de seguridad social eran gestionados por empresas del Estado, que dejaban sin derecho alguno a ciertos sectores de la población. A medida que estas empresas se vayan sometiendo a la disciplina del mercado, abandonen su papel de proveedoras de servicios sociales y se desprendan de los trabajadores redundantes, habrá de producirse forzosamente, un rápido aumento de la pobreza.

Argumentos a favor de la reforma

A fines de la década de 1970, varios países en desarrollo trataron de corregir los desequilibrios macroeconómicos y emprendieron programas de ajuste globales que, aparte de la estabilidad de corto plazo, perseguían el objetivo de lograr la reforma estructural. Esta última consistía principalmente en la liberalización de los precios de los artículos de consumo, de las tasas de interés y de cambio, en la reforma financiera y fiscal, en la reorganización o privatización de las empresas del Estado, y en la liberalización del intercambio y de los pagos[6]. Se reconoció muy pronto que la magnitud y naturaleza de tales cambios estructurales, en combinación con las restricciones fiscales y monetarias, podían producir a corto plazo un impacto significativamente adverso sobre los ingresos y el empleo. Semejante resultado es inseparable de las economías postsocialistas que están experimentando la transformación hacia la economía de mercado.

Es evidente que el retiro de los subsidios a las empresas públicas que producen pérdidas, la supresión de los subsidios a las familias para adquirir artículos de consumo y alimentos especialmente, pueden crear en breve

6. Si se quiere un examen general reciente de los programas de ajuste estructural sostenidos por el FMI, véase Jafarey (1992).

plazo una desmejora de las condiciones sociales en comparación con la situación anterior. Sin embargo, puede argüirse que en virtud de la mayoría de los programas de ajuste las condiciones de vida mejoraron si se las compara con la situación opuesta -caracterizada por penurias generalizadas, ingresos reales descendentes, actividades del mercado negro- insostenible debido a la ausencia de una intervención financiera interna, a la contracción de la producción y a la fuga de capitales[7]. Por añadidura, la reforma estructural orientada hacia el mercado, combinada con la estabilización, conduciría a un sostenido crecimiento económico en el mediano plazo.

En la segunda mitad de la década de 1980, el Fondo procuró encarar las consecuencias sociales de los programas de ajuste, en una forma activa y sistemática. Se fundó esencialmente en la lógica de que era necesario afianzar la aceptación social y política del esfuerzo de ajuste con una acción explícitamente dirigida a frenar las secuelas distributivas adversas de corto plazo. El cuerpo de colaboradores del FMI incluyó en su apreciación de las políticas macroeconómicas, ya sea en el contexto de las consultas del Artículo IV o de los programas de ajuste, un examen de las consecuencias que las medidas de ajuste claves podían producir en las condiciones socioeconómicas de los países miembros, y la identificación de las formas que pudieran llevar al fortalecimiento de la red de seguridad social para los grupos que hubiesen experimentado efectos negativos. La iniciativa se centró principalmente en el alivio del impacto temporario de esas medidas sobre las capas más pobres de los países de bajos ingresos.[8]

En fecha más reciente, se ha puesto creciente atención en una reforma global de la seguridad social en el marco del ajuste estructural. A pedido de los países miembros, el FMI brinda asistencia técnica en apoyo de esa reforma. A partir de 1989, más de una docena de países miembros recibieron asistencia para la concepción y administración de los regímenes de seguridad social (especialmente en lo que respecta a las pensiones públicas, la

7. Por ejemplo, en Turquía, en la primera mitad de la década de 1980, bajo uno de los programas estructurales más grandes de los sostenidos por el FMI, se comprobaron incrementos en los salarios reales netos y en el empleo agrícola. Véase Kopits (1987).
8. Para una discusión del papel desempeñado por el FMI en materia de alivio de la pobreza, véase Fondo Monetario Internacional (1990).

indemnización del desempleo, la asistencia de salud y la ayuda social)[9]. Por otra parte, el FMI ha incorporado cada vez más en los programas de ajuste que apoya las medidas de reforma de la seguridad social, juntamente con otras de reforma fiscal estructural.

Opciones para la reforma y sus constricciones

El principal objetivo de la reforma de la seguridad social es conseguir una positiva relación de costo-eficacia -o sea "la repercusión más grande a cambio del dólar fiscal"- sobre la base de la premisa de que la seguridad social ya no puede considerarse simplemente en términos de magnitud y cobertura de las prestaciones, sino que debe evaluarse también en términos de los costos fiscales y distributivos. En otras palabras, un sistema de seguridad social con una buena relación costo -eficacia ofrece la máxima protección al menor costo, en términos de recursos fiscales y distorsiones distributivas, y no contribuye a un desequilibrio macroeconómico. Este fundamental criterio de reforma encierra toda una gama de consideraciones, que influyen en la concepción e instrumentación del sistema. Más precisamente, admite una variedad de opciones de reforma si bien está sujeto a una cantidad de constricciones restrictivas.

En primer lugar, es menester tener explícitamente en cuenta las características culturales y sociales y los antecedentes históricos de cada país. Como es natural, estas características moldean los comportamientos, las actitudes y aspiraciones con respecto al suministro de los servicios sociales. En un extremo del espectro existen sociedades en las cuales la gran familia o la estructura de las aldeas funciona relativamente bien en calidad de régimen informal de seguridad social, y evita la urgente implantación de las pensiones públicas en gran escala y de los regímenes de asistencia. Ese género de comportamiento permite, por ejemplo, injertar las organizaciones para el mantenimiento de la salud (Health Maintenance Oranizations -HMOS), quizás con algún apoyo del gobierno, como forma eficaz de seguro de salud. El ejemplo de ciertos países asíaticos (como ser Indonesia, en el marco del

9. Entre los países que recibieron asistencia figuran Argelia, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Grecia, Hungría, Indonesia y la mayoría de las ex repúblicas soviéticas. Se publicará en breve el informe sobre la asistencia técnica a Hungría, el primero preparado por una misión del FMI que se ocupó de la órbita de la seguridad social, incluyendo a las redes de seguridad social.

principio *goton royong*), y en medida menor, los países del Mediterráneo, ilustra de este modo de abordar el problema. En el otro extremo, en los países donde las familias se han atomizado y los sistemas informales de auto-ayuda se han quebrado o debilitado, existe una necesidad inmediata de prever una amplia red de seguridad. Tal es el caso, por ejemplo, de gran parte de la ex Unión Soviética, donde se ha hecho del individuo (según el molde del *homo sovieticus*) un ser totalmente dependiente del Estado, por intermedio de su lugar de trabajo, a menudo con barreras infranqueables opuestas a la movilidad.

Una segunda consideración requiere que los programas de seguridad social no interfieran en una eficaz asignación de los recursos y no actúen a manera de desincentivos al trabajo y al ahorro. En bien de la eficacia de las asignaciones, de la simplicidad administrativa y de una creciente movilidad laboral, las disposiciones de seguridad social debieran ser uniformes en todas las ocupaciones y actividades económicas, inclusive en lo que respecta a la fuerza de trabajo ocupada por el gobierno. A menos que lo justifique una clara diferenciación de los riesgos (en el marco de un régimen de prestaciones definidas), el derecho a las prestaciones, la cuantía de las mismas, las tasas de cotización y el grado de subvención, si es que ésta existe, debieran ser uniformes. Además, los regímenes de seguro social (entre ellos los fondos de pensiones privados del tipo chileno, obligatorios por disposición del gobierno) pueden ser útilmente complementados por cajas privadas voluntarias de seguro y jubilación. Si son correctamente reglamentados para proteger los intereses de los afiliados, esos regímenes privados, orientados hacia la obtención de utilidades, pueden representar vehículos eficaces para el ulterior desarrollo de los mercados financieros y para acentuar la propensión de las familias al ahorro.[10] Por otro lado, las iniciativas no gubernamentales -de organizaciones de caridad, religiosas u otras- que prestan valiosa asistencia a los indigentes, merecen apoyo. No obstante, el trato preferencial en materia impositiva o reglamentaria concedido al seguro, la jubilación y la asistencia privados debe ponderarse con las consideraciones globales acerca de la política tributaria y las necesidades de ingresos del Erario.

Una tercera consideración, relacionada con la anterior, se refiere a la

10. Si se busca el marco reglamentario de los fondos de pensiones privados, véase Guérard y Jenckins (1993).

necesidad de calibrar el sistema de seguridad social con el nivel de desarrollo económico y las condiciones del mercado de trabajo de un país dado. Para fomentar la participación de la fuerza de trabajo en el sector formal, es necesario eliminar los impedimentos y desincentivos al empleo en ese sector. Dicho en términos precisos, aparte de fortalecer el vínculo entre las prestaciones y las cotizaciones sobre la base del salario, las tasas de cotización deberán mantenerse relativamente bajas en una economía donde imperen los salarios exiguos y un excedente de mano de obra. La estructura y el nivel de los aportes y de otras formas de financiamiento deben ser compatibles con el sistema impositivo global. Además, en muchos países en desarrollo, un bajo nivel de desarrollo y un gran excedente de mano de obra dificultan el suministro de pensiones uniformes sujetas a examen de recursos, y de otras prestaciones.

Como corolario de las consideraciones arriba mencionadas, nunca hemos de poner suficiente énfasis en que la reforma de la seguridad social debe estar ligada a la erradicación del consumo excesivo y del derroche de los recursos escasos. Con pocas excepciones[11] los subsidios abiertamente otorgados a los precios de los productos de consumo deben ser reemplazados por transferencias sujetas a examen de recursos. En vista de las limitaciones administrativas que predominan en algunas economías en desarrollo o en las postsocialistas, quizás sea necesario recurrir a diversas formas de transferencias categorizadas a grupos bien identificados (por ejemplo, a las familias con hijos de corta edad y a las personas de edad avanzada), posiblemente en la forma de prestaciones en especie. Por lo demás, la indexación automática de las prestaciones se justifica plenamente por razones de equidad.[12] Otra esfera en la que existe un considerable potencial de ahorro es la del suministro de asistencia de salud, por intermedio de diversas técnicas de contención de los costos. En particular, un mayor hincapié en las prácticas preventivas y en la educación, una información más

11. Por ejemplo, la subvención del transporte de pasajeros se justifica por razones ambientales y porque constituye un medio para reducir el costo de la congestión.
12. La elección de una base apropiada para la indexación de las prestaciones depende de la norma de equidad por la que se haya optado: Índice de los precios al consumidor, Índice de los precios mínimos de subsistencia, o Índice de las ganancias netas. Sin embargo, la compensación de un único ajuste de los precios relativos puede requerir un criterio de ajuste diferente.

cabal sobre los costos médicos y hospitalarios tanto para los usuarios como para los proveedores de asistencia de salud, y sobre las tarifas aplicadas a los usuarios y los incentivos para la oferta, serían medidas convenientes para reducir los abusos y el despilfarro.

Otro asunto que debe considerarse es la necesidad de una clara distinción institucional entre los regímenes de seguridad social, por función y por objetivos: pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivientes, indemnización del desempleo, asistencia de salud y alivio de la pobreza. La separación entre los programas del seguro social y los programas de asistencia social, a pesar de algunas superposiciones inevitables, ayuda a diferenciar sus características, a fin de que el público pueda entender mejor cuales son los objetivos de cada programa, y para estimular a la responsabilidad contable respecto de cada uno de ellos. Esa distinción funcional implica que las pensiones públicas no deben utilizarse para paliar el desempleo por medio de una baja edad de jubilación o del fácil acceso a las prestaciones de jubilación anticipada y de incapacidad parcial. Esta diferenciación también repercute en las fuentes de financiamiento. Los programas de seguro social (vejez, invalidez, desempleo) deben ser financiados principalmente con las cotizaciones que sobre la base del salario abonan el asegurado y el empleador, en nombre del empleado, suplementadas con los ingresos derivados de la inversión de las reservas creadas con esos aportes. Además, es preciso establecer una estrecha relación entre las prestaciones otorgadas por el régimen de seguro y las cotizaciones a fin de lograr la aceptación y el apoyo de esos programas en la fuerza de trabajo, decisivo elemento para su buen éxito. Ese tipo de enfoque no impide un elemento redistributivo, por ejemplo en la forma de un piso y de un techo fijados a las pensiones. En contraste, la fuente principal de financiamiento de los regímenes de asistencia social debe proceder de las rentas impositivas generales.

En quinto lugar, hay que prestar atención a una importante cuestión intergeneracional, que se descuida a menudo por motivos políticos o por una preocupación exclusivamente dirigida a los desequilibrios macroeconómicos de corto plazo. Además de asegurar a la generación actual una protección social y una equidad, la seguridad social debe buscar la distribución equitativa de las prestaciones y los costos entre la generación presente y la futura. Los programas de pensiones públicas, en particular, debieran mantenerse con sus propios recursos financieros durante largos períodos de tiempo, y debieran estar en condiciones de soportar considerables fluctuaciones

demográficas y económicas. El régimen público de jubilaciones, visto como una obligación contractual entre las generaciones, que debe cumplirse a pesar de los cambios que se puedan producir en el gobierno o en el régimen, compromete a generaciones futuras que no tienen ocasión de influir en la concepción del sistema, ni de votar por ella. En general, una estructura de prestaciones exageradamente generosa, heredada del pasado, a pesar de la carga fiscal conexa y de las distorsiones distributivas puede corregirse sólo por la vía de una reforma progresiva y dolorosa, que incluye el costoso amparo de las prestaciones existentes, después de un prolongado debate nacional.

Por último, es imperativo que la velocidad y el alcance de la aplicación de la reforma se sujeten a ciertas constricciones. El tamaño del sector formal, dejando completamente de lado los efectos que la seguridad social ejerza sobre él, impone un límite externo a la cobertura de los programas de seguro. En el corto plazo, la capacidad para administrar la recaudación de las cotizaciones y el pago de las prestaciones impone un límite todavía más estrecho. Aunque no se confina al sector formal, lo que determina el suministro de la asistencia social es la disponibilidad de los recursos fiscales y la capacidad administrativa. De igual importancia para llevar a buen término la reforma, especialmente cuando existen antecedentes de expectativas incumplidas, es la transparencia institucional de las operaciones de la seguridad social y de la responsabilidad de los gestores. A este respecto, la creación de fondos de fideicomiso públicos, bien administrados, para cada programa de seguro social, puede contribuir considerablemente a la credibilidad y la aceptación. La disponibilidad de los recursos fiscales constituye un factor de constreñimiento en todo el sistema, especialmente en los programas de asistencia de salud y ayuda social y también en el alcance que podrá darse al amparo de las prestaciones existentes durante la transición hacia un nuevo régimen. Si alguna de estas decisivas constricciones no se tiene en cuenta, desde el comienzo mismo habrá de socavarse la integridad y la credibilidad del sistema. Por consiguiente, en el esfuerzo de reforma es preciso asignar una alta prioridad a la tarea de reorganizar el marco institucional y administrativo. Además, a fin de establecer instituciones viables es importante que los programas estatutarios sean lo bastante simples y transparentes para ser administrados en los mismos términos.

Referencias

Guérard, Y., y G. Jenkins, *Building Private Pension Systems: A Handbook* (San Francisco: International Center for Economic Growth, 1993).

Hagemann, R, y G. Nicoletti, "Ageing Populations: Economic Effects and Implications for Public Finance", OCDE *Economic Studies* (Primavera de 1989), págs. 51-96.

Fondo Monetario Internacional, "The Fund and Poverty Issues: A Progress Report", en *Development Issues*, Developing Committee Pamphlet Nº 26 (Washington, septiembre 24 de 1990), págs. 29-34.

Jafarey, V.A., moderador, *Structural Adjustment and Macroeconomic Policy Issues* (Washington: International Monetary Fund and Pakistan Administrative Staff College, 1992).

Kopits, G., *Structural Reform, Stabilization and Growth in Turkey*, Occasional Paper 52 (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1987).

Kopits, G., "Social security", en *Fiscal Policies in Economies in Transition*, compilado por V. Tanzi (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1992), págs. 291-311.

EXCELENCIA Y EFICIENCIA, BINOMIO OBLIGADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*

Agustín Barbabosa Kubli

Profundas son las transformaciones que nos está tocando vivir en el mundo de nuestros días. El camino hacia una mayor libertad y más depurada democracia predomina en lo político; la competencia, la integración de mercados y la privatización son realidades en lo económico; la velocidad de los procesos productivos, la innovación y la presencia de equipos revolucionarios, nos acreditan espectaculares avances en lo científico y tecnológico.

En lo social, sin embargo, no observamos que se detenga la polarización de la riqueza; la extrema pobreza no desaparece; el odio y la amenaza de guerra subsiste; la desigualdad y la injusticia no parecen disminuir; el combate al vicio, no logra doblegarlo y nuevos padecimientos amenazan la salud y el bienestar.

Si en este mundo de grandes contrastes, ubicamos a la seguridad social americana, nos damos cuenta de la magnitud del reto que tiene, no únicamente para subsistir, sino para extender sus beneficios en ambos sentidos: el de mejor calidad y el de mayor cobertura.

La seguridad social de los países con menor nivel de desarrollo, ve frenado su crecimiento cuando la economía nacional no avanza. La transferencia de capitales al exterior, es la puntilla que termina con cualquier esperanza de mejorar el nivel de vida, por la vía del trabajo productivo.

El desempleo se hace presente y la economía informal crece fuera de toda proporción, lo que respectivamente, reduce los recursos de la seguridad social y le impide ofrecer una protección bajo los mecanismos adicionales.

La sobrecarga que se genera para la escasa población que cuenta con un

---

* Palabras en la Ceremonia de Inauguración de la XXXIV Reunión del CPISS, México, D.F., diciembre de 1990. "Seguridad Social", Revista de la CISS, enero-marzo de 1991, No.174.

trabajo formal, les obliga a presionar por un mejor nivel de ingreso que impacta de inmediato a los costos de los satisfactores imprimiendo velocidad a la espiral inflacionaria.

En la carrera, se adelantan los precios y los salarios sirven para adquirir menos satisfactores y de menor calidad. El descontento crece y el sacrificio aumenta; la alternativa es, intentar ingresos con labores complementarias, o castigar el nivel de vida.

Los recursos de la seguridad social vuelven a verse afectados. Sus ingresos son una proporción de los salarios empobrecidos; sus costos y gastos, deben pagar la exigencia de productores ávidos de recuperar su inversión y protegerla en el extranjero. Las reservas de la seguridad social, pierden su valor o se destinan a la solución de problemas presentes, olvidando que están comprometidas para obligaciones futuras.

Pero no solamente es necesario superar los efectos negativos de la economía. El cuidado de la salud enfrenta nuevos retos, al constatar que simultáneamente se hacen presentes enfermedades propias de la extrema pobreza; epidemias que se creían superadas y casos de problemas circulatorios, cardíacos, de cáncer, sida y estrés.

Se han de realizar esfuerzos adicionales en medicina preventiva, en la oportuna detección de padecimientos y en programas que hagan participar a la comunidad responsablemente en el autocuidado de su salud.

Se han de atacar las causas generadoras de altos índices de demanda de servicios, de accidentes en el trabajo y de enfermedades profesionales, al tiempo que se efectúen campañas para combatir la violencia, la drogadicción, el alcoholismo, el tabaquismo y la vagancia.

Se han de concertar voluntades para encauzar las iniciativas de la población más desprotegida y actuar solidariamente en su apoyo para eliminar la ignorancia y elevar su nivel de vida, siempre con respeto a su cultura y creencias.

La estructura de edades de la población, representa otro gran reto para la seguridad social. Tan complejo resulta el extremo en el que las altas tasas de crecimiento demográfico generan una población joven en exceso, como el

extremo opuesto en el que la falta de nacimientos y el aumento en la esperanza de vida, van formando una población excesivamente vieja. En ambos casos, son muy pocos los que deben soportar la carga social de muchos.

En países de población muy joven, la seguridad social se impacta con fuertes índices de demanda de servicios respecto de cada contribuyente, o con elevados desembolsos por asignaciones familiares cuando éstas existen. No obstante, la perspectiva a futuro preve una creciente base de cotizantes que mantendrá la solidez del sistema.

Por el contrario, en países de población envejecida, la demanda también elevada de servicios se suma a un costo en el pago de pensiones que se hace más difícil de soportar en la medida que disminuye el número de cotizantes por pensionado; aquí la perspectiva a futuro, parece más sombría.

Para remediar esta situación, en los sistemas de reparto, será necesario que esta generación se esfuerce más, en apoyo a los que nos precedieron, con la expectativa de que la próxima generación realice un esfuerzo quizá mayor, en nuestro apoyo. Las instituciones que pueden ofrecer servicios médicos y otras prestaciones sociales a los pensionados, amortiguan los efectos de sus limitados ingresos pero el esfuerzo tendrá que ser de mayor aporte y durante más tiempo, ya que las circunstancias demográficas y económicas son diferentes a las previstas y los recursos ya no son suficientes.

En los sistemas de capitalización seguramente se tendrá que recurrir al soporte solidario del Estado, en tanto se toman las acciones correctivas que surtan sus efectos en el mediano plazo.

Aquí es donde surge la intención de la empresa privada para administrar el ahorro de los trabajadores, sustituyendo programas generales por programas parciales; normalmente son programas que reducen el universo de protección, elevan el costo de la misma y ubican la responsabilidad de contribuir exclusivamente en el trabajador. Al mismo tiempo, ofrecen al momento del retiro, niveles de ingreso que permiten mantener y aún elevar el nivel de vida del asegurado, según haya sido su contribución.

Si bien es conveniente que seguros privados ofrezcan opciones para aquellos individuos que cuentan con posibilidades adicionales de ahorro, es

inadmisible que se olviden los principios y objetivos de la seguridad social. Equivale a canjear problemas económicos por problemas sociales.

No cabe duda que la seguridad social debe mantenerse atenta a los cambios que se han mencionado y desarrollar una gran capacidad de respuesta. Capacidad para realizar las adecuaciones que requiera el marco jurídico que la rige y para reorientar oportunamente su gestión.

Esto es posible en la medida que se cuente con el apoyo de una voluntad política, capaz de entender como el principal instrumento de política social a la seguridad social y con una población, convencida de sus beneficios y dispuesta a luchar por su permanencia y engrandecimiento.

El señor Tamburi, con su pintoresco lenguaje, nos decía durante el Congreso Jurídico de la Seguridad Social celebrado el mes de octubre de 1990 en Montevideo, que "la mejor defensa (de la seguridad social) es ser bueno".

En efecto, la voluntad política y la voluntad popular se conquistan con una eficiente administración y con servicios de alta calidad. Es por ello, que esta reunión se ha convocado, justamente para discutir entre las instituciones americanas de seguridad social, los temas de "Excelencia y Eficiencia, Binomio Obligado de la Seguridad Social".

Durante estos cuatro días, habremos de analizar desde los enfoques jurídico, médico, financiero y administrativo, las experiencias que han dado mejores resultados en nuestro medio, así como las estrategias que conviene reconsiderar. Se pondrán al descubierto las debilidades más frecuentes de la gestión así como los mecanismos más modernos para combatirlas.

Esta Reunión se caracteriza por su pluralidad interdisciplinaria y por el respeto a los sistemas que operan en la región. Pretente comprobar que el manejo racional de recursos, lejos de poner en peligro la calidad de los servicios, propicia una operación institucional de excelencia.

Se revisarán estrategias: las financieras que permitan asegurar un sano equilibrio entre ingresos y gastos, con la vista puesta no sólo en el presente sino también en el mediano plazo; las administrativas que propicien una pronta solución a los problemas en el momento y el lugar en que éstos se presentan y que proponga mecanismos para el ahorro y el mejor

aprovechamiento de recursos y las tecnológicas que ofrezcan respuestas modernas, cuyos beneficios sobrepasen los costos en que se incurren.

Pondremos énfasis en los fundamentos que permitan alcanzar la calidad total, tomando como punto de partida, las necesidades de la población a la que servimos y como obligación impostergable la convicción de que la calidad es tarea de todos y que por lo mismo, debemos involucrarnos plenamente.

La solución no está en contemplar lo que hacen otros para que las cosas mejoren, sino en realizar un verdadero esfuerzo para hacer mejor lo que a cada quien nos corresponde. Debemos elevar el nivel de exigencia a los demás en la medida que nos exijamos más a nostros mismos.

La concertación con la comunidad, bajo una nueva cultura de respeto, dignidad y orgullo de ser sujeto y no sólo objeto del cambio, deberá ser el motor que transforme la inercia y la apatía en actitudes de cooperación, comprensión y calidez.

Para que la semilla de la capacitación caiga a un terreno fértil, que abone la productividad, debemos estar ciertos de que quien la recibe tiene cubiertas sus necesidades básicas, goza de salud y bienestar y cuenta con un nivel de autoestima que le impulsa a su superación personal.

Los que estamos ahora reunidos, tenemos un compromiso: el compromiso es con la seguridad social y sus principios; el compromiso es con la población que protege; el compromiso es para que quienes todavía no gozan de esta protección; el compromiso es con el fortalecimiento e integración de los pueblos de América; el compromiso es con nuestros hijos y nuestros nietos; el compromiso es, finalmente, con nosotos mismos.

EXCELENCIA Y EFICIENCIA, BINOMIO OBLIGADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*

Heraclio Corrales Romeo

I. INTRODUCCION

Vivimos en una época en la que ya no se discute, en términos generales, la legitimidad del Estado para asumir determinadas funciones, allí donde no llega la iniciativa privada o en aquellas materias en las que se considera preferible la acción estatal por la garantía que representa para el interés general. Lo que se debate en la actualidad es la calidad de los servicios que presta el Estado y la eficacia y eficiencia con que gestiona su prestación; es decir, su capacidad para cumplir los objetivos perseguidos y la validez de sus métodos para optimizar los siempre escasos recursos disponibles.

En el ámbito que hoy tratamos, en la esfera de la seguridad social, esto es un hecho claro: en todas las partes del mundo el Estado, en mayor o menor medida, se ha responsabilizado del bienestar social de sus ciudadanos, garantizando su seguridad frente a determinados riesgos y contingencias.

Esta es una realidad constatable a nivel internacional y el acento se traslada ahora, y aquí radica el gran reto para la seguridad social, en determinar si los sistemas de protección vigentes y su gestión, alcanzan los niveles de excelencia y de eficiencia pretendidos, de modo que una falta de respuesta adecuada a este reto, facilitará, probablemente, que se desencadenen intentos revisionistas del papel que desempeña el Estado en la protección social.

Desde esta consideración del papel fundamental que este binomio representa hoy día para la seguridad social, abordamos, por tanto, el tema que nos ocupa.

---

* Conferencia Magistral presentada durante la XXXIV Reunión del CPISS, México, diciembre de 1990. "Seguridad Social", Revista de la CISS, enero-marzo de 1991, No. 174.

Excelencia

La excelencia, referida a un sistema de seguridad social, debe necesariamente tener un sentido dinámico, en cuanto adaptación del sistema a la situación real de la sociedad a la que se dirige y en la que se inscribe, ya que sería utópico pensar que es posible alcanzar un nivel óptimo de protección de las necesidades sociales respecto a las cuales siempre habrá nuevas cuotas que cubrir.

Por eso la excelencia habrá que buscarla en la adecuación del sistema protector a las circunstancias sociales y económicas de cada país en un momento determinado y en su capacidad de adaptación a las transformaciones que se produzcan en aquella realidad. En definitiva en el acierto de la decisión política en cuanto a los objetivos a cubrir, en función de las prioridades existentes y de la capacidad y disponibilidad de esa sociedad concreta, y en el cumplimiento efectivo de tales objetivos, en el bien entendido de que éstos son permanentemente revisables, en cuanto una vez alcanzados darán lugar al planteamiento de nuevas metas, y en cuanto a su necesidad de actualización al variar las circunstancias sociales o económicas en las que fueron propuestos.

Eficiencia

A su vez, un sistema de seguridad social sería eficiente cuando a través de una asignación óptima de los recursos que se dedican a la protección social, se alcancen los objetivos propuestos con el menor costo posible.

Indudablemente estas dos exigencias, excelencia y eficiencia, que hoy en día deben cumplir los sistemas de seguridad social, pueden ser analizadas desde un punto de vista exclusivamente teórico, definiendo las situaciones que se consideran ideales. Pero dada la inexistencia de modelos universales en esta materia, en que distintas soluciones pueden ser perfectamente válidas si se adecúan a la realidad social, creo que resultará más útil e incluso más enriquecedor, comentar las experiencias propias, a partir de un sistema concreto de seguridad social, que naturalmente en mi exposición habrá de ser el sistema español, sin perjuicio de que basándome en este modelo concreto, puede generalizar, y avanzar algunas consideraciones que la propia realidad española y la de otros países han revelado como aspectos incuestionables.

II. PROTECCION

Excelencia

Y para ello me detendré en los dos ámbitos principales de un sistema de seguridad social, la protección que dispensa y su gestión, sin, por supuesto, olvidar en ningún momento las exigencias y necesidades de financiación.

Entrando ya en el primero de los ámbitos mencionados, el de la protección, y de acuerdo con las precisiones de las que he partido, la premisa previa para valorar la excelencia y eficiencia de un sistema de protección, es establecer los puntos de referencia, es decir, marcar los objetivos que se deben perseguir, cuya definición corresponde en todo caso a la decisión política.

Son muchas las formas que es posible utilizar para determinar esos objetivos, y entre ellas está la de realizar una previa programación o planificación. Esta opción es la que considero preferible por las razones que comentaré y es la que ha elegido la seguridad social española, al elaborar un Plan de Acción de carácter plurianual -en concreto para un período de cuatro años-, que establece los objetivos globales que se persiguen en los tres grandes ámbitos de la seguridad social: protección, gestión y financiación; para descender dentro de cada objetivo concreto a las líneas de acción que se van a seguir y las medidas que se van a poner en marcha para alcanzar su consecución.

Según la experiencia española, el Plan constituye un importante instrumento, como programa completo y globalizador de las políticas de seguridad social, que permite relacionar los objetivos a perseguir en la protección, con su traducción en fórmulas o mecanismos de gestión y con las previsiones financieras oportunas y establecer escenarios presupuestarios a corto y medio plazo, al tiempo que sirve como punto de partida para elaborar los programas que van a presupuestarse en cada ejercicio económico.

En concreto, para la seguridad social española, un primer objetivo a conseguir fue la consolidación, estabilidad y perfeccionamiento de la modalidad contributiva o profesional de la protección, como paso previo al objetivo final de su universalización.

Para alcanzar la consecución de ese primer objetivo se planificaron las correspondientes acciones: la ampliación del campo de aplicación del

sistema con la incorporación de nuevos colectivos, hasta lograr que toda persona que realice una actividad profesional esté incluida en su ámbito protector, la homogeneización progresiva de la protección y del esfuerzo de contribución entre los diferentes regímenes de la seguridad social existentes en España; el acentuamiento de la proporcionalidad entre salarios, cotizaciones y prestaciones; la articulación de mecanismos para garantizar la actualización de las prestaciones, mediante una política de revalorización que permitiera el mantenimiento de su poder adquisitivo; y la mejora de las pensiones de menor cuantía especialmente las mínimas del sistema.

En el desarrollo de todas estas acciones dirigidas a consolidar y perfeccionar la esfera contributiva, una cuestión ha sido esencial, que toda mejora, ampliación o perfeccionamiento de la protección se llevara a cabo en estrecha vinculación con la realidad económica y social del país, con las capacidades económicas del marco en el que se ha operado, haciendo compatible lo deseable con lo posible, y en consecuencia que toda extensión de la protección atendiera las demandas sociales consideradas prioritarias y guardando siempre el imprescindible equilibrio económico financiero. En este sentido, en lo que respecta a la ampliación del ámbito subjetivo, es importante que toda integración de colectivos y en general toda mejora de éstos vaya acompañada de la consiguiente cobertura financiera, porque en España ya ha habido ejemplos de lo contrario y los efectos fueron claramente nocivos para la totalidad del sistema.

El objetivo final, en materia de protección era, como ya he indicado, la universalización de la seguridad social. El cumplimiento de aquellos objetivos previos, ha permitido que se pueda alcanzar un modelo universalizado que supone la integración armónica de dos modalidades de protección; una modalidad contributiva como núcleo central y básico del sistema que proporcione rentas de sustitución del salario en un porcentaje significativo del mismo y con una garantía de mantenimiento del poder adquisitivo a lo largo del tiempo; y una modalidad no contributiva que facilite rentas de compensación a quienes, encontrándose en situación de necesidad, no han podido acceder al mercado de trabajo o no han permanecido en el mismo el tiempo suficiente como para causar derechos en la vertiente contributiva.

Dos modalidades de protección desde el punto de vista económico o de rentas que se completan con la universalización de la protección en especie que representan la asistencia sanitaria y los servicios sociales y que se

complementan, con la protección libre que se articula a través de la regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, pues también es conveniente organizar formas complementarias de aseguramiento de carácter privado y voluntario, no sustitutivas sino compatibles con la seguridad social pública.

Sin perjuicio de que este modelo de protección, que a grandes rasgos he esbozado, debe seguir siendo mejorado en el futuro, conforme las disponibilidades económicas lo permitan, y de acuerdo con ese concepto dinámico a que me refería al principio de mi intervención, creemos haber conseguido un modelo que responde a las demandas que se dan en nuestra realidad social; y que puede ser comparado con los esquemas de protección que se observan en el entorno económico en el que España está encuadrada, especialmente el de la Europa comunitaria.

Eficiencia

Para terminar esta consideración sobre la protección me resta analizar la eficiencia de la misma. Para ello, parto de una premisa previa: que la eficiencia del sistema de protección no puede traducirse automáticamente en una mera economía de costes, porque ello estaría en contra de la propia filosofía de la protección social que básicamente persigue efectuar una transferencia de rentas para cubrir situaciones de necesidad. No se trata de ahorrar en protección, sino de aprovechar y utilizar correctamente los recursos asignándolos a los programas que se consideran prioritarios. por eso la eficiencia de un sistema de protección debe consistir en la optimización de los recursos que se dedican a ella que deben ser distribuidos adecuadamente, a través del presupuesto, en función de las prioridades políticas ya marcadas, y previa elección del sistema de financiación que se estime oportuno y de una adecuada estructura financiera.

En España el sistema de financiación vigente es el sistema de reparto, basado en el principio de solidaridad intergeneracional, conforme al cual las cotizaciones de los actuales trabajadores sufragan los gastos actuales, del mismo modo que los futuros trabajadores sufragarán las prestaciones de quienes hoy son contribuyentes.

No obstante, no existe una única fórmula válida de financiación de la seguridad social. Modelos distintos son planeamente válidos en la medida en que se adapten con rigor a la realidad económica, social y política sobre

la que vayan a operar. En este sentido un régimen de reparto que pudiera complementarse con la constitución de fondos de reserva estaría configurando, indudablemente, un modelo dotado de gran viabilidad de futuro ya que permitiría afrontar las situaciones de dificultad en los momentos cíclicos de menor expansión.

Pero lo que sí parece aconsejable es que la estructura de financiación se adecúe a la naturaleza de la protección, de manera que las prestaciones de carácter contributivo se financien fundamentalmente con las cotizaciones de trabajadores y empresarios, procurando siempre que el esfuerzo de contribución se corresponda con las prestaciones que individualmente se percibirán; y que las prestaciones no contributivas se financien esencialmente a través de los impuestos generales satisfechos por todos los ciudadanos; y en todo caso, y esto es fundamental, guardando el necesario equilibrio económico-financiero, el equilibrio global entre la capacidad de financiación y la protección que se otorga en un horizonte a corto y medio plazo. Esta estructura es la vigente en el Sistema Español de Seguridad Social, tras la reforma legal llevada a cabo en 1989.

Sentado lo anterior, la distribución de los recursos financieros tendrá lugar a través del presupuesto. La modalidad presupuestaria utilizada en España en la que los créditos aparecen detallados por programas y vinculados a la consecución de los objetivos elegidos, permite y facilita una adecuada distribución inicial de los recursos así como su seguimiento y evaluación posterior, que, en su caso, permitirá efectuar una reasignación a la vista de los resultados que se van obteniendo.

A este sistema de análisis, se suman las fórmulas clasicas de sondeos de opinión y encuestas a la sociedad en general o a colectivos concretos como el de pensionistas, que siempre proporcionarán una idea del grado de satisfacción o insatisfacción que suscita la seguridad social. Como también son de indudable utilidad la elaboración de estudios sobre determinados aspectos sociales, como los niveles de renta de los colectivos o la cobertura de las necesidades sociales, que pueden reflejar en un momento dado la realidad social y la influencia que han tenido en la misma las medidas de protección adoptadas. Además de aquellas investigaciones que se realicen sobre la situación demográfica y sus proyecciones, sobre la evolución económica y la del empleo, que serán imprescindibles para ir constatando las necesidades futuras de la protección social, y de acuerdo con ellas, ir fijando

los nuevos objetivos de protección y las nuevas medidas que se deberán ir adoptando de cara a la prevención de riesgos o a la cobertura de situaciones de necesidad, asegurando en definitiva la excelencia futura del sistema, mediante una adaptación constante a la realidad social y económica.

En este sentido, pensamos que la seguridad social española ha alcanzado en la actualidad el refrendo de la sociedad manifestado a través de los acuerdos alcanzados este año con los interlocutores sociales, sindicatos y patronal, que teniendo una validez temporal que afecta a toda la actual legislatura, significan una aceptación general y un consenso social sobre el modelo de seguridad social que estamos construyendo, y su desarrollo ordenado en régimen de equilibrio económico-financiero.

III. LA EXCELENCIA Y EFICIENCIA DE LA GESTION

Por lo que se refiere al ámbito de la gestión, la otra gran vertiente de los sistemas de seguridad social, comenzaré por advertir que básicamente me voy a referir a los aspectos que hacen referencia a la gestión de los recursos y las prestaciones económicas, dejando aparte los temas de salud y servicios sociales, aún cuando, sin duda, muchas de las conclusiones que podamos obtener serán extensibles a estas áreas.

Para avanzar en este análisis de la gestión, creo que podemos convenir que, por excelencia cabe entender la capacidad de los métodos y procedimientos utilizados para cumplir los objetivos del programa de gestión, definidos también por la decisión política en función de la realidad social, y por eficiencia el cumplimiento de esos objetivos al menor costo posible.

Y, en este terreno, la planificación vuelve a ser un punto de referencia vital. Analizando la experiencia española, el Plan de Acción en esta área ha perseguido tres objetivos fundamentales:

Objetivos de Gestión

El primero de ellos, que debe sin duda ser siempre prioritario, es lograr la máxima eficacia en el ámbito recaudatorio, como garantía de la captación de los recursos que constituyen el soporte financiero indispensable para la protección. En este sentido, y sin que por supuesto sea ésta la única opción posible, la experiencia española ha demostrado la utilidad de contar con una

administración recaudatoria propia y distinta de otras similares del Estado, que asuma las competencias relativas tanto a las funciones de control de empresas y trabajadores, como las relativas a la actividad recaudatoria desde el inicio del período de pago hasta la ejecución de las deudas en caso de impago.

En relación con ello hay que tener en cuenta además otra cuestión de especial importancia y es que el esquema de organización que se utilice asegure que en el sistema no existan recursos ociosos, sino una disposición integral de los mismos, a cuyo fin puede resultar muy aconsejable la existencia de una unidad de caja para el sistema en su conjunto.

El segundo objetivo ha sido facilitar y agilizar al máximo el acceso a las prestaciones que reconoce el sistema, para quienes reúnen los requisitos exigidos. Necesidad que viene determinada por el carácter esencial que éstas tienen para los ciudadanos individualmente considerados, al cubrir necesidades que son básicas para ellos. Y también, a estos efectos, es importante garantizar la seguridad jurídica en el reconocimiento y control de las prestaciones, así como la posibilidad de recurrir a las decisiones tomadas, tanto ante la propia Administración de la Seguridad Social como ante organos independientes sean, o no, de carácter jurisdiccional.

Y el tercer gran objetivo ha sido acercar la administración al ciudadanos y mejorar los instrumentos de comunicación con la sociedad. Para ello resulta aconsejable llevar a cabo una fuerte desconcentración gestora que acerque el centro de gestión tanto a los beneficiarios, como a los sujetos de las obligaciones, así como poner en marcha actividades que difundan el conocimiento de la seguridad social, extendiendo su arraigo social, tal y como recomiendan las organizaciones internacionales con competencia en la materia y articular planes de divulgación tanto generales como específicos dirigidos a sectores concretos.

Estos tres objetivos, constituyen, en el caso de la realidad española, y creo que pueden serlo con carácter general, un punto de referencia para la excelencia y eficiencia del sistema de gestión.

En su cumplimiento, desde el punto de vista interno, la seguridad social española ha conseguido indudables mejoras: en la vertiente de la recaudación, cuyo volumen ha experimentado un notable aumento, no sólo por el incremento

de la actividad económica experimentado en mi país, factor clave sin duda desde cualquier consideración, sino también por la mayor eficacia de su administración recaudatoria manifestada en la rápida detección de irregularidades y en la firme exigencia de cumplimiento de las obligaciones con la seguridad social. Respecto de la mayor agilidad en el reconocimiento de los derechos y pago de las prestaciones, los tiempos de tramitación han experimentado una gran reducción, de modo que el objetivo de gestión para la presente legislatura es garantizar que no haya interrupción de rentas al pasar de la situación de activo a la de pensionista, es decir, que a la última mensualidad de salario siga, sin interrupción, la primera mensualidad de pensión. Y finalmente, en la vertiente del acercamiento de la Administración de la Seguridad Social al ciudadano se ha ampliado la red local de centros, creándose en ellos Unidades de Atención Personalizada, en las que el contacto entre el interesado y la seguridad social se lleva a cabo a través de un único funcionario en todas las fases de tramitación del expediente; por otra parte se han mejorado las comunicaciones y resoluciones buscando una mayor claridad que facilite su comprensión y se han realizado esfuerzos para conseguir una mayor divulgación de la seguridad social.

Externamente, pensamos que la sociedad española ha percibido la mayor calidad, agilidad, rigor y acercamiento de la Administración de la Seguridad Social, y para comprobar esta percepción, además de los mecanismos de participación de los representantes de las empresas y de los trabajadores en la gestión de la seguridad social que nuestra legislación contempla, estamos estableciendo métodos que permiten contar con el conocimiento directo de la opinión de los interesados. Para ello estamos remitiendo cuestionarios individuales de evaluación de la atención recibida junto con las notificaciones que se envían al resolver los expedientes; realizando encuestas; instalando buzones de sugerencias, etc. Esta, además, es una forma de implicar a estos interesados en el desarrollo futuro de la seguridad social, mostrando con sus inquietudes y sus denuncias, el camino a seguir, lo cual redundará tanto en una mayor transparencia del sistema por su mejor conocimiento, como en un mayor arraigo tan necesario para una institución que ha sido creada con la finalidad exclusiva de prestar un servicio a la sociedad.

Desde el punto de vista de la eficiencia en la gestión, aspecto clave, el objetivo que se persigue es el de conseguir una buena prestación del servicio al menor costo posible.

Ahora bien para conseguir cualquier objetivo de gestión marcado en un programa de acción, es preciso tener en cuenta que existen condicionantes previos a la utilización de los recursos disponibles, cuyo análisis es preciso realizar por cuanto van a afectar de manera extraordinaria al propio marco de ejecución de ese programa de acción. Me estoy refiriendo a los aspectos fundamentales que van a condicionar las políticas de utilización de los recursos, y que, en concreto, son: la organización, el personal y las inversiones.

Política organizativa

En cuanto a la política organizativa o de determinación de las estructuras administrativas, los últimos intentos de reforma y modernización de la administración pública en mi país ponen el acento en la utilización de tres criterios de organización: el de centralización en lo que se refiere a la dirección, planificación y seguimiento; el de descentralización funcional y desconcentración territorial en la gestión del servicio; y el de autonomía y responsabilidad del gestor.

Con estos tres criterios se persiguen fundamentalmente las siguientes finalidades:

- Acentuar la organización jerárquica, de manera que sin perjuicio de la autonomía funcional, tan necesaria para lograr una gestión eficaz, exista una unidad de dirección que fije los objetivos y asegure tanto la cohesión interna del sistema, como la coordinación de las acciones a desarrollar para lograr objetivos comunes.

- Encontrar un tamaño óptimo de las entidades de gestión, evitando tanto la creación de superestructuras que además de ser costosas de mantener, resultan poco ágiles por sus complicados canales de comunicación, como la de una excesiva dispersión y automización por el peligro que conlleva de duplicar funciones, esfuerzos y medios personales y económicos.

- Propiciar la desconcentración territorial, para acercar la administración al ciudadano, sujeto de las obligaciones de seguridad social y destinatario de los beneficios que ésta proporciona.

- Y acentuar la autonomía y responsabilidad del gestor que se considera hoy en día indispensable para lograr una mayor eficacia y eficiencia, otorgándole

un amplio margen decisorio en su ámbito de actuación, para facilitar la consecución de los objetivos previamente marcados, dotándole de los medios necesarios para ello, y sometiéndole a un seguimiento, evaluación y control desde la dirección central.

Respecto a la experiencia española, puedo decirles que la organización conforme a estos criterios está dando importantes resultados. La superior dirección, corresponde a la Secretaría General para la Seguridad Social que se encuentra integrada en la estructura del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la que dependen distintos Centros Directivos con funciones de ordenación, planificación, seguimiento y control. La gestión se lleva a cabo a través de entidades gestoras resultantes de una descentralización por servicios y especializadas desde el punto de vista funcional y de los servicios comunes a la totalidad del sistema que asumen el control de los trabajadores y empresas, la recaudación de los recursos y la gestión integral de la informática. A su vez estas entidades actúan, a nivel territorial, con una estructura provincial y una red local que abarca más de 600 puntos de contacto con el ciudadano. Esta organización administrativa, en la que en cada entidad el centro básico de gestión lo constituye el ámbito provincial, ha superado esquemas vigentes en épocas anteriores en las que la proliferación de entes gestores llegó a plantear graves problemas de control, de superposición de estructuras y de duplicidad de funciones.

Política de personal

En cuanto a la política de personal: Es imprescindible contar con el elemento humano que requieren las funciones a desarrollar, y en este sentido la seguridad social necesita a veces de un grado de especialización en determinadas materias que no se da con frecuencia en otras áreas de la administración, como pueden ser, actuarios estadísticos, o demógrafos.

Además de ello, y con carácter general, la experiencia seguida por la seguridad social española apunta a la necesidad de desarrollar una política en este ámbito que persiga fundamentalmente dos objetivos: incentivar y motivar al personal para que encuentre alicientes en el desarrollo de su función, se responsabilice de ella, y persiga en todo momento la obtención de mejores resultados de manera que se vaya formando una cultura que incorpore como valor propio el de perseguir la calidad del servicio de una manera eficiente; y prever y organizar un sistema de capacitación y formación

permanente en una materia tan dinámica y compleja como es la seguridad social que siempre lleva consigo el peligro de la desactualización o de la excesiva especialización en un cometido específico, que limita la movilidad posterior. Esta política de formación del personal debe también tener en cuenta la formación específica para necesidades concretas, como pueden ser las de quienes desarrollan funciones en puestos de atención al público, los que están manejando nuevas tecnologías o los que desempeñan tareas directivas o gerenciales.

Política de inversiones
Informática

Y en cuanto a la política de inversiones: hay que partir de la base de que la búsqueda de la eficiencia no siempre supone conseguir un ahorro a corto plazo, pues posiblemente exija llevar a cabo un desembolso inicial en inversiones, para disponer de un nivel de infraestructura material que permita el cumplimiento de los objetivos, y especialmente una inversión en medios informáticos que son esenciales para el desarrollo de la gestión de un sistema que requiere el manejo de un elevadísimo universo de datos.

De la experiencia española y en general de la experiencia de otros países, se pueden sacar una serie de conclusiones que deben ser tomadas en consideración para no cometer algunos de los errores que son frecuentes en este terreno.

Hay que tener en cuenta, y esto es muy importante, que el elevado costo de los equipamientos informáticos, que ya de por sí y por la velocidad con que evoluciona la oferta en este campo, quedan obsoletos en poco tiempo, exige meditar muy bien las decisiones que se vayan a tomar y la elección de los medios y los sistemas a utilizar, so pena de no rentabilizar y justificar la inversión.

También es preciso hacerse la reflexión de que una elección desacertada va a condicionar gravemente el desarrollo posterior de los procesos y este desacierto será un error que se arrastrará durante mucho tiempo.

Así como tener en cuenta la implantación de sistemas informáticos requiere, a posteriori, una disciplina de trabajo constante y tenaz para la introducción

de datos, actualización de ficheros, capacitación del personal, etc., sin la cual los medios informáticos no alcanzarán el rendimiento esperado.

Por todo ello, será importante contar con un Plan de Informatización a corto, medio y largo plazo que partiendo del estudio de las necesidades concretas que tenga o persiga cubrir la organización, analice todos los aspectos esenciales de la informatización y especialmente: la estructura informática de acuerdo con las necesidades de gestión, determinando tanto la distribución como el tipo de equipos que se van a localizar geográficamente en función de las tareas que en cada lugar se van a desarrollar, el modelo informático a adoptar, si se trata de un modelo centralizado o no; el grado de integración de los medios en el caso de que se elijan varias redes de comunicación garantizando la compatibilidad y conexión entre los distintos sistemas para conseguir su racionalización y puesta en común. Y, en definitiva, evitar la resolución de los problemas de una manera fragmentaria por la dispersión de los recursos a que ello da lugar, la desintegración y descoordinación del sistema en su conjunto, la elección de unos sistemas muy sofisticados que excedan de las necesidades y que por tanto no resulten aconsejables en la relación costo/beneficio, y la tentación de adquirir tecnología sin fines precisos y determinados previamente.

Hasta aquí hemos descrito a grandes rasgos la organización gestora del sistema español de seguridad social, analizando individualmente los objetivos generales de cada ámbito de actuación y los instrumentos organizativos para llevarlos a cabo.

Queda por tanto el análisis de los instrumentos de gestión económica del sistema, que constituyen, precisamente, el elemento esencial de cohesión de todas las actuaciones materiales de la organización gestora.

A tal fin sirve la aplicación del sistema de presupuestación por programas que denominamos "Sistema Integrado de Contabilidad de la Seguridad Social" (S.I.C.O.S.S.) que como indicaré más adelante, permite una vasta explotación del presupuesto convirtiéndolo así en el instrumento más vivo de control de la eficacia gestora.

La presupuestación por programas en la que la seguridad social fue, precisamente, pionera respecto de la administración pública española, implica, como saben, la expresión completa y sistemática del conjunto de

acciones a realizar, con su correspondiente dotación de medios humanos y materiales, para la consecución de objetivos definidos y cuatificados y para cuyo seguimiento y evaluación se establecen los correspondientes indicadores de medición, de forma que, en cada programa, pueda conocerse el grado de eficacia y eficiencia alcanzados.

Por su parte, la implantación del sistema S.I.C.O.S.S., facilitará la descentralización de la elaboración y ejecución del presupuesto por centros territoriales de gestión sin perder la visión unitaria imprescindible para la coordinación y dirección económica del sistema. Ello es posible gracias a la concepción de realización de todos los trabajos en tiempo real que preside la configuración informática en la que se apoya y que permite conocer instantáneamente el estado de cuentas de un centro de gestión concreto, de un área de actuación específica o del sistema en su conjunto. Por otra parte, cada operación económica se registra de forma automática y simultánea en la contabilidad financiera y en la presupuestaria, lo que impedirá posibles desfases entre una y otra, suprimiéndose así el complejo proceso de conciliación de cuentas que había de realizarse al término de cada ejercicio económico. De todo ello deriva, lógicamente, un importante incremento de la transparencia en el análisis del funcionamiento del sistema, tanto desde una perspectiva interna como ajena al mismo.

El resultado global de todas estas consideraciones, se traduce en que el esquema gestor organizativo de la Seguridad Social Española, descansa en unidades o centros básicos de gestión, de carácter territorial, con un presupuesto propio, a cuyo frente hay un equipo gerencial, que conforme a los criterios de desconcentración y responsabilidad del gestor, dispone de autonomía para la utilización de los recursos adscritos, con objetivos cuantificados y previamente establecidos, y con un sistema de seguimiento periódico, concretamente mensual, que permite evaluar el nivel de eficacia y eficiencia en las actuaciones desarrolladas.

Este esquema se completa con una organización directa central que se reserva el establecimiento de los objetivos nacionales y territoriales en coherencia con la planificación plurianual, el control y seguimiento de su ejecución y la coordinación general de toda la actividad. En este sentido, solo indicarles como referencia que los gastos de gestión del Sistema Español de Seguridad Social, comprendiendo por tanto el global de funciones de asistencia sanitaria, servicios sociales, prestaciones económicas y gestión

recaudatoria, se situaron en 1989 en el 3.35% del presupuesto total de gastos del sistema, han pasado a ser el 3.15% del presupuesto de 1990, y tienen una previsión para 1991 del 3.03%.

Y este marco general de evaluación de resultados se enriquece notablemente ya que coexiste con los mecanismos ordinarios de seguimiento antes mencionados, como el control parlamentario del presupuesto, el análisis técnico de su ejecución por el Tribunal de Cuentas, el efectuado por los órganos de participación de los interlocutores sociales (sindicatos y patronal), o las consultas directas a los usuarios a través de cuestionarios de evaluación.

CONCLUSION

Y ya como conclusión, y con esto quiero cerrar mi intervención, permítanme reiterarles que me sumo con todo interés a la iniciativa de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, al haber elegido como temática de convocatoria para esta reunión, la del obligado binomio de excelencia y eficiencia para la seguridad social. Sin duda este binomio es una exigencia que planea sobre el concepto moderno de Administración Pública a la que no puede bastar con un mero cumplimiento de disposiciones legales o de pura ejecución presupuestaria de programas, sino que es preciso incorporar a su dinámica de actuación la necesidad de asegurar y comprobar que los objetivos a alcanzar se han fijado acertadamente, que se logran con el menor coste posible y que se dispone de sistemas de evaluación que permiten apreciarlo cualitativa y cuantitativamente, y no sólo desde las estructuras internas de la propia administración sino también desde los destinatarios directos de esa actuación administrativa, por sus legítimos representantes y, en general, por la sociedad en su conjunto. Sólo en la medida en que nuestras administraciones de seguridad social ajusten su funcionamiento a esta exigencia estaremos reforzando su papel y, permítanme la expresión, situándolas ventajosamente en términos competitivos frente a otras alternativas cuyo punto de arranque, cuyo principal fundamento, lo constituye precisamente la posible falta de eficiencia de nuestras administraciones. Este es en mi opinión el gran reto que tenemos planteado los responsables y gestores de la seguridad social, al que sólo daremos adecuada respuesta en la medida en que desterremos definitivamente la idea de que la evaluación de costes sea ajena al concepto de la gestión pública, de modo que incorporemos a la cultura de todos los que participamos en esa gestión la idea justamente contraria, es decir, que si hay recursos que deben someterse a un análisis de eficacia y de eficiencia éstos deben ser precisamente los recursos públicos.

CAPITULO III

OPCIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

SISTEMA "SWISS CHILANPORE", ¿EL CAMINO HACIA UNA REFORMA DE LAS PENSIONES?*

Dimitri Vittas

Introducción

Muchos países del mundo contemplan la posibilidad de introducir trascendentes reformas en sus sistemas de pensiones. En Europa, Italia y Grecia afrontan la crisis financiera de su régimen público de pensiones y padecen una gran fragmentación de los sectores privado y semiprivado. Otros países de la OCDE hacen frente a crecientes presiones demográficas que ponen en duda la solvencia de largo plazo de sus sistemas de pensiones. En Gran Bretaña, un fraude masivo en el régimen de pensiones de un gran grupo empresarial ha hecho peligrar las pensiones profesionales de muchísimos trabajadores, en tanto que en los Estados Unidos las finanzas de la corporación para la garantía de las pensiones soportan graves tiranteces por la importante descapitalización de un número considerable de regímenes de pensiones patrocinados por empresas. En Europa oriental, los sistemas de pensiones no consiguen hacer frente a los choques económicos de que son víctimas esos países y han faltado a sus promesas de otorgar beneficios demasiado generosos e insostenibles. En América Latina, la mayoría de los países estudian la realización de una fundamental reforma que los aparte de los sistemas concebidos, excluyendo a la capitalización y los conduzca hacia regímenes de capitalización completa, sobre la base de cuentas individuales. Al mismo tiempo, los países anglófonos de Africa y Asia están abandonando los fondos nacionales de previsión y se orientan en dirección de definidos sistemas de seguro social.

En vista de esta conmoción y de este interés por la reforma, podemos formularnos fundamentales interrogantes: ¿existe un esquema de reforma de las pensiones?, ¿la experiencia de los distintos países puede combinarse

---

* Artículo publicado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social en "Estudios de la Seguridad Social", No. 74-1993.

para aleccionarnos acerca de cuál es la mejor práctica a seguir para la creación de una nueva estructura de pensiones en los diversos territorios?. El propósito de este informe es juntar las experiencias de tres países que poseen economías y sistemas de pensiones relativamente fructuosos, y presentar una propuesta de estructuración de un sistema al que llamamos Swiss Chilanpore. Pero antes de describirlo, es importante señalar tres puntos fundamentales en materia de sistemas de pensiones y su financiamiento.

Punto 1: No existe un sistema de pensiones perfecto. Sobre la base del reparto o de la capitalización, privado o público, con prestaciones definidas o con cotizaciones definidas, redistributivo o no, ningún sistema puede escapar de los problemas de riesgo moral, selección adversa, costos operativos y comportamientos volubles. Afectan a todo tipo de contratos financieros y sociales, pero son particularmente agudos en el caso de los contratos de pensiones, que abarcan un período de 60 o más años.

Punto 2: Cualquier sistema de pensiones requiere un buen gobierno y una buena administración para funcionar bien y aspirar al logro de sus objetivos. El país que por ineficacia administrativa, escasez de personal calificado o interferencia política se considere inepto para la buena gestión de un sistema público de pensiones, muy probablemente tampoco estará en condiciones de reglamentar y supervisar un sistema de pensiones privado. A la inversa, el que pueda reglamentar y supervisar eficazmente un sistema de pensiones privado podrá gestionar también en forma razonablemente apropiada un sistema público de pensiones.

Punto 3: Todos los sistemas de pensiones deben hacer frente a la incertidumbre que caracteriza a la existencia humana y al hecho, simple pero ineludible, de que no conocemos el futuro. (En estos días apenas conocemos el presente y discutimos vehemente el pasado, pero esa es una historia diferente). Todos los sistemas están expuestos a los vaivenes de los desequilibrios macroeconómicos, a las peculiaridades de las impronosticables tendencias demográficas y al impacto de los cambios que se operan en la escasez relativa de mano de obra y capital.

Como todos los sistemas son imperfectos y todos necesitan un buen gobierno y sufren los efectos de las incertezas de largo plazo, es posible esgrimir argumentos contundentes a favor de la creación de sistemas mixtos de

pensiones. Uno de ellos es el sistema Swiss Chilanpore. No es un nuevo tipo de queso suizo, pero siguiendo la mejor tradición de la buena industria quesera combina características constantes que ponen de resalto sus mejores ingredientes. Un sistema de pensiones del tipo Swiss Chilanpore se instituiría sobre la base de los vigentes en tres países, Suiza, Chile y Singapur, y fusionarían la empecinada blandura de los suizos, los altos rendimientos del régimen chileno y la implacable eficiencia de Singapur.

Similitudes y diferencias

Estos tres países tienen varias características en común, pero exhiben también diferencias importantes. La primera similitud consiste en que todos poseen regímenes obligatorios que cubren a casi todos los trabajadores excepto a los independientes. El segundo parecido reside en que dependen en considerable medida de los regímenes de capitalización. En los tres países los recursos financieros que se acumulan en los fondos de pensiones son ingentes, si se los compara con el ingreso nacional. La tercera semejanza es que representan economías relativamente prósperas, con elevados niveles de ahorro nacional y familiar. Es éste particularmente el caso de Singapur y Suiza. Chile ha padecido la alta inflación que caracteriza desde hace tiempo a la mayoría de los países latinoamericanos. Pero descontando el efecto negativo de una inflación elevada y volátil sobre el ahorro nacional, especialmente sobre el ahorro financiero, el desempeño financiero de los fondos de pensiones chilenos ha sido muy notable.

Desde luego que varios otros países presentan características parecidas a las de estos tres. Por ejemplo, Gran Bretaña y los Estados Unidos tienen grandes regímenes de pensiones fundados en la capitalización, aunque en estos países, a diferencia de Suiza, no se obliga a los empleadores a ofrecer regímenes de pensiones a todos sus empleados. En Gran Bretaña y los Estados Unidos los regímenes de pensiones de empresa cubren a menos de la mitad de los asalariados del sector privado, contra el 100% en Suiza. Corea, la India, China, Italia, Grecia y otros países tienen altas tasas de ahorro familiar, pero no poseen regímenes de pensiones obligatorios fundados en la capitalización. Por último, Francia y, quizás en menor grado, Alemania conminan a sus residentes a la participación obligatoria en los regímenes de pensiones, pero éstos no han sido establecidos sobre la base de la capitalización.

Ya hemos señalado que los tres países también exhiben diferencias importantes. Al igual que los sistemas de la mayoría de los países de la OCDE, el suizo es extremadamente complejo e impenetrable. Aunque se le denomina con frecuencia sistema de tres pilares, en realidad se parece más a esas casas norteamericanas modernas que se conocen por construcciones en dos niveles. La complejidad del sistema dificulta la medida de su costo o la evaluación del rendimiento de los componentes de capitalización.

Por su parte, el sistema de Singapur es muy simple, como habremos de argumentar más abajo, y muy eficaz desde el punto de vista operativo. Sin embargo, adolece de una falta de transparencia y reditúa a sus afiliados rendimientos relativamente bajos, y prestaciones de exiguo monto.

El sistema chileno es simplísimo y muy transparente y está respaldado por una reglamentación y una supervisión sumamente eficaces. Ha producido altísimos retornos reales pero sus costos operativos son muy elevados. Esto no sólo afecta al sistema de pensiones en sí, sino también al mercado de las rentas anuales privadas sobre el cual se basa en parte.

A diferencia de Suiza, ni Chile ni Singapur han incorporado deliberadamente en sus sistemas de pensiones la redistribución a favor de los trabajadores de bajos ingresos. Por el contrario; es posible que penalizando a estos trabajadores ambos causen inadvertidamente una redistribución no intencional que quizás desnaturalice el sistema. No obstante, los dos países ofrecen alguna forma de pensiones mínimas.

El sistema suizo

Es característico describir al sistema de pensiones suizo diciendo que se trata de un sistema de tres pilares. El "primer pilar" está constituido por un régimen de seguro social que paga prestaciones básicas definidas, el "segundo pilar" consiste en los planes obligatorios de empresa, que pagan pensiones complementarias con miras a alcanzar una satisfactoria tasa de reemplazo, y el "tercer pilar" es el formado por el ahorro voluntario, que incluye planes de pensiones que cuentan con respaldo fiscal para los trabajadores independientes y otros no cubiertos por los regímenes de empresa. Pero, tal como hemos señalado ya, en realidad el sistema suizo es un sistema de cinco niveles, por cuanto dos de sus pilares han sido dividios en partes más pequeñas y desiguales.

El primer pilar es un plan de prestaciones definidas, dividido en dos niveles: uno paga una pensión uniforme mínima, calculada con arreglo a un índice básico, y su cuantía en 1990, fue igual a 800 francos suizos mensuales, o sea a aproximadamente 20% del promedio de ganancias; y una pensión ligada a las ganancias, equivalente a un 20% adicional, sujeta a un tope, de manera que en total la pensión social no sea más elevada que el doble del índice básico anual. Así, pues, la pensión social máxima no excede de 40% del promedio de ganancias. La parte de la pensión ligada a las ganancias se calcula sobre la base del promedio de las ganancias anuales de toda la carrera laboral, que son actualizadas, en tanto que la parte uniforme se ajusta proporcionalmente a la duración de la carrera. La actualización de las ganancias de toda la carrera laboral se efectúa sobre la base del índice salarial.

El sistema suizo de pensiones sociales es redistributivo, a favor de los trabajadores de bajos ingresos. Teóricamente, puede alcanzar una tasa de reemplazo superior a 100% en el caso de los trabajadores que obtienen menos de 25% de las ganancias medias. La tasa de reemplazo desciende a 40% para los trabajadores que perciben ganancias medias y a 20% para los que duplican esas ganancias medias. En la práctica, los factores de revaluación que utiliza el sistema de seguridad social y la duración de la carrera de un trabajador afectan a las tasas de reemplazo.

El "primer pilar" suizo es un sistema de reparto, financiado con una tasa de cotización total de 8,4%, que abonan por partes iguales los empleadores y los empleados. Además, el Estado contribuye con las rentas generales para cubrir el 20% de los pagos de pensiones. Antes, las pensiones sociales se indexaban con arreglo a los precios, pero desde 1980 los pagos se indexan según la media aritmética del índice salarial y del índice de los precios al consumidor. El ajuste se efectúa cada dos años o cuando el índice aumenta acumulativamente más de 8%.

Dado que se basa en las ganancias de toda la vida laboral actualizadas, y en el ajuste teniendo en cuenta la duración de la carrera, el sistema suizo de pensiones sociales evita los problemas que acosan a tantos países en desarrollo. Estas disposiciones desalientan a declarar incorrectamente (subestimándolas o sobreestimándolas) las ganancias obtenidas en el curso de la carrera laboral. También constituyen un desincentivo para el riesgo moral, puesto que los trabajadores no adquieren derecho a la pensión mínima si

tienen sólo un período mínimo de afiliación al régimen. Según estimaciones de la OCDE, en el sistema suizo la tasa interna de retorno es para los trabajadores de ingresos bajos más elevada, que para los de ingresos altos, en sintonía con los objetivos de quienes concibieron el sistema (OCDE, 1988). Aparentemente el sistema de pensiones sociales no adolece de una redistribución caprichosa o desnaturalizante.

Tal vez la proporcionalidad de las pensiones sociales sea la causa de que muchos residentes suizos de edad avanzada reciban pensiones inadecuadas para mantener un nivel de vida mínimo aceptable. Las autoridades suizas se han visto obligadas a instituir una pensión complementaria, pagadera a los ancianos que carecen de medios suficientes. Se trata en realidad de una pensión de asistencia social que se costea con las rentas públicas. En términos de la estructura de varios pilares o de dos niveles, equivale a un aditamento o a una extensión que se agrega al primer pilar.

El "segundo pilar" se asienta en los regímenes de pensiones de empresa, cuya oferta es obligatoria desde la promulgación de la ley de 1985, sobre pensiones profesionales. Esta ley instrumentó la enmienda constitucional que el pueblo suizo votó por primera vez en 1972. No se sabe con seguridad si el sgundo pilar es un régimen de cotización definida o de prestación definida. En teoría, la ley estipula algunas normas mínimas relacionadas con las cotizaciones que deben abonarse cada año. Toma en cuenta un nivel determinado de la tasa de reemplazo, pero no parece exigir que los empleadores cubran cualquier déficit que pueda surgir a raíz de un rédito insuficiente de las inversiones, y sólo establece que en cada cuenta de jubilación deberán acreditar una tasa mínima de interés (nominal) de 4%. Por lo tanto, presumiblemente si el retorno nominal es inferior a 4% se obliga a los empleadores a cubrir la diferencia.

La tasa de reemplazo que se ha puesto en la mira es al parecer una pensión íntegra de 60% del salario final, aunque muchos empleadores, especialmente en los sectores de la industria y las finanzas, persiguen la meta de lograr un 70% o más. Estos empleadores parecen ofrecer planes de prestaciones definidas y no estar dispuesto a cubrir los déficit de rendimiento de las inversiones. Teóricamente almenos, puede considerarse que estos regímenes forman parte separada del segundo pilar, y sustentan el argumento que hemos presentado más arriba, en el sentido de que el sistema suizo es, por naturaleza, de dos niveles.

La enmienda constitucional de 1972 y la ley de instrumentación de 1985 no produjeron en las disposiciones sobre las pensiones de empresa un impacto tan grande como pudo parecer a primera vista. Ello se debe a que la mayoría de las empresas grandes y medianas gestionan desde hace tiempo regímenes de pensiones para sus empleados. El impacto de la nueva ley ha sido mucho mayor en las pequeñas empresas, que han tendido a suscribir contratos con compañías de seguros y bancos comerciales.

La ley especifica que la tasa de cotización debe variar según el sexo y la edad, y que debe dividirse por partes iguales entre los empleadores y los empleados. La tasa inicial es de 7% para los trabajadores jóvenes de sexo masculino de 25 a 34 años de edad, sube a 10% para los que tienen 35-44 años, a 15% para los de 45-54 y a 18% para los de 55 a 65 años, que es la edad normal de retiro de los varones. Se aplican a las trabajadoras las mismas tasas, salvo que las más elevadas corresponden respectivamente a las de 32, 42 y 52 años. Normalmente, las mujeres se jubilan a la edad reglamentaria de 62 años. Las cotizaciones que deben abonar se calculan sobre la base de las ganancias cubiertas, dadas por la diferencia entre el índice básico anual y ese nivel multiplicado hasta seis veces. Por supuesto que los empleadores están en libertad de cubrir las ganancias que excedan de estos límites y de ofrecer prestaciones definidas.

Se exige que los empleadores establezcan entidades jurídicas, a menudo en la forma de fundaciones, para estos regímenes de pensiones, o que confíen el seguro y la gestión a instituciones financieras, como por ejemplo las compañías de seguros y los bancos comerciales.

El rendimiento de las inversiones de los fondos de pensión no es objeto de tanta atención como en Chile o Gran Bretaña. Aunque existen reglas de inversión que fijan límites máximos a los distintos tipos de capitales, no hay estipulaciones en cuanto al rédito mínimo (absoluto o relativo) que deberán devengar las inversiones. En realidad, a pesar del carácter privado de la administración de los fondos y de los beneficios que trae la competencia, en promedio las tasas reales de rédito han sido muy mediocres. Al parecer, las instituciones de inversión han puesto énfasis en la seguridad, a expensas de las ganancias.

No se dispone de datos detallados sobre el rendimiento de las inversiones de los fondos de pensiones privados. Las estimaciones sobre la base de

macrodatos y de la distribución conocida de las carteras de los fondos de pensiones sugieren que en el último cuarto de siglo pasado el promedio de la tasa real anual de rendimiento fue de 1.5% (Davis 1992). Esa tasa es inferior a la tasa media de crecimiento anual de los salarios reales, que fue de 3,2% (la más alta de las registradas en los países de la OCDE más avanzados). Lo cual indica que la brecha negativa entre la tasa real de rendimiento y la tasa de crecimiento del salario real fue de 1.7%, y esto es muy significativo. En los últimos años, se ha procurado mejorar la historia de los fondos de pensiones en materia de inversión, y las compañías de seguros y los bancos comerciales han comenzado a competir de un modo más agresivo para encauzar sus políticas inversionistas hacia los títulos internos y externos, y hacer en su material de publicidad mayor hincapié en el rendimiento.

Aunque la mayoría de los regímenes de empresas son efectivamente planes de cotización definidas, parecen experimentar problemas relacionados con los derechos y la transferibilidad. La ley suiza exige derechos inmediatos para las cotizaciones de los empleados, pero derechos parciales después de 5 años de servicios y totales después de 30 años para las cotizaciones del empleador. La ley no es clara en lo que se refiere a los derechos adquiridos con respecto a los ingresos acumulados por la inversión.

La transferibilidad de los fondos es un tema muy controvertido. Los fondos pueden transferirse al sistema de pensiones de un nuevo empleador o utilizarse para adquirir, en una compañía de seguros, una póliza de seguro restringida, o para abrir una cuenta restringida en un banco. No obstante, el cálculo de los derechos a pensión que deben ser transferidos plantea cuestiones de equidad actuarial difíciles de resolver.

Los planes de prestaciones definidas del "segundo pilar" que tienen en cuenta el salario final favorecen a los de nivel alto (especialmente a los gerentes que ascienden y reciben en un período tardío de su carrera importantes aumentos de salarios), en detrimento de los que avanzan laboriosamente. De esta manera, los regímenes de pensiones de empresa pueden dar origen a una redistribución desviada del camino correcto, desde los que dejan tempranamente sus empleos hasta los que se quedan mucho tiempo, y desde los que avanzan laboriosamente hasta los que vuelan alto. Además, los afiliados a los planes de cotización definida pueden ser objeto de una redistribución no intencional producida por significativas variaciones en las tasas reales de retorno. Un fondo de garantía, financiado por primas

fijadas sobre la base de los salarios cubiertos, asegura a los trabajadores contra la insolvencia de los fondos de pensiones creados por los empleadores.

El "tercer pilar" consiste en el ahorro voluntario, en la forma de depósitos en los bancos, pólizas de seguros, otros bienes financieros o bienes inmobiliarios como las viviendas. En este pilar, desempeñan un papel importante los planes de pensiones personales de los trabajadores independientes y de otros no cubiertos por los regímenes de empresa. Estos planes, así como otros arreglos voluntarios destinados a complementar las pensiones de vejez, son apoyados por un trato tributario favorable.

Hasta ciertos límites especificados, las cotizaciones a los regímenes sociales, a los regímenes obligatorios de empresa y a los planes de pensiones voluntarios son deducibles de los impuestos, al igual que todos los ingresos que proceden de inversiones. Así, pues, a diferencia de otros países de la OCDE, en Suiza el trato fiscal no discrimina en contra del sistema social. Además, la contribución que efectúa el gobierno al primer pilar puede justificarse como una tentativa de igualación de los beneficios fiscales entre los distintos pilares. En general, las pensiones están sujetas al impuesto a la renta.

Dada la complejidad y opacidad del sistema, no es fácil calcular el total de sus costos operativos, ni el total de la tasa de cotización requerida para conseguir las pensiones que se tienen en la mira. Las estimaciones de los actuarios indican que un trabajador cuya carrera laboral ha sido completa y que perciba un salario equivalente a las ganancias medias recibirá una pensión igual a 54% del estipendio previo al retiro, a una tasa total de cotización de 12.3%, de la cual el empleador paga 7% y el empleado 5.3 (Wyatt, 1990). No obstante, esta tasa de cotización parece muy baja si se la compara con la tasa de 8,4% en el primer pilar, y con las tasas impuestas por ley a las pensiones profesionales, que oscilan entre 7% y 18%.

En síntesis, el primer pilar, sostenido por su aditamento, parece alcanzar bien sus objetivos redistributivos y no parece excesivamente costoso. Pero los pilares 2 y 3 son muy complejos e impenetrables, y prestan escasa atención al rendimiento de las inversiones y a la eficacia administrativa. En el segundo pilar se está produciendo al parecer una buena dosis de redistribución no intencional y, en gran parte, desviada del camino correcto.

El sistema de Singapur

El sistema de pensiones de Singapur se ha organizado sobre la base de los principios del fondo nacional de previsión. Se exige que todos los trabajadores, salvo los independientes, participen en el Fondo Central de Previsión (FCP). El FCP es un organismo público que administra el sistema, recauda las cotizaciones, lleva los registros, paga las prestaciones e invierte los fondos acumulados. La función citada en último término es muy simple, por cuanto casi todos los fondos se invierten en proyectos de gobierno. Las decisiones importantes en materia de inversiones son adoptadas por otras dos instituciones gubernamentales de gran entidad, la Autoridad Monetaria de Singapur (AMS) y la Corporación de Inversiones del Gobierno de Singapur (CIGS).

El FCP fue instituido en 1955, tras un largo debate que pareció inclinarse a favor de la creación de un sistema de seguro social, denegada por la London Colonial Office (Oficina de Asuntos Coloniales) (Queisser, 1991).

En un principio, las tasas de cotización fueron muy bajas, no más de 10%, dividido por partes iguales entre empleadores y empleados. El sistema consistía en un régimen de ahorro forzoso para la jubilación, que obligaba a los rabajadores a ahorrar para la vejez y autorizaba el retiro de sumas a tanto alzado a la edad de 55 años.

En 1968, las tasas de cotización fueron elevadas a 13%, cuando se tomó la decisión de permitir retiros provisionales, sujetos a un control, para la compra de viviendas. Desde entonces han sido varios los aumentos de las tasas de cotización que en 1984 alcanzaron un alarmante total de 50%. Sin embargo, después, a raíz del impacto negativo que esto tuvo en la creación de empleos durante la recesión de 1985/6, el total de la tasa de cotización fue disminuido a 35% fijando en 10% la tasa del empleador (Vittas y Skully, 1991). En fecha más reciente, la tasa de cotización se estabilizó en 40%, nivel muy elevado todavía; la meta de largo plazo fue dividirla por partes iguales entre los empleadores y los empleados. Una vez divididas las cotizaciones para hacerlas bipartitas, esto equivaldrá a una tasa efectiva de 33%, por cuanto las de 40% serán abonadas por las empresas que tengan 120 empleados en su nómina salarial. Una innovación de los últimos años ha sido la institución de tasas más bajas para los aportes de las personas mayores de 55 años, en

tanto que desde un principio se exceptúa de las cotizaciones a los trabajadores que ganan menos de un mínimo establecido.

A lo largo de los años, se autorizaron las inversiones en títulos aprobados y los gastos destinados a la educación , y entre los beneficios del sistema se incluyó el seguro de salud. Además, desde 1987, los trabajadores deben mantener en su cuenta una suma mínima después de cumplir los 55 años. Esa suma es fijada por el FCP y es adecuada para adquirir a los 60 años de edad una pensión de jubilación vitalicia mínima, igual a aproximadamente el 25% de las ganancias medias.

El FCP es un régimen de cotización definida y su redistribución no persigue propósitos intencionales. En la actualidad no es puramente un régimen de ahorro para la jubilación, ya que permite dar varios otros usos a los fondos. Aunque la redistribución no figura entre sus objetivos, a menudo se alega que el FCP crea una redistribución desnaturalizante a causa de las bajas tasas de interés que se acreditan en las cuentas. Particularmente porque sólo los trabajadores que perciben altos ingresos pueden acceder a las posibilidades de inversión en otros valores aprobados, de elevado rendimiento (Asher, 1991).

Si bien el régimen FCP consta de un solo pilar, el gobierno de Singapur gestiona un régimen de asistencia pública que ofrece a las personas de edad avanzada carecientes una pequeña pensión, igual a la mitad de la pensión mínima del FCP y más o menos el 12% de las ganancias medias.

Una de las virtudes del FCP es su gran eficacia y sus bajísimos costos operativos. En 1990, el total de esos costos, incluyendo los previstos por la depreciación, ascendió a 0.53% de las cotizaciones anuales, a 0.21% de los salarios y a 0.10% de los activos acumulados (FCP, 1990). Estas proporciones son muy bajas, si se las juzga según las normas internacionales, y cotejadas con las registradas por los grandes regímenes de empresa de Gran Bretaña y los Estados Unidos resultan muy favorecidas. Por ejemplo, Postel, la compañía que administra los fondos de pensiones de los empleados de la British Telecom y de la Administración de Correos británica, registra un total de costos operativos y de administración de las inversiones que representa un 0.1%, o sea, 10 puntos de base de los activos totales. Esto se divide en 6 puntos de base para los costos operativos y 4 para los costos de administración de las inversiones.

Aparte de la falta de objetivos redistributivos, el FCP tiene dos deficiencias fundamentales: su elevadísima tasa de contribución total y la baja tasa de interés acreditada en las cuentas. Esta última ha fluctuado en el curso de los años, pero entre 1960 y 1990 parece haberse situado, en términos reales, en torno de un promedio de 2% (Cuadro 1). A partir de 1987, la tasa de interés del FCP se ha ligado a la tasa promedio de los depósitos para el ahorro y a la tasa de los depósitos a plazo fijo (12 meses) en los bancos.

En vista de la naturaleza de los saldos del FCP, de largo plazo y contractuales, parecería más apropiado elevar la tasa de interés. Dado que la tasa de crecimiento del salario real es mayor de 4%, la tasa real de retorno parece exigua para obtener una alta tasa de reemplazo, a pesar de la elevadísima tasa de cotización. Por ejemplo, si las pensiones se indexan con arreglo a los precios, si la vida de trabajo es de 40 años y la jubilación dura 20 años (teniendo en cuenta las pensiones de sobrevivientes), posiblemente se necesitará una tasa de cotización de por lo menos 25% para obtener una tasa de reemplazo igual a 43% de las ganancias finales, cuando la tasa de crecimiento del salario real es de 4% y de 2% la tasa real de retorno (Vittas, 1992; Schwarz, 1992). En Singapur, la tasa de cotización efectiva es de 33%, pero una parte considerable del ahorro se destina a las inversiones en vivienda y otros bienes y también al financiamiento de la educación. Algunos de esos bienes podrían significar un sostén económico durante la jubilación, aunque es clara la noción de que no todo el ahorro FCP estaría disponible. Además, corresponde señalar que aun con una baja tasa de reemplazo, el nivel absoluto de la pensión sería bastante elevado, como resultado de la alta tasa de crecimiento del salario real.

Cuadro Nº 1

Fondo Central de Previsión de Singapur
Tasas de interés nominales y reales

	Años 1960	1970	1980	1960-90
Tasa nominal	4,62	6,20	5,27	5,36
Inflación (CPI)	1,09	6,45	2,35	3,27
Tasa real	3,50	-0,24	2,86	2,02

No es fácil entender por qué la tasa de interés del FCP es baja, si bien, a diferencia de la mayoría de otros fondos nacionales de previsión, en promedio ha sido positiva en términos reales. Una explicación es que los afiliados prefieren esto, porque la tasa de interés de los préstamos hipotecarios del Banco de Desarrollo para la Vivienda también está ligada al mismo índice. Sin embargo, una baja tasa hipotecaria favorece a los empleados que perciben altos ingresos, y, además, fomenta una inversión excesiva en el sector de las viviendas. En Singapur se afirma que más del 90% de la población es propietaria de su casa, lo cual no deja de impresionar. Pero la relación entre el precio de las casas y los ingresos anuales parece ser de 10 a 1, o inclusive más alta. En comparación en los Estados Unidos la relación entre el precio de las viviendas y el ingreso es menor de 3 a 1. Lo cual implica que en Singapur el privilegio de tener la casa propia se logra a un altísimo precio. Esto quizás se explique en parte por la escasez de tierras, pero otro factor es sin duda la gran demanda de casas propias, sostenida por el régimen de ahorro forzoso del FCP.

Cuadro Nº 2

Fondo de Previsión de los Empleados de Malasia
Tasas de interés nominales y reales

	Años 1960	1970	1980	1960-90
Tasa nominal	5,20	6,69	8,25	6,71
Inflación	0,91	5,89	3,27	3,34
Tasa real	4,25	0,75	4,82	3,26

Una segunda explicación del bajo interés es que se trata de una política oficial que busca acumular reservas ocultas para las futuras necesidades de la economía de Singapur, que por otra parte carece de recursos naturales.

El FCP invierte casi la totalidad de sus fondos en bonos del gobierno, especialmente emitidos y no negociables, y en depósitos líquidos que coloca en M.A.S. Estos fondos no se destinan a propósitos de inversión interna; forman parte de las masivas reservas de divisas extranjeras de Singapur. Como es bien sabido, Singapur es de lejos el país que posee el más alto nivel

de reservas de divisas extranjeras, sobre una base per cápita. Aunque no se han publicado estadísticas, se afirma que los activos en moneda extranjera han producido retornos reales sumamente elevados, especialmente en GSIC, que invierte en títulos extranjeros, siguiendo quizás procedimientos parecidos a los de la Kuwait Investment Office (KIO) (Oficina de Inversiones de Kuwait). No hay razón para dudar de tales aseveraciones, si bien es imposible corroborarlas por la absoluta ausencia de transparencia y publicidad.

En suma, el sistema de pensiones de Singapur es un régimen de contribución definida, con una altísima tasa de cotización y una tasa real de retorno de los saldos acumulados bastante modesta, pero positiva. Se caracteriza por costos operativos muy bajos y por la acumulación de masivas reservas ocultas supuestamente obtenidas con el elevado rendimiento de los activos constituidos por divisas extranjeras. El sistema no tiene objetivos redistributivos, aunque se paga a las personas de edad avanzada carecientes una modestísima pensión de asistencia pública, y es posible que tenga lugar una redistribución no intencional pero desnaturalizante.

El sistema chileno

El nuevo sistema chileno se implantó en 1981. Es un régimen obligatorio de ahorro para la jubilación, creado en reemplazo de un régimen de pensiones sociales insolvente, que funcionaba sobre la base del sistema de reparto. Ese régimen exige que todos los empleados aporten el 10% de sus ganancias, hasta que alcancen la edad normal de jubilación, que es de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. No se impone contribución alguna a los empleadores, aunque deben retener las cotizaciones de los empleados y transferirlas a las compañías que gestionan las cuentas. Cuando un trabajador se jubila, debe o bien adquirir una renta anual vitalicia en una compañía de seguros, o bien convenir un programa de retiros de su cuenta. Están autorizados los pagos de sumas a tanto alzado, siempre y cuando el saldo de la cuenta exceda del monto requerido para adquirir una renta anual igual al 70% del último salario.

Lo mismo que el FCP de Singapur, el régimen chileno es de cotización definida y se funda en cuentas de capitalización individuales. Las pensiones dependen de las cotizaciones efectuadas a lo largo de la carrera laboral y del ingreso obtenido con las inversiones de los saldos acumulados. Se exige que los trabajadores adquieran seguros de vida y de invalidez y que abonen una

comisión suplementaria, para cubrir las primas de estas pólizas y los costos operativos del sistema.

El sistema chileno posee algunas características únicas en su género. Ha sido establecido por mandato del gobierno que también lo reglamentó, pero su gestión está totalmente en manos privadas y a cargo de una serie de compañías autorizadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones, o AFPs. Para asegurar su transparencia y simplidicad la reglamentación impone el estricto límite de "una cuenta por cada trabajador" y de un "fondo de pensión por cada AFP" (Vitas e Iglesias, 1992). Los afiliados reciben regularmente los estados de cuenta, con información sobre las cotizaciones acreditadas y los ingresos aportados por la inversión de sus fondos.

A fin de asegurar la solvencia del sistema, los fondos de pensiones han sido separados jurídicamente de las compañías administradoras. Se han impuesto estrictas reglas a las AFPs, tanto en lo que concierne a sus reservas de capital, como a la inversión de los fondos y a su rendimiento en comparación con el promedio alcanzado por la industria AFP en su conjunto. En las reglas relativas a la inversión se ha puesto énfasis en la seguridad y la rentabilidad. Se exige un cierto grado de diversificación y, a tal fin, se han impuesto límites máximos a las distintas clases de documentos que deben contener las carteras, así como a los documentos de distintos emisores. No se ha intentado dirigir la inversión de los fondos hacia los proyectos económico o sociales de alta prioridad. El sistema está sujeto a una reglamentación estricta, e incluso draconiana, y a una supervisión muy estrecha y eficaz.

Una peculiaridad muy importante del sistema es la opción individual que se otorga a los afiliados de transferir sus cuentas de una a otra AFP. Se espera que esa opción individual ejercerá presión sobre las AFPs para que compitan y funcionen eficientemente, aunque la experiencia enseña que la facultad ilimitada de transferir las cuentas puede traer como resultado altísimos costos operativos, principalmente a causa de los gastos de publicidad y comercialización y de los ocasionados por el cambio de cuentas.

Durante los diez primeros años de funcionamiento, el éxito de las AFPs ha sido notablemente bueno. En promedio, la tasa real anual de retorno de los activos de los fondos de pensiones ha sido de 13% y el total de los saldos ha representado aproximadamente el 30% del ingreso nacional. Aunque este

impresionante desempeño del sistema es el resultado de la recuperación de la economía chilena y está ligado en primer lugar el incremento de las tasas de interés real y luego a su considerable caída, poco se puede dudar que, a no ser por la existencia de las AFPs, una gran mayoría de los trabajadores chilenos no habría podido participar del alto rendimiento de las inversiones y de la notable ravalorización del capital a fin de la década de 1980.

El sistema chileno de cotización definida consta ostensiblemente de un solo pilar, y no tiene intenciones redistributivas. Empero, es posible que tenga lugar una redistribución, por la vía de la garantía de una pensión mínima que el gobierno ofrece a los trabajadores que acrediten no menos de 20 años de cotizaciones. No se sabe claramente cuántos trabajadores obtendrán el beneficio de esa garantía. Es obvio que esto depende de la futura relación entre el crecimiento del salario y los retornos reales. Algunas estimaciones sitúan entre 40 y 50% la proporción de los trabajadores que podrían acceder a ese beneficio (Gillion y Bonilla, 1992), aun cuando la carga soportada por el gobierno quizá sea más bien pequeña, puesto que sólo tendrá que cubrir el déficit entre la pensión AFP de un trabajador y la pensión mínima. Algunos estudiosos del tema calculan que ese cargo no representará más del 1% del PBI, aunque se trate de estimaciones extremadamente sensibles a las hipótesis sobre los valores de los parámetros básicos (Schwarts y Vittas, 1992). El gobierno de Chile también paga pensiones mínimas a las personas de edad avanzada indigentes, pero el número de los beneficiarios potenciales parece ser pequeño y la adquisición del derecho está sujeta a un estricto examen de recursos.

Además de la garantía de pensiones mínimas, las autoridades imponen, y garantizan en caso de malogro de la AFP, un retorno mínimo de las inversiones en relación con el promedio registrado en todos los fondos de pensiones. El gobierno garantiza también el valor de las rentas anuales vitalicias en las compañías de seguros, dentro de límites especificados.

Algunas características del régimen chileno generan una redistribución regresiva a favor de los trabajadores que perciben altos ingresos. Esto brota de dos fuentes principales. Primero, la estructura del cobro de las comisiones incluye una retribución uniforme y una retribución per valorem y esto significa que a los trabajadores de ingresos bajos se les acredita efectivamente una tasa de retorno mucho menor que a los de altos ingresos. Los datos sobre los primeros diez años de vigencia del sistema AFP, indican que los

trabajadores de bajos ingresos obtuvieron una tasa real de retorno de 7,5%, a diferencia del 10,5% que se acreditó a los de altos ingresos y del 13% a los fondos de pensiones en su conjutno (Vittas e Iglesias, 1992). Origina esa diferencia la imposición de la retribución uniforme, que fue muy elevada en los años iniciales del régimen, pero que ha declinado significativamente en términos reales. De hecho, varias AFPs han suprimido totalmente sus retribuciones uniformes. La redistribución no intencional también puede derivar de las variaciones del retorno entre las AFPs, aunque son limitadas por el mínimo exigido al rendimiento de las inversiones de los fondos de pensión.

El segundo factor que desnaturaliza la redistribución es el uso forzoso de las rentas anuales. En teoría, en las rentas anuales vitalicias debiera tenerse en cuenta la menor expectativa de vida de las personas pobres o de las que se dedican a ocupaciones particularmente penosas. Sin embargo, en la práctica parece que los trabajadores de bajos ingresos no sólo no gozan de precios inferiores para sus rentas anuales, sino que también pagan comisiones mucho más elevadas que sus pares de altos ingresos. Se desconoce la dimensión de la redistribución desnaturalizante ocasionada por el uso de las rentas anuales vitalicias, pero al parecer está generando preocupación entre los encargados de formular políticas y los analistas chilenos.

Otra cuestión inquietante es el elevado nivel de los costos operativos. En promedio, los costos operativos que se imputan a los afiliados después de deducir las primas abonadas para el seguro de vida y de invalidez, ascienden a 15.4% de las cotizaciones anuales, 1,54% de los salarios y 2,3% del total de activos. Si comparamos las experiencias de Singapur y Chile vemos que, según la proporción que se aplique, el sistema chileno fue 29, 7 y 23 veces más oneroso que el de Singapur. En Chile, los costos operativos son superiores a los del Fondo de Previsión de los Aslariados de Malasia, aunque muy inferiores a los registrados por el de Zambia (cuadro 3).

Dos de estas tres proporciones pueden resultar muy engañosas. Primero, la relación entre los costos operativos y las cotizaciones está distorsionada por el volumen de la tasa de cotización. Dado que gran parte de los gastos de un régimen de pensiones depende del número de afiliados y que estos gastos son insensibles al volumen de las cotizaciones, el país que posea una elevada tasa de cotización tenderá a registrar una baja relación entre los costos operativos y las cotizaciones, y viceversa. Singapur, con una tasa de

cotización de 40% de los salarios nominales, tiene un flujo de cotizaciones anuales muy superior al de Chile, donde la tasa de cotización es sólo de 10%. En 1989, Malasia ostentó una tasa nominal de cotización de 20% (que ascendió a 22% en 1992), mientras que la de Zambia fue de 10%. Segundo, la edad y la madurez del régimen afectan a la relación entre los costos operativos y los activos totales. Un régimen que ha alcanzado la madurez y una gran acumulación de saldos tenderá a registrar una relación más baja entre el costo y los activos. En contraste, la tercera relación, la que media entre los costos operativos y los salarios anuales, no resulta afectada por estas distorsiones y quizás sea la más importante para comparar la eficacia operativa. Sin embargo, indica que el sistema chileno es siete veces más costoso que el de Singapur.

Cuadro Nº 3

Costos operativos y retorno de las inversiones

	Singapur 1990	Malasia 1989	Zambia 1988/9	Chile 1990
Costos operativos en porcentaje de: Cotizaciones anuales	0,53	1,99	51,7	15,4
Promedio del total de activos	0,10	0,18	6,8	2,3
Salarios anuales cubiertos	0,21	0,40	5,17	1,54
Retorno real de las inversiones acreditado en las cuentas individuales (durante la década de 1980)	2,86	4,82	-55,0*	7,5-10,5

* Estimación conjeturada sobre la base de la tasa nominal de interés de 5% y de la tasa promedio de inflación de 135%.

En Chile, los costos operativos son altos, por dos razones principales. Primero, la informática está mucho menos adelantada que en Singapur, y es considerable la duplicación de los sistemas de computación y de las redes de filiales para recaudar las cotizaciones y abonar las pensiones. Segundo, son muy altos los gastos de propaganda y publicidad para fomentar el traspaso de una AFP a otra. Debido a la falta de un sistema central de computación y liquidación, los costos del traspaso de las cuentas son significativos. Aunque a menudo no se repara en esto, el traspaso de las cuentas también

impone gravososos costos a los empleadores, obligados a retener las cotizaciones y pagarlas a la AFP que corresponda según la elección de sus trabajadores. También los altos costos de comercialización afectan el mercado de las rentas anuales vitalicias. Las autoridades chilenas están considerando varias medidas destinadas a reducir los costos operativos, entre ellas las restricciones a la frecuencia del derecho a transferir cuentas, y a la naturaleza y el volumen de los costos de comercialización. Prestan asimismo cierta atención a la reglamentación de la estructura de las comisiones abonadas a los agentes, especialmente en el mercado de las rentas anuales vitalicias.

Los datos acerca del retorno de las inversiones, calculado una vez que se deducen los costos operativos, indican que, hecho el balance, los trabajadores chilenos tuvieron mejor suerte que los malayos y los singapurenses, aunque en los países de estos últimos los rendimientos de las inversiones también resultaron beneficiados por las altas tasas de interés real que predominaron en muchos territorios durante la década de 1980. Sin embargo, en Chile la preocupación nace de haber comprendido que los elevadísimos retornos de los años '80 difícilmente continuarán en lo futuro, y que entonces será vital bajar los costos operativos para que los resultados financieros netos del sistema sean favorables.

En suma, el régimen chileno ha sido establecido por mandato del gobierno, pero su gestión está en manos privadas. Es un régimen de cotización definida y se funda en las cuentas individuales de capitalización. Es muy simple y transparente y está apoyado por una reglamentación rigurosa y eficaz y por una estrecha supervisión. El régimen goza de importantes garantías gubernamentales, entre ellas el suministro de pensiones mínimas, lo cual implica que en términos estrictos no se trata de un sistema constituído por un solo pilar. En el curso de sus diez primeros años de vigencia, el sistema chileno ha alcanzado tasas reales de retorno anormalmente altas, pero también se ha caracterizado por los elevadísimos costos operativos.

¿El camino a seguir es el sistema Swiss Chilanpore?

La idea del Sistema Swiss Chilanpore se funda en una estrategia de reforma de las pensiones que combina los mejores ingredientes de cada país y evita sus puntos débiles. Así, pues, la reforma del sistema de pensiones consistiría en un régimen de varios pilares, que incluiría dos pilares obligatorios y uno o dos voluntarios.

Los pilares obligatorios se incluyen por la presunción de que los individuos, y especialmente los trabajadores jóvenes son miopes en lo que concierne a sus necesidades durante la jubilación y que no ahorran lo suficiente en previsión de la vejez. Entra también en juego la necesidad de no fomentar el riesgo moral y el comportamiento desenfadado de los que no toman disposiciones para la vejez e intentan depender de la generosidad y caridad de sus congéneres. En vista del trato que la sociedad dispensa a las personas muy pobres y sin hogar, este argumento siempre me ha parecido un poco espurio y una maquinación de los teóricos académicos. Pero aunque tengamos dudas acerca de su significación concreta es difícil negar su relevancia intelectual. Tal vez la participación obligatoria sea una consideración más pragmática para superar la parcialidad y la selección adversa de que adolecen los mercados de las rentas anuales.

Sea cual fuere el razonamiento a favor de la afiliación obligatoria, es importante señalar que los gobiernos tienen la responsabilidad de asegurar que los pilares obligatorios funcionen correctamente, sean justos y equitativos y alcancen sus objetivos financieros y sociales. Sin embargo, tienen también la responsabilidad de reglamentar y supervisar a los pilares voluntarios, especialmente si otorgan incentivos fiscales para su promoción o, como es lo más corriente, si los mercados privados sufren asimetrías de información a los problemas de riesgo moral, selección adversa, costos y comportamientos volubles. Por consiguiente, al gobierno le corresponde desempeñar un papel incluso en el caso de los pilares voluntarios, aunque evidentemente su responsabilidad es mucho mayor cuando se trata de los obligatorios.

El primer pilar

El primer pilar estará representado por un plan de prestación definida, y seguiría los lineamientos del primer pilar suizo. Se instituiría sobre la base de los principios de solidaridad (o sea funcionaría según el sistema de reparto), proporcionalidad, indexación y actualización, y de las ganancias obtenidas a lo largo de la vida de trabajo. Al igual que en el sistema suizo, el primer pilar constaría de dos partes: una pensión uniforme mínima sobre la base de la carrera laboral completa, y una pensión ligada a las ganancias. Además podría abonarse a las personas de edad avanzada con medios insuficientes una pensión de asistencia pública, quizás igual a la mitad de la pensión mínima y sujeta a un riguroso examen de recursos.

La primera parte pagaría una pensión mínima, que se fijaría prescindiendo del nivel de los salarios. La pensión mínima íntegra se pagaría por una carrera laboral de 40 años (aunque se puede considerar una carrera completa más corta o más larga) y sería prorrateada según la duración real de la carrera de cada trabajador. Se podría fijar una pensión mínima igual a 15% o 20% de las ganancias medias. Lo ideal sería ligar todos los pagos de pensiones a las ganancias netas, o sea, las obtenidas después de deducir de la nómina las cotizaciones al sistema de pensiones.

La segunda parte del primer pilar consistiría en una pensión ligada a las ganancias. Se calcularía sobre la base del promedio de ganancias en el curso de toda la carrera laboral, que sería actualizado, y la pensión podría ascender a un 15-20% suplementario del promedio de las ganancias netas. La actualización de las ganancias podría efectuarse sobre la base del índice salarial o del índice de los precios.

Los dos componentes de la pensión del primer pilar serían indexados y para ello se podría elegir o bien los precios, o bien los salarios. Tal vez la solución suiza de utilizar la media aritmética de ambos índices podría constituir una buena manera de encarar esta cuestión, especialmente en aquellos países donde el salario real no sigue una tendencia en constante ascenso.

En el primer pilar, la tasa de cotización dependería de la estructura demográfica de la fuerza de trabajo. Para la mayoría de los países sería adecuada una tasa de 5% a 10%. Por añadidura, quizás fuese apropiada una razonable contribución del Estado. Sí la proporción de dependencia de las personas de edad avanzada aumentara al punto de requerir una tasa de cotización más alta para mantener el equilibrio financiero del primer pilar, podría considerarse la posibilidad de elevar la edad normal de jubilación.

El segundo pilar

El segundo pilar estaría constituído por un plan de cotización definida, que contaría con cuentas de capitalización individuales. Se fundaría en los principios de la administración privada y de la elección individual, de la simplicidad y la transparencia, la seguridad y la rentabilidad, la reglamentación estricta y la supervisión eficaz y se sumaría a esto la eficacia operativa.

El objetivo del segundo pilar sería el pago de una pensión igual a 30-40% del

promedio de ganancias netas de toda la carrera laboral (o de las ganancias netas del año final) actualizadas. Se fijaría una tasa mínima de cotización según las previsiones respecto de la tasa de crecimiento prevista respecto del salario real, las tasas reales de retorno y la duración normal de las vidas de trabajo y jubilación. Una tasa de cotización que oscilara entre 10% y 15% sería adecuada, salvo que existiera una brecha muy pronunciada entre los retornos reales y el crecimiento de las ganancias reales. Dado que el primer pilar se establecería sobre la base de una combinación de la pensión uniforme mínima fundada en la carrera laboral completa y de una pensión ligada a las ganancias, si se optara por instituir el segundo pilar sobre la base de las ganancias del año final, se permitiría que los trabajadores aumentaran su tasa de cotización personal (hasta un tope especificado) para que alcanzaran una tasa de reemplazo integral de 70%. Se podría conferir un trato fiscal que difiriera el impuesto, a fin de que hubiese un incentivo para el acatamiento, aunque para minimizar su efecto regresivo esa medida podría tomar la forma de créditos impositivos en lugar de una deducción total de las cotizaciones.

En materia de estructura y reglamentación, el segundo pilar sería muy semejante al sistema chileno, salvo en lo que concierne a un importantísimo aspecto. Para evitar el nivel aparentemente excesivo de los costos de funcionamiento, se incluiría en el sistema una agencia central que tendría a su cargo la misión de mantener los registros, recaudar las cotizaciones, abonar las pensiones y enviar los estados financieros. Sería un organismo público, o podría pertenecer a todas las compañías privadas, como una propiedad conjunta, a la que se permitiría participar en la administración de las inversiones de los fondos de pensión. Cumpliría un papel parecido al que desempeña el "clearing" bancario o el mercado a futuro.

Sin embargo, la inversión de los fondos de pensión podría confiarse a compañías privadas, autorizadas y bien reglamentadas. El trabajador podría tener la opción de transferir la administración de sus fondos, dividiéndolos entre distintas compañías, aunque este traspaso de cuentas implicaría algo más que una serie de entradas en la computadora de la agencia operativa central. Lo mismo que en el caso de Chile, en las reglas de inversión se pondría énfasis en la seguridad y la rentabilidad, se impondrían límites para asegurar una adecuada diversificación de los riesgos y se establecería una estricta reglamentación y supervisión que correría por cuenta de una conveniente agencia de contralor. Para ejercer un control sobre los costos

de comercialización, se implantarían rigurosas reglas en el campo de la propaganda y se reglamentaría la estructura de las comisiones pagaderas a los agentes. Además, habría una detallada normativa sobre la venta de las rentas anuales.

Se podría estudiar una limitación de la gama de productos ofrecidos por las compañías administradoras de los fondos de pensiones y por las compañías de seguro de vida. Por ejemplo, la reglamentación podría incluir normas tales como "una cuenta por cada trabajador" y "un fondo de inversión por cada compañía administradora de fondos", que son elementos esenciales del actual régimen chileno. Existe la alternativa de permitir que las compañías administradoras ofrezcan una reducida línea de inversiones (por ejemplo, un fondo de inversión en títulos, bonos y el mercado monetario), pero para asignar los saldos de las cuentas individuales eligiendo entre estas tres posibilidades, se podrían seguir estrictas reglas relacionadas con la edad. Asimismo, podrían imponerse límites a la oferta de rentas anuales, tal vez optando por las vitalicias si hubiera diez años de pago.

Justificaría estas restricciones a la gama de productos ofrecidos el argumento de que permitir una ilimitada elección individual de los fondos de inversión y de los productos representados por la renta anual, sería contrariar la alegación del comportamiento miope para justificar la implantación de los pilares obligatorios. Otra justificación podría ser la aversión por los riesgos manifestada por los inversores poco avezados que tienden a elegir instrumentos de corto plazo y bajo rendimiento, que no son adecuados para la naturaleza contractual de largo plazo de estos ahorros.

Puesto que el segundo pilar consistiría en un plan de cotización definida, no sería apropiada la indexación de los saldos. Sin embargo, éstos pueden ser protegidos de los caprichos de una elevada y volátil inflación exigiendo -o instando- a los fondos de pensiones que inviertan en valores indexados de largo plazo o en títulos que defiendan eficazmente contra la inflación. Por otra parte, las rentas anuales deben ser cabalmente indexadas.

Una variante de esta solución podría ser la de confiar a la agencia central la elección de los administradores de los fondos de inversiones, sobre la base de procedimientos transparentes y claras pautas de inversión. Esto minimizaría los costos de comercialización y garantizaría la participación de todos los trabajadores en un fondo nacional común. No obstante, un contundente

argumento para oponerse a esa centralización sería el peligro de una interferencia política en la utilizaciòn de los fondos y en la adjudicación de los contratos para administrarlos.

Pilares voluntarios

Además de los pilares obligatorios pueden instituirse regímenes de pensiones optativos. Pueden crearlos los empleadores y los individuos que quieran obtener tasas de reemplazo más altas que las previstas en los pilares obligatorios. Por regla general, los regímenes opcionales deben gozar de los mismos incentivos fiscales que los obligatorios. Debe otorgárseles un trato fiscal que permita la deducción de las cotizaciones (tal vez fijando un techo) y la exención de los ingresos producidos por las inversiones (fijando también un techo), mientras que las pensiones deben recibir el trato que corresponde a cualquier otra fuente de ingresos.

Aunque son voluntarios, los regímenes de pensiones de empresas debieran ser reglamentados para proteger los intereses de los trabajadores y asegurar un trato equitativo, libre de discriminaciones. En consecuencia, tendrían que existir disposiciones mínimas en materia de derechos y transferibilidad, en tanto que, en los regímenes de prestación definida, las pensiones deben concederse sobre la base del promedio de ganancias actualizadas de toda la vida laboral y no de las ganancias del año final (esto eliminaría el trato favorable que reciben los gerentes de alto rango y otros directivos). Además, tendrían que establecerse prudentes reglamentaciones en materia fiduciaria en lo que respecta a la custodia, aunque en vista de la responsabilidad financiera que corresponde a los empleadores quizás no sean necesarias detalladas reglas de inversión.

El campo de acción de los regímenes voluntarios de empresa sería mucho más restringido, en el marco de un sistema compuesto por dos pilares obligatorios. En la medida en que las empresas necesitaran ofrecer estímulos a la lealtad y a la formación específicamente requerida por ellas, o en que quisieran aplicar políticas de empleo flexibles, tendrían que desarrollar regímenes compensatorios alternativos que no guardarían relación alguna con el suministro de pensiones profesionales.

Los planes de pensiones personales voluntarias y los productos de las rentas anuales también tendrían que ser reglamentados para proteger los intereses

de los consumidores. En términos generales, la reglamentación y la supervisión tendrían que seguir lineamientos parecidos a los de las compañías de seguros y los bancos y poner énfasis en la estabilidad, la eficiencia y la equidad.

Observaciones finales

Hemos abordado en este informe algunas de las cuestiones que se plantean cuando se instituye un sistema de pensiones. Nuestra mira se ha centrado principalmente en la creación de un sistema capaz de llevar a la realización con buen éxito los objetivos de solidaridad y redistribución, y de eficiencia en el funcionamiento y las inversiones, acumulando suficientes saldos para el pago de pensiones adecuadas y sostenibles, desde le punto de vista financiero.

No hemos examinado varios puntos importantes, como por ejemplo, la necesidad de asegurar un alto grado de cobertura y acatamiento en los pilares obligatorios del sistema, la interacción de la reglamentación con el desarrollo del mercado financiero, o los problemas de la transición. Dos aspectos que quizás debieran subrayarse serían que la nueva estructura propuesta contempla la continuidad del papel -si bien reducido- de un pilar de pensiones públicas y un papel mucho menor de los regímenes de pensiones de empresas.

Cabría preguntarse por qué favorecer el sistema Swiss Chilanpore y no uno holandés. La principal diferencia entre los primeros pilares de los Países Bajos y Suiza reside en que el sistema holandés sólo incluye en su primer pilar una pensión uniforme, cuyo monto se ha fijado en torno del 40% de las ganancias medias, y que se financia con la cotizaciones de todos los residentes, a razón de 14,8% de sus ganancias. El costo del sistema holandés es claramente mucho más alto que el suizo. Aunque los economistas prefieren los sistemas de tasa uniforme, porque no son tantas las distorsiones en materia de incentivos, la existencia en el primer pilar de una parte relacionada con las ganancias ayudaría a tener alguna seguridad acerca de una tasa de reemplazo mínima para los trabajadores con una carrera laboral completa y ganancias medias. Un sistema de tasa uniforme menos generoso que el holandés no proveería un piso para la tasa de reemplazo. Por consiguiente, el argumento que propicia la inclusión de dos partes en el primer

pilar se apoya en la necesidad de mantener bajos los costos y minimizar los riesgos, diversificando a los proveedores.

Dos razones pueden justificar que el papel de los regímenes de pensiones profesionales disminuya tanto. Primero, esos regímenes adolecen de muchas deficiencias, relacionadas con la redistribución intencional y no intencional entre los afiliados a los distintos regímenes. En la medida en que se los utilice como herramienta para el manejo del personal, forzosamente han de penalizar a unos trabajadores más que a otros. Si una correcta reglamentación sobre derechos mínimos, transferibilidad y normas de indexación eliminara esas falencias, esto debilitaría el incentivo de los empleadores para seguir patrocinando planes semejantes. La segunda razón es que, con la declinante estabilidad de los patrones de empleo, los regímenes de empresas serán probablemente cada vez más inadecuados para suministrar prestaciones sociales sobre la base del empleo, tales como la pensión y el seguro de salud.

Por último, es preciso formular una advertencia en cuanto a la aplicabilidad y pertinencia de una estrategia de reforma de las pensiones fundada en los lineamientos de esta propuesta. A pesar de la retórica pregunta hecha en la introducción de este documento, no existe en realidad un esquema para algún tipo de reforma que pueda aplicarse en todos los países, independientemente de las circunstancias y condiciones locales. Por ejemplo, en aquellos países donde es patente la comprobación de que los fondos nacionales de previsión han fracasado, como ha sucedido en la mayoría de los africanos a causa de los mercados de capital subdesarrollados, la administración deficiente y la interferencia política, la estructura de varios pilares que hemos propuesto no tendría muchas probabilidades de éxito, a menos que se reformaran los mercados de capital y se fortalecieran y mejoraran los mecanismos de la reglamentación. En esos países, en la actual coyuntura son preferibles los sistemas de seguro social, especialmente si tienen estructuras demográficas muy favorables y han sido concebidos con propiedad para evitar las distorsiones de los sistemas de seguro social de América latina y los países de Europa oriental. Sin embargo, los gobiernos no debieran perder de vista la necesidad de reformar más profundamente en el largo plazo, sus incipientes sistemas de seguro social y reestructurarlos a su debido tiempo, orientándolos hacia la solución de varios pilares que aquí preconizamos.

Referencias

Asher, Mukul (1991). *Social Adequacy and Equity of the Social Security Arrangements in Singapore,* Centre for Advanced Studies. National University of Singapore, Occasional Paper Nº 8, Singapur.

CPF (1990). *Annual Report* 1990, Central Provident Fund Board, Singapur.

Davis, E.P. (1992). *The Structure, Regulation and Performance of Pension Funds in Nine Industrial Countries,* Banco Mundial, CECFP, mimeografiado.

Gillion, Colin y Bonilla, Alejandro (1992). "Analysis of a National Private Pension Scheme: the Case of Chile", *International Labor Review,* 131 (2). Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OCDE (1988). *Switzerland, Economic Surcey* 1987/88, París: OCDE.

Queisser, Monika (1991). "Sistemas de seguridad social en el Sudeste de Asia", *Revista Internacional de Seguridad Social,* Vol. 44, 1-2/91.

Schwarz, Anita M. (1992). *Basic Parameters of Mandatory Retirement Savings Schemes,* Banco Mundial, CECFP, mimeografiado.

Schwarz, Anita M. y Vittas, Dimitri (1992). *Policy Issues in Pension Guarantees,* Banco Mundial, CECFP, mimeografiado.

Vittas, Dimitri (1992). *the Simple(r) Algebra of Pension Plans,* Banco Mundial, CECFP, mimeografiado.

Vittas, Dimitri e Iglesias, Augusto (1992). *The Rationale and Performance of Personal Pensions Plans in Chile,* Banco Mundial, WPS 867.

Vittas, Dimitri y Skully, Michael (1991). *Overview of Contractual Savings Institutions,* Banco Mundial, WPS 605.

Wyatt (1990). *Benefits Report* - Europe, USA, Bruselas: The Wyatt company SA.

LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SUS IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA *

Rodolfo Saldain

TENDENCIAS MUNDIALES

En la última década, los procesos económicos y sociales han venido ocurriendo en un ambiente mundial dominado por el auge del liberalismo económico y, más recientemente, por el fracaso del sistema económico y la organización política implementados en el área territorial e ideológica con centro en Moscú.

Sin perjuicio de ello, el sistema económico basado en la propiedad privada de los medios de producción y en el mercado como ámbito libre regulador de la oferta y demanda de bienes, servicios y factores, no es el mismo que conoció la revolución industrial. Sus genes mutantes se encuentran, fundamentalmente, en los papeles reservados para el Estado, la sociedad y el individuo.

El nacimiento del denominado Estado de Bienestar marcó el ascenso estatal en el campo económico-social. La tendencia a privilegiar al Estado y la sociedad por encima del individuo comenzó a retroceder hacia fines de la década de los 70, revalorizándose el rol del individuo, la iniciativa privada y el mercado.

---

* Ponencia elaborada para el "Simpsio Leo Wildmann". Asociación Internacional de la Seguridad Social. XXIV Asamblea General, Acapulco, 26 de noviembre de 1992.

TENDENCIAS REGIONALES

Las estrategias de desarrollo en la posguerra

La situación de subdesarrollo, el escándalo de la pobreza y de la opulencia extremas, el convencimiento de que los instrumentos clásicos de la teoría económica no bastaban, así como la necesidad de incorporar al análisis el poder, como elemento explicativo imprescindible de la realidad socio-económica regional, llevaron a que gran parte de la intelectualidad latinoamericana buscara desarrollar un pensamiento propio.

En este contexto, el Estado ha sido concebido como un agente económico de primer orden y el principal creador y dinamizador de todo proceso de cambio. La protección implícita en la industrialización sustitutiva de importaciones, en torno de la cual se formó la mayor parte del empresario local, generó en éste una marcada dependencia de los subsidios y los altos aranceles. Esta misma situación, junto a la falta de competencia, significaron un muy bajo estímulo a la eficiencia.

Por otra parte, las orientaciones populistas de muchos gobiernos, habilitaron mecanismos que provocaron déficit fiscales, escaladas inflacionarias y, en general, desequilibrios macroeconómicos.

La crisis invasiva

Ante el schok petrolero de los 70's los países de la región se vieron afectados de maneras totalmente opuestas, según fueran exportadores o importadores de petróleo.

Tras este impacto la gran mayoría de los países de la región asumieron un muy fuerte endeudamiento externo que, en este caso sí, los afectó de manera bastante más uniforme.

Los principales elementos desencadenantes de la crisis, tras varios años de creciente deterioro de la demanda externa, fueron la brusca caída del ingreso neto de capitales ocurrida en 1982 y el enorme aumento que simultáneamente experimentaron los pagos netos de utilidades e intereses al exterior (CEPAL, 1986:16 Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

La suma de estos elementos coyunturales más el agotamiento o fracaso de las estrategias de desarrollo de la posguerra, derivó en una crisis regional esencialmente invasiva de los sistemas económico, político y social.

Los desequilibrios externos

La crisis de la deuda obligó a hacer frente a un desequilibrio de la cuenta corriente que equivalía a 40% del valor de las exportaciones de bienes y servicios y que, en las nuevas circunstancias, no podría seguirse financiando mediante la captación neta de préstamos e inversiones. Por lo que, necesariamente, la región se vio forzada a iniciar un proceso de ajuste (CEPAL, 1986:16).

Se ha señalado que la región en su conjunto, obtuvo con extraordinaria rapidez la reducción del desequilibrio externo. Sin embargo, por la forma en que fue lograda, esta marcada reducción del déficit de la cuenta corriente entrañó un alto costo desde el punto de vista de la caída de la actividad económica y del empleo (CEPAL: 1986).

LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Necesidad del ajuste estructural

Los esperados efectos de las políticas de estabilización, tales como la reducción de los desequilibrios macroeconómicos, la disciplina fiscal y la disminución de las tasas de inflación, carecen de los atributos de los que cualquier gobierno puede plantearse como objetivo último. No obstante, puede haber poca duda sobre el carácter de condición necesaria de esos efectos para cualquier objetivo último o, si se prefiere, cualquiera sea la utopía motivadora.

Suele plantearse que los efectos de la estabilización deben acompañarse de ajustes estructurales con la finalidad de remover lo que se percibe como obstáculos al desarrollo económico y posibles causantes de nuevos desequilibrios que harían inoperante los esfuerzos de estabilización. El desarrollo económico, como tal, si bien tiene varios de los atributos que puedan transformarlo en un objetivo último, la estrategia a través de la cual se persigue ese desarrollo no resulta axiológicamente irrelevante.

Contenido de los programas de ajuste estructural

Se ha dado en hablar de la existencia de propuestas ortodoxas y heterodoxas de ajuste estructural. En líneas generales se identifica a las primeras con las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, inspiradas en el pensamiento económico neoliberal.

Las segundas, por el contrario, han sido intentos de ajustes llevados adelante por algunos gobiernos de la región en la década pasada. Invariablemente esos intentos, al no lograr recuperaciones de la tasa de inversión en los plazos en que aquellas políticas no ortodoxas aún eran viables, desembocaron en situaciones de ingobernabilidad económica y potencialmente política y/o del sistema en su conjunto (Calderón et al. 1990:53). Se ha ejemplificado estas situaciones con las vividas por las adeministraciones de Raúl Alfonsín en Argentina y Alan García en Perú.

Tras el fracaso de estas experiencias de ajuste heterodoxo, las políticas ortodoxas de ajuste estructural se han presentado como casi inevitables.

Esas políticas de ajuste estructural se clasifican por lo común en cuatro categorías: (i) política comercial y de precios, (ii) política de inversiones públicas, (iii) política presupuestal y (iv) políticas tendientes a reforzar una movilización más eficaz de los recursos, en las cuales el Banco Mundial promueve reformas denominadas institucionales (Lichtensztejn et al. 1986:177).

ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL LATINOAMERICANA

No obstante sus marcadas diferencias, pueden identificarse ciertas características comunes, dotadas de cierta persistencia, ya sea en el tiempo o en las diferentes etapas por las que atraviesan los programas de seguridad social en América Latina. A su vez, de los estudios comparativos, surgen algunos rasgos que caracterizan, no ya los sistemas nacionales, sino el propio esquema regional de protección social.

A esas características comparativas, persistentes o repetitivas, llamamos aspectos estructurales de la seguridad social en América Latina y si bien es

posible ensayar variadas presentaciones de las mismas, nos inclinamos por subrayar las siguientes:

Alto grado de diferenciación intrarregional

El grado o fase de desarrollo de los programas entre los diferentes países de la región tiene marcadas diferencias. Ya es tradicional el ordenamiento y agrupación de países, elaborado según la medida no ponderada de once variables predeterminadas. Este ordenamiento identifica tres grupos de países (Mesa-Lago, 1985:346):

Grupo alto:
Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica.

Grupo intermedio:
Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela.

Grupo bajo:
República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití.

Esa diferenciación incide en aspectos relativos a la producción de nuestros países. Las posibilidades de diversificación productiva, especialmente atendiendo al énfasis exportador implicado en las políticas de ajuste estructural, se ven influidas por este rasgo en un doble sentido:

a) Aquellos países con un mayor grado de desarrollo social tienen mayores posibilidades de diversificación productiva con niveles internacionalmente aceptables de calidad. A su vez, la calificación de los recursos humanos implícita en esos niveles de desarrollo social es, por regla general, expresión de un mayor costo de la mano de obra y, por lo tanto, un encarecimiento de los productos de exportación.

b) Desde otra perspectiva, el bajo costo de la mano de obra, incluyendo la tributación destinada a la seguridad social, puede ser considerada como una ventaja comparativa de la gran mayoría de los países de la región.

La diferenciación intrarregional apuntada está asumiendo en la actualidad una nueva relevancia en el marco de los procesos de integración en curso. Por ejemplo, el Tratado de Asunción, creador del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en el que participan Argentina, Brasil, Baraguay y Uruguay, prevé la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción entre los cuatro países. Esta circunstancia implica que la diferenciación intrarregional de los programas de seguridad social tenga dos efectos en principio no deseables:

a) Al preverse la posibilidad de libre circulación de trabajadores, los niveles de protección social de los mismos variarán sustancialmente de un país a otro, sin que existan, además, niveles mínimos de coordinación legistlativa o procedimientos fluidos de conservación o reconocimiento de derechos.

b) Al mismo tiempo, esa diferenciación discrimina en contra de los países con un mayor desarrollo social, en tanto su producción es más costosa en términos de recursos humanos.

Tendencia reproductora de la estructura de poder

La gran mayoría de los programas se originaron en sectores ricos en términos de poder y la ampliación poblacional de la cobertura siguió similar patrón, quedando, por regla general, excluida la población de menores ingresos.

Con carácter general, puede afirmarse que grupos significativos de la población consiguieron incorporarse a pautas de consumo similares a las de los países desarrollados, tuvieron acceso a niveles de decisión, se incorporaron al poder económico, político y social; sin embargo, coexistieron con grandes mayorías excluidas, que no captaron sino mínimas partes de los frutos del progreso técnico (Sáinz, 1987:66).

Esta tendencia a reproducir las estructuras de poder dominantes se manifiesta, fundamentalmente en dos aspectos: la cobertura poblacional limitada, por un lado, y la solidaridad invertida o neutral, por otro.

Cobertura poblacional limitada

En América Latina, los programas de la denominada seguridad social,

recogen un modelo de protección ante los riesgos y contingencias que atiende, que tiene una cobertura de alcance profesional.

Analizando modelos de cobertura de los riegos de invalidez, vejez y sobrevivencia (Saldain, 1991), hemos definido tres posibles alcances de la cobertura: universal, profesional o selectiva.

Al ser fundamentalmente profesional el alcance de la cobertura de los programas aplicados en la región, se produce el fenómeno de exclusión de muy extensos sectores carenciados. Este estilo de cobertura responde, en general, al modelo desarrollado por Bismarck.

La población que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza crítica en América Latina no está normalmente protegida por el seguro social (Mesa-Lago, 1989-68).

La limitación de la cobertura poblacional lleva consigo otra característica estructural, vinculada también a las relaciones de poder y a la naturaleza integradora o excluyente de las estrategias de desarrollo dominantes: el sesgo marcadamente urbano, cuando no metropolitano de la cobertura.

El proceso de integración social a partir de los años 50, fue esencialmente de naturaleza urbana, se apoyó principalmente en movilizaciones de grupos sociales que poseían ese carácter y, salvo excepciones, tendió a beneficiarlos más que a los grupos rurales. La legitimación del sistema social y también el control social han estado vinculados a la expansión de las estructuras económicas, en especial de sus sectores modernos y dinámicos, lo que ha permitido -aunque de forma selectiva- algunos procesos de incorporación. Sin embargo, se han deteriorado las posibilidades de incorporar la creciente masa urbana al sector moderno de la economía, dificultando su acceso a la seguridad social y a la participación política y cultural (Sáinz, 1987:78).

Los países de América Latina del grupo intermedio cubren menos de una mitad de su población. Los países menos desarrollados cubren menos de una cuarta parte de su población. Los países del Caribe no latino han logrado combinar una cobertura casi universal (debido al compromiso político, el modelo británico y ventajas geográficas) (Mesa-Lago, 1989:154).

Solidaridad neutral o invertida

Este se presenta como el segundo componente de la tendencia a reproducir la estructura de poder dominante. El mismo implica que se reproduce (solidaridad neutral) cuando no agrava (solidaridad invertida), las desigualdades existentes a nivel de la sociedad global.

Los programas de seguridad social actúan eyectando recursos de una población proveedora e inyectándolos, en igual especie o transformados, en una población perceptora. Esta reasignación coercitiva de recursos individuales tiene efectos sobre la distribución de ingresos de la comunidad. Sus efectos pueden, en principio, ser neutros, atenuadores o agravadores de las desigualdades de ingresos existentes en una comunidad dada.

Si los efectos son neutros, la eyección e inyección de recursos tiene una misma base poblacional y el programa de que se trate oficia, seguramente, como un mecanismo de reasignación intertemporal de recursos sobre principios de justicia conmutativa y relaciones sinalagmáticas, en las cuales, a nivel individual, se percibe como equivalente el esfuerzo contributivo (eyección) y el beneficio o prestación (inyección).

Si el efecto es atenuador de las desigualdades de ingresos, la eyección e inyección de recursos no deben tener una misma base poblacional o, cuando menos, la cuantía de la eyección debería guardar relación directa con la cuantía de los ingresos y a la inversa en la inyección. En este caso el programa actúa como un mecanismo de reasignación intersocial de recursos sobre principios de justicia distributiva y equidad.

Por último, si el efecto de un determinado programa de seguridad social fuera agravar o ahondar las desigualdades de ingreso, la eyección de recursos tendería a la expansión o difusión de la población proveedora o, más aún, si fuere posible, concentrarla en los estratos de bajos ingresos, mientras se concentra la inyección en estratos de mayor ingreso relativo que los proveedores. En este caso, el programa actúa como un mecanismo inequitativo de reasignación intersocial de recursos que habrá de reconocer su causa, generalmente, en las relaciones de poder dominantes.

Rara vez un programa determinado puede ser encuadrado típicamente en alguno de los efectos que esquemáticamente vienen de indicarse. No

obstante, hay tendencias hacia el predominio de uno u otro. En América Latina han predominado los programas con expansión o difusión de proveedores, incluyendo sectores de ingresos relativos bajos, y concentración de perceptores, en beneficio de sectores de ingresos relativos más elevados. Esta consecuencia se da como resultado de la traslación mecánica a la realidad regional del esquema de financiamiento tripartito del modelo bismarckiano. Los recursos transferidos a través del Estado, así como los originados en cotizaciones patronales en todos aquellos casos en que es posible su traslado a precios, tienen como consecuencia la expansión o difusión de la población proveedora de recursos u objeto de eyección. Este hecho es, además, particularmente grave, cuando, como en la mayoría de los países de la región, los recursos fiscales tienen su origen en impuestos al consumo. Por otra parte, el alcance limitado de la cobertura provoca el efecto de concentración de perceptores.

Según Mesa-Lago (1989-25) el asegurado no financia más de un tercio de los costos de su protección y esta situación es inequitativa en los países que tienen muy baja cobertura poblacional.

En este contexto, en muchos casos, quienes quedan excluidos de la calidad de perceptores son los estratos de menor ingreso relativo, pese a que, muchas veces, están comprendidos dentro de los proveedores de recursos. En otros casos, si bien están incluidos dentro de los perceptores, su beneficio es de calidad marcadamente inferior al de quienes se encuentran en situación de mayor ingreso relativo, sin que ello responda a principios de justicia conmutativa, sino, más bien, a privilegios obtenidos sobre la base de relaciones de poder.

Administración pública hegemónica

El desarrollo de la seguridad social en la región ha sido sinónimo del desarrollo de organizaciones dentro de la esfera pública. La administración de los programas sólo excepcionalmente se encuentra en poder de organizaciones de tipo asociativo y privado.

La administración pública en América Latina tiene enormes carencias. Las organizaciones cuya misión es administrar los programas de seguridad social, ya sea que integren la administración central o que actúen descentralizadamente, comparten esas carencias.

La administración de la seguridad social latinoamericana se ha caracterizado por su alto costo, limitaciones en la preparación de sus cuadros y en la tecnificación de sus funciones, burocratismo, ausencia de criterios de eficiencia y un predominante enfoque romántico-voluntarista de sus niveles de dirección. No le ha sido ajena, además, la existencia de diferentes grados de corrupción.

Tendencia a presentar desequilibrios financieros y actuariales

La mayoría de los países de la región, en los inicios de sus programas, especialmente los relacionados con los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia, implantaron sistemas basados en regímenes de capitalización.

De regímenes de capitalización completa, se pasó a regímenes de capitalización parcial y de éstos a regímenes de reparto, en una secuencia identificable en las realidades nacionales de todos los países de mayor desarrollo social de la región.

La introducción de reformas en los sistemas, especialmente en los países de mayor desarrollo social de la región, encuentra muy fuertes dificultades de tipo político que, en muchas oportunidades, las bloquea totalmente. En algunos países, donde más urgente y necesaria era la introducción de reformas, los sistemas políticos optaron, durante muchos años, por evitarlas, a cambio de una suma de efectos que hoy día resultan obviamente negativos. Los dos principales instrumentos utilizados para no asumir el problema y dilatar su resolución fueron la generación de déficit fiscal, por un lado, y la pauperización del nivel de las prestaciones, por otro.

Durante la década de los 80, la tendencia se agravó por efectos de la recesión, el desempleo y el crecimiento del sector informal de la economía.

Escasa planificación

Los programas de seguridad social en la región se han desarrollado prácticamente al margen de toda planificación, sumidos en una alta dosis de ignorancia técnica y académica y rodeados de un dulce discurso proveniente tanto del sistema político como del ámbito universitario.

Una adecuada planificación permite lograr el diseño de programas que obtengan los objetivos deseados. A partir de una definición consciente y

explícita de lo que se quiere obtener, corresponde estructurar el programa a desarrollar que oficia de instrumento.

Un proceso de planificación en seguridad social, como en cualquier otra área, requiere contar con una base de información mínima. En muchos casos, los países de la región, como parte de las debilidades del sector público no tienen una base de información suficientemente sólida para estos efectos, por lo cual una prioridad debería ser, precisamente, la generación de esa información.

Esta misma circunstancia lleva a que, salvo alguna excepción, los intentos de reformulación de los programas se proyecten sin una adecuada estimación de sus efectos.

No obstante, si asumimos que los objetivos son los que se desprenden del discurso romántico-voluntarista, puede afirmarse que existe un muy bajo nivel de correlación entre objetivos e instrumentos, ya que, como afirma un reciente documento de CEPAL (1922-221), existe un creciente consenso de que la falla central de los sistemas de seguridad social de la región es su falta de equidad.

LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SU IMPACTO

Corresponde destacar, antes que nada, un aspecto de primera relevancia política: si bien es correcto que el pensamiento económico neoliberal que inspira las políticas de ajuste estructural implica, por definición, el reconocimiento de un principio de subsidariedad del Estado y que la difusión de los frutos del desarrollo no requeriría de políticas públicas específicas -ya que el mismo se daría por un natural efecto derrame- debe reconocerse, también, que no es correcto que la estructura de cada país requiera el mismo ajuste, sino que, por el contrario, en el marco de determinadas tendencias generales dominantes, el contenido y profundidad del mismo habrá de depender de decisiones internas de cada país.

Asimismo, desde que, como se ha afirmado (Lichtensztejn et al. 1986:209), los préstamos para ajuste estructural provenientes de organismos multilaterales de crédito y sus condicionamientos, son una muestra acabada y explícita de la voluntad de influir globalmente en la política económica interna de diversos países, corresponde señalar un segundo aspecto, de no menor relevancia:

el relacionamiento con estos organismos multilaterales de crédito, especialmente FMI y Banco Mundial.

Estos organismos responden a una matriz de pensamiento también inspirada en el neoliberalismo económico y tienden a reproducir mecánicamente un conjunto de propuestas, en las cuales, muchas veces, la realidad es un aspecto muy poco considerado. No obstante, no puede atribuírsele linealmente una responsabilidad directa en la suerte de nuestros países, sino que, en nuestra opinión, los funcionarios de los gobiernos de la región deben hacer el esfuerzo por superar las limitaciones de una visión tan simplista como la que suele traslucir sus planteos. De todas maneras, parece conveniente que estos organismos se esfuercen en cuidar el nivel profesional de algunas de sus misiones y su conocimiento acerca de las realidades nacionales.

Los procesos de negociación con estos organismos requieren de los funcionarios de los gobiernos de la región suficiente aptitud y conocimiento para encauzar los acuerdos dentro de los límites de la razonabilidad, sin que pueda desconocerse el carácter prácticamente imprescindible de su concreción, tanto en lo vinculado con la negociación de la deuda externa como con la obtención de nuevas fuentes de financiamiento.

Disciplina presupuestal

La disciplina presupuestal comprende a todo el sector público e impacta fuertemente en los programas de seguridad social, desde que corresponde reconocer como una de sus características la tendencia a presentar desequilibrios financieros y actuariales.

No obstante, las finanzas públicas se ven fuertemente afectadas por otros factores, como las transferencias por servicios de la deuda externa que continúan teniendo un exagerado peso sobre las respectivas economías, lo cual no fustificaría la pérdida de énfasis político que al respecto parece estar ocurriendo.

El equilibrio fiscal puede obtenerse incrementando los ingresos o reduciendo los gastos o una combinación de ambas opciones. En materia de seguridad social el volumen de gastos es generalmente rígido en el corto y hasta en el mediano plazo.

En los países del Cono Sur, en los cuales el principal componente de la seguridad social es la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia, el acotamiento del gasto tropieza con mayores dificultades, dada la fuerte resistencia a introducir modificaciones legislativas. La experiencia de algunos de los países de la subregión indica que el no cumplimiento del pago de las prestaciones en legal forma y su escamoteo ilegítimo tiene consecuencias jurídicas, políticas y financieras.

Desde el punto de vista judicial se han recibido múltiples y reiterados fallos condenando, por muy diferentes fundamentos, al pago de las prestaciones en legal forma, llegándose en algún caso, incluso, a intentar acciones de tipo penal contra los administradores de las instituciones de seguridad social.

Esta misma circunstancia, acompañada de la generalizada pauperización del nivel de las prestaciones, más algunos otros elementos, han llevado a los programas de seguridad social y a sus instituciones administradoras a un fuerte descrédito y crisis de confiabilidad y legitimidad. Desde el punto de vista político ello ha tenido un primer efecto común, la explotación demagógica de la situación.

Un segundo efecto político se dio en el caso uruguayo (Saldain, 1991:50), donde se gestó un movimiento que llevó a plebiscito, en noviembre de 1989, e impuso en la Constitución de la República, con el voto conforme de más del 80% de los habilitados para votar -lo que muestra el altísimo grado de adhesión popular logrado- un procedimiento de indexación de las prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia, fijando con todo detalle la oportunidad en que deben ajustarse estas prestaciones (en cada oportunidad en que se ajusten los salarios de los funcionarios públicos) y el criterio para hacerlo (índice medio de salarios).

En este caso, los intentos por escamotear las prestaciones que legalmente correspondían tuvieron un efecto financiero claramente contraproducente, en tanto generaron una reacción popular más costosa que el supuesto ahorro producido por el escamoteo. Debe tenerse presente que esa "política del escamoteo" fue estimulada al menos por un organismo multilateral de crédito.

En el caso del otro componente principal de la seguridad social en América Latina, las prestaciones de salud, dominante en gran parte de los países, tiene centrada su problemática en el constante incremento de los costos de

la atención. La crisis económica de los 80 y las políticas de estabilización y de ajuste estructural, al menos inicialmente, han tendido a contener o reducir el gasto, afectando significativamente, por regla general, la inversión en infraestructura social (educación, salud, vivienda).

Como en gran parte del accionar público, tampoco en la contención o reducción del gasto hay selección neutra. La opción del o de los gastos y el *cuantum* relativo de la contención o reducción es esencialmente un problema político. Salvo por razones de poder y por el rol que desempeñaron en el pasado reciente, es muy difícil explicar por qué no se ha acentuado más la reducción de los gastos de defensa, por ejemplo.

En materia de gasto, las políticas de ajuste estructural han buscado reducir el gasto público social, habiéndolo logrado en muy diferentes grados según los países y según los propios programas de protección social. Todo parece indicar que los gastos en infraestructura social han sido los más impactados, mientras que el impacto en seguridad social ha sido sustancialmente menor, dada la rigidez del mismo.

En cuanto a los ingresos, las políticas de estabilización y ajuste han llevado al aumento de tributos sobre la base de la primer preocupación de la mayoría de los hacedores de política tributaria; la velocidad en su percepción y la certeza de su rendimiento recaudatorio.

Apropiación privatizada y concentrada de la acumulación

La reducción del gasto público, parte de la política de equilibrio fiscal, no encuentra su límite cuantitativo en el equilibrio, sino que es profundizada en busca de un abatimiento de la presión tributaria, especialmente la no trasladable al consumo o la que, aun siéndolo, distorsione la inserción internacional.

Un elevado gasto público, aun en situación de equilibrio fiscal, significa una importante apropiación pública de la acumulación, en tanto extrae recursos del sector privado para reasignarlos a través de políticas públicas. La política de ajuste estructural y su sustento conceptual, el neoliberalismo económico, rechazan con energía ese ámbito de asignación de recursos y, a cambio, reivindican ese rol para el mercado.

Se propone, de esa manera, un tránsito de la acumulación pública a la acumulación privada, lo que da lugar a la apropiación privatizada de la acumulación.

Este aspecto va acompañado de una segunda característica del nuevo patrón de apropiación, la concentración de la misma. Las necesidades de ahorro e inversión son cubiertas, en la concepción en examen, a través de la concentración de la apropiación privatizada. La mera privatización de la apropiación sólo significa la exclusión del sector público, pero no asegura, por sí sola, suficiente excedente que garantice el proceso ahorro-inversión. En teoría es posible que esa apropiación privatizada sea distribuida a nivel societal de manera tal que privilegie la función de consumo.

Más allá de las aproximaciones teóricas, la pérdida de dinamismo de las economías latinoamericanas y caribeñas en el decenio de los ochenta se asocia al notable descenso de la inversión neta en numerosos países. En décadas precedentes; la expansión de la capacidad productiva -exportadora y de oferta interna- se apoyó en un nivel relativamente elevado y ascendente de inversión privada y pública. El panorama fue muy distinto en los ochenta. El deterioro de los términos de intercambio y el servicio de la deuda externa, acompañado casi siempre de la disminución de ingresos de capital externo, redujeron de manera considerable la disponibilidad de recursos netos susceptibles de destinarse a la inversión. Por añadidura, las modalidades de financiamiento del déficit fiscal crearon expectativas desfavorables, dificultaron la inversión privada, debilitaron el margen financiero de maniobra del sector público y, en general, retroalimentaron la crisis. Muchos países enfrentan hoy la creciente obsolescencia de la planta productiva y un alarmante deterioro de la infraestructura física, como consecuencia de las tendencias descritas (CEPAL, 1990:38).

Las carencias apuntadas del proceso ahorro-inversión buscan ser superadas mediante la estrategia de privatización y concentración de la acumulación.

Dentro de esa estrategia, el tránsito de los actuales regímenes de reparto a regímenes de capitalización individual gestionados por sociedades comerciales privadas, se transforma en uno de los instrumentos más tentadores, en tanto permite acumular, de manera muy rápida, enorme cantidad de recursos en unas pocas entidades administradoras, fuertemente especializadas en el campo de la inversión.

La viabilidad de crear y estimular el desarrollo de este tipo de inversores institucionales dependerá de cada realidad nacional, especialmente de la capacidad para absorber los compromisos ya asumidos por los regímenes de reparto, lo que está muy ligado al grado de madurez y desequilibrio financiero de estos regímenes.

El impacto de una reforma de estas características puede ser fuertemente disfuncional con la disciplina presupuestal, si no existe forma de absorber el desequilibrio fiscal que genera. Las posibilidades de tránsito a regímenes de capitalización individual con gestión privada y mantenimiento de la disciplina presupuestal deben ser analizadas en cada contexto nacional.

Reforma institucional

La historia de la protección social en América Latina es, básicamente la historia del desarrollo de estructuras públicas destinada a tal fin.

En el nuevo contexto global la transformación operada en Chile se presenta, muchas veces, a los demás países, como paradigma del camino a seguir. La reforma previsional chilena es ampliamente funcional a las políticas de ajuste estructural y reconversión económica.

Un elemento central en la propuesta neoliberal de ajuste estructural es la reducción del tamaño del Estado y el fomento de su creciente prescindencia en el ámbito económico, circunscribiendo su accionar a algunas políticas sociales y a la estabilidad de las políticas públicas.

En ese sentido está planteado en la mayoría de nuestros países cuál es o habrá de ser en el futuro cercano el rol del sector privado, incluso comercial, en la provisión de servicios de bienestar social.

Los planteamientos al respecto recorren un amplio espectro que va desde la sustitución del sector público por el privado en el rol hegemónico como agente protector, hasta la coparticipación, en diferentes grados, en el total de la cobertura de los sistemas nacionales. El extremo planteado en primer lugar ha sido aceptado, por ahora, sólo en el caso chileno. El planteo menos radical, la coparticipación, es el que ha recibido aceptación en los países industrializados.

En América Latina, sostiene Tamburi (1991:214) se está debatiendo con creciente interés la cuestión relativa al papel del componente privado dentro de un sistema de seguridad social. En su opinión, existe un amplio espacio, en la región, para extender la protección pública y, paralelamente, incentivar las prestaciones complementarias privadas que favorecen inicialmente sólo a las capas de población con mayor capacidad contributiva. No obstante, señala que la previsión social sea únicamente la resultante de la iniciativa individual y de las leyes del "mercado" equivaldría a condenar (sobre todo en países en vías de desarrollo con sistemas económicos débiles o inestables) a amplias capas de la población a la indigencia y al desamparo.

La concepción ideológica que subyace en las políticas de ajuste estructural coincide con las tendencias mundiales en materia de protección social y aboga por un Estado de bienestar basado en la más estricta subsidiariedad de la acción estatal, restringiéndose la misma a la protección de los individuos en estado de necesidad.

Se reserva para el Estado, un rol mínimo y subsidiario en la provisión de servicios de bienestar. En principio el ideal es que cada uno se preocupe de su propia previsión (Piñera, 1991:68).

Como valores implícitos en este modelo podría decirse que se encuentra el fortalecimiento del individualismo, de la responsabilidad personal y, muy especialmente, una fuerte revalorización del mercado como ámbito de asignación de recursos por excelencia.

Desclientelización política

Este punto no forma parte expresa de las políticas de ajuste estructural. No obstante, el proceso de reconversión económica requiere el abandono de algunas prácticas propias de etapas anteriores.

En materia de seguridad social, la clientelización de los programas se compone de al menos cuatro vertientes relevantes a estos efectos: (i) gran participación de las instituciones como empleadoras, (ii) articulación de la concesión de prestaciones con la red de mediación política entre administración y usuario, (iii) constante aumento de la concesión de privilegios previsionales a diferentes colectivos, y (iv) excesivamente benévolo tratamiento de las deudas contraídas por empresarios y Estado.

Al conjunto de estas cuatro vertientes hemos denominado clientelización, entendiendo por tal un conjunto de prácticas por las cuales la administración de los programas de seguridad social se integraba a una determinada conducta cotidiana de los miembros de las estructuras político-partidarias, por la cual obtener una acción o inacción de esa administración, no era tan sólo acceder a un derecho, obtener una conquista o eludir obligaciones, sino que era deber un favor al agente político que había mediado en favor de su "cliente" y esperaba luego de éste una gratitud demostrable en apoyo electoral, llegado el momento.

Por otra parte, así como muchas veces la clientelización se liga funcionalmente a diferentes grados de corrupción y baja calidad de servicios para el público no "cliente", la desclientelización implica la moralización y el mejoramiento de la calidad de servicios para todos los usuarios.

La disfuncionalidad de la clientelización en relación al proceso de reconversión económica radica en los siguientes aspectos: (i) la excesiva carga financiera de las burocracias (ii) el incremento de los egresos por la concesión de prestaciones de dudosa pertinencia y por el proceso conocido como masificación del privilegio (Mesa-Lago, 1977:49), y (iii) las distorsiones a la libre competencia generadas por la evasión en sus diferentes formas.

Parece conveniente hacer algunas consideraciones adicionales sobre este último punto. En la realidad regional, la transferencia al mercado del rol protagónico, implica el cambio de algunas pautas conductuales del relacionamiento Estado/empresariado. La deslealtad competitiva significada por la evasión -en todas sus modalidades- y la mayor o menor tolerancia de las estructuras estatales, tradicional en la región, es altamente disfuncional con el proceso de ajuste estructural y reconversión económica. El nuevo contexto requiere desclientelizar también en este aspecto.

La disfuncionalidad surge de su incompatibilidad con la transparencia que debe presidir la competencia en el mercado, especialmente cuando, al mismo tiempo, además, se está fomentando la inversión extranjera. En el nuevo contexto, las conductas tributario-evasivas son atentatorias de la política global en curso de implementación.

PERSPECTIVAS DEL AÑO 2000

Un nuevo ciclo histórico

Por oposición a los años 80, la que fuera denominada "la década perdida" por la CEPAL, se ha acuñado por parte del BID, en su Informe 1991, la expresión "una década de esperanza" para los años noventa. América Latina enfrenta importantes desafíos del desarrollo en los años venideros. Tales desafíos (BID, 1991:9) pueden agruparse en tres categorías:

- el logro de una adecuada y sostenida tasa de crecimiento global;

- la reducción de la incidencia de la pobreza absoluta y de las disparidades de ingresos en general, y

- la conservación de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental.

El Informe identifica cuatro orientaciones estratégicas, a saber: (i) orientación hacia el exterior e integración hemisférica; (ii) modernización mediante el desarrollo del sector privado; (iii) reforma del sector público; y (iv) desarrollo de recursos humanos.

Dentro de la segunda orientación estratégica -modernización mediante el desarrollo del sector privado- el Informe incluye reformas laborales.

Señala el Informe 1991 del BID que las reformas laborales deberían ir acompañadas de reformas del sistema de seguridad social y contemplar instalaciones para readiestramiento, así como la concesión de beneficios transitorios por desempleo a los trabajadores que se hallan en transición. Agrega -además- que habría que estimular la privatización de los esquemas jubilatorios y ofrecer a los trabajadores la posibilidad de elegir entre fondos jubilatorios competitivos (BID, 1991:15).

El planteo de privatización de los esquemas jubilatorios se refuerza con la tercer orientación estratégica, la reforma del sector público. Durante los años ochenta en América Latina, agrega el Informe, se llegó a un consenso general en cuanto a reducir el tamaño del sector público, iniciándose un proceso de privatización y acelerándose la desreglamentación y desburocratización de

la economía. No obstante, el desmantelamiento del antiguo marco estatista llevado a cabo en varios países latinoamericanos no debería conducir necesariamente a la existencia de un Estado más débil (BID, 1991: 15).

La creciente presión demográfica sobre los servicios de salud pública y educación, sin embargo, están creando fuertes tensiones en el sistema, que en varios casos han alcanzado proporciones críticas. El proceso de orientación hacia el exterior y de modernización de la economía encontrará importantes obstáculos en el campo de los recursos humanos. En consecuencia, durante la década de 1990 será preciso asignar una alta prioridad al mejoramiento de la educación y la salud (BID, 1991:17).

Las deficiencias de salud y nutrición se encuentran generalmente en los mismos grupos de población que carecen de otros servicios sociales básicos como vivienda adecuada, suministro de agua potable, educación y empleo en el sector formal (y, por tanto, seguridad social). La agenda para los años noventa debe incluir programas destinados a aliviar la pobreza, pero la solución a largo plazo del problema de la pobreza reside en el mejoramiento de la capacidad profesional, que permitirá que un creciente número de personas participe en el proceso de desarrollo económico y comparta los frutos del progreso (BID, 1991:19).

El rol de las estructuras de protección social

De las orientaciones estratégicas para los años noventa que surgen del Informe 1991 del BID, se reservan dos tipos de roles para las estructuras de protección social.

El rol económico-funcional

El primero de esos roles está articulado con el proceso de reconversión económica, que permitiría lograr una adecuada y sostenida tasa de crecimiento global.

Según este rol, debería (i) generarse o, eventualmente, rediseñarse en los pocos países en que existen beneficios transitorios por desempleo y acciones de readiestramiento laboral; y (ii) privatizarse los esquemas jubilatorios (BID, 1991:15).

Dependiendo de la gestión y velocidad del ajuste, esta reconformación de la estructura productiva podría generar un aumento en la tasa de desempleo, máxime si el factor capital no es perfectamente móvil. De allí que, al ser imperativo el traslado de los recursos humanos, incluyendo el elemento empresarial, hacia las actividades de bienes transables, los países de la región deben desarrollar agresivos programas de readiestramiento y capacitación para nuevos procesos productivos en que quizás no se tenga un grado adecuado de dominio tecnológico o de habilidades técnicas (Fallas, 1990).

Asimismo, la privatización de los esquemas jubilatorios, además de articularse con el papel predominante reservado a la iniciativa privada en el nuevo ciclo histórico, implica la acumulación y gestión privada de una muy importante masa de ahorro de los trabajadores con el consiguiente impacto en la inversión.

El rol social-integrador

El segundo rol se articula, en el corto plazo, con la reducción de la pobreza absoluta y de las disparidades de ingresos en general, y en el mediano plazo, también con la reconversión económica a través del desarrollo de recursos humanos.

Este rol requiere programas específicamente destinados a aliviar las situaciones de pobreza absoluta y a potenciar las acciones estatales en materia de educación y salud.

Por su parte, en las políticas específicas de carácter redistributivo deben incluirse básicamente programas que, en primer lugar, garanticen un ingreso monetario mínimo, indispensable para satisfacer las necesidades que suponen un gasto privado (alimentación, vestuario, transporte, etc.) y, en segundo lugar, suministren un volumen adecuado de bienes y servicios en esferas vitales como son las de salud, nutrición, educación y vivienda. Este segundo grupo de políticas se refleja y concreta en el gasto social propiamente dicho del Estado, mientras que el primero toma forma a través de políticas orientadas a crear empleos y mejorar la capacidad productiva de los grupos excluidos.

Existe un campo considerable en los países de la región para que sea mejorada la asignación del gasto público social. Actualmente, este gasto favorece a segmentos de población donde su rendimiento social es sumamente bajo en relación con otros grupos más necesitados. Por lo tanto, urge una evaluación del gasto social en los diferentes sectores (salud, educación, seguridad social, etc.), con el fin de que sea redirigido hacia opciones más beneficiosas desde el punto de vista de su valoración social.

En particular, es urgente fortalecer los programas sociales de educación básica, salud y nutrición, como medio para incrementar la productividad de la fuerza de trabajo rural, al estársele asegurando condiciones mínimas de subsistencia (Fallas, 1990).

La seguridad social y los roles de la protección social en el contexto de ajuste estructural

El accionar de la seguridad social, como parte integrante de los esquemas de protección social, es, en la región, muy poco funcional con los dos roles asignados a los mismos, en los procesos de ajuste estructural. Esta es, en gran parte, la razón por la que está en curso en la región un intenso debate en relación al futuro de los programas de seguridad social.

El rol económico-funcional

Cabe indicar, en primer lugar, que el programa de desempleo es uno de los más débiles de la seguridad social latinoamericana y el caribe. En tan sólo seis de veinticuatro países, existe alguna prestación al respecto.

En cuanto a los sistemas jubilatorios, los mismos, además de su objetivo central, la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia, son percibidos, a partir del auge de la experiencia chilena, con una función económico-financiera, que corresponde a su rol como instrumento para movilizar el ahorro interno y el financiamiento de la inversión (CEPAL, 1992:165).

Desde ciertas perspectivas, incluso, el potencial estímulo al ahorro y la inversión es el único aspecto relevante de los sistemas jubilatorios, reduciéndose su objetivo central, la cobertura de los riesgos de invalidez,

vejez y sobrevivencia, casi al terreno de lo marginal. Este punto de vista es, en mi opinión, equivocado.

No obstante, la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia no debe, por lo menos, ser difuncional con los presupuestos de cualquier alternativa de desarrollo económico, especialmente los vinculados con los equilibrios macroeconómico. En ese sentido debe superarse la tendencia estructural a presentar desequilibrios financieros y actuariales de los sistemas de seguridad social de la región.

En otro orden, la administración público hegemónica actualmente característica, muy probablemente deba dejar un mayor espacio al sector privado, no tanto en persecución de un objetivo de apropiación privatizada de la acumulación sino, más bien, como resultado de la adecuación que implicaría la ruptura de la tendencia reproductora de la estructura de poder y sus dos manifestaciones, la cobertura poblacional limitada y la solidaridad neutral o invertida.

En efecto, la cobertura del sector público debería priorizar aquellos estratos poblacionales marginados de los beneficios del crecimiento económico, en primer lugar y, en segundo lugar, limitar su rol hasta un límite máximo a partir del cual deberían actuar agentes protectores no públicos.

El rol social-integrador

Este rol de las estructuras de protección social se vincula directamente con la voluntad redistributiva del ingreso y, tal como fuera enunciado, persigue la eliminación o reducción de las situaciones de pobreza extrema, pretendiendo actuar, además, sobre las desigualdades de ingreso en general.

Existe un cierto consenso en cuanto a que en la mayoría de las políticas sociales, aun en un contexto de contracción financiera, es posible reorientar el gasto de manera tal que focalice su impacto en los sectores de mayor necesidad. Las posibilidades redistributivas son, en cambio, menores en la esfera de la seguridad social (CEPAL, 1986:57).

No obstante, en el origen moderno de la política pública que denominamos seguridad social -el famoso Informe Beveridge- la pobreza se encontraba

como principal preocupación. En la concepción beveridgiana de la seguridad social el principal objetivo de ésta es la lucha contra la pobreza.

Debe llamar, entonces, muy especialmente la atención el consenso existente en cuanto a las dificultades que presentan los programas de seguridad social en la región, para integrarse a una red de protección social cuyo principal objetivo sea la lucha contra la pobreza, cuando en su esencia ése fue el cometido original de la política de seguridad social.

Esta concepción es la que da origen a los denominados principios de la seguridad social permanentemente reiterados en todos los tratados de seguridad social, aunque escasamente contextualizados, por lo menos en el caso latinoamericano.

En una región donde los niveles de pobreza alcanzan extremos alarmantes, ésta no ha sido objetivo prioritario de la seguridad social, más allá de que algunos programas se orienten a sectores de la población en esa situación. El modelo de seguridad social desarrollado en la región, probablemente adecuado en otros momentos y a otros objetivos, no lo es hoy día. El mismo no es económicamente funcional ni socialmente integrador de las mayorías excluidas.

El contexto socio-económico latinoamericano

La opción por un determinado sistema nacional de seguridad social, con sus respectivos modelo central y modelos complementarios, debe considerar el entorno específico sobre el que va a operar, así como la definición de sus objetivos y la consiguiente selección de instrumentos.

Ese proceso debe, naturalmente, darse en el seno de cada país. No obstante, es posible marcar algunos rasgos muy generales de la realidad socio-económica de la región que podrían facilitarnos alguna pauta de la orientación general de un proceso de adecuación estructural de la seguridad social.

Crecimiento económico

El producto bruto interno por habitante, a precios constantes de mercado (CEPAL, 1991:69), ha registrado en América Latina y el Caribe, en la última

década, un comportamiento claramente desfavorable al desarrollo de la seguridad social. La tasa anual media fue negativa en los años 1981 y 1982, levemente positiva en el período 1985-1987 y nuevamente negativa en los dos últimos años de la década. La única excepción constante es la de Chile, pese a lo cual debe tenerse muy presente lo que surge del análisis de los hogares en situación de pobreza en este país.

Extensión de la pobreza

La información disponible es alarmante con respecto a la magnitud de la pobreza en América Latina.

La información presentada por CEPAL distingue hogares en situación de pobreza y hogares en situación de indigencia. Los primeros son definidos como aquellos cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos, incluyendo a los en situación de indigencia. Los segundos son definidos como aquellos cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

Según dicha información puede estructurarse un cuadro que representa, en porcentaje, a nivel nacional, los hogares en situación de pobreza (ver cuadro No.1).

El caso chileno reviste particular interés para su análisis. Comparando los años 1970 y 1990 (CEPAL, 1992a:45) se registra un explosivo aumento de los hogares en situación de pobreza e indigencia, contrariando incluso la leve tendencia regional.

El porcentaje de los hogares en situación de pobreza en 1990, duplican los existentes en 1970. De un 17% se elevó a un 35%, caracterizándose, también, por el hecho de no existir casi diferencia entre las áreas urbanas y rurales, lo que ha significado que en las primeras el porcentaje de 1970 (12%) casi se multiplicara por tres (34%). Un fenómeno de iguales características se ha dado en los hogares en situación de indigencia, elevándose del 6 al 12%.

Podría afirmarse, entonces, que el crecimiento económico no necesariamente trae un alivio a las situaciones de pobreza e indigencia. Puede, por el

contrario, darse el caso de crecimiento económico con aumento de las situaciones de carencia.

Si se planteara como objetivo reducir el número de hogares en situación de pobreza e indigencia, no debería confiarse exclusivamente en el denominado "efecto derrame" del crecimiento, sino que deberían implementarse políticas específicas dirigidas a ese objetivo.

Cuadro Nº 1

Magnitud de la pobreza

PAIS	A	a1	a2	B	b1	b2
Guatemala	68	54	75	43	28	53
Perú	52	45	64	25	16	39
Brasil	40	34	60	18	13	34
Colombia	38	36	42	17	15	22
Chile	35	34	36	12	11	15
Panamá	34	30	43	16	13	22
México	30	23	43	10	6	19
Venezuela	27	25	34	9	8	14
Costa Rica	25	21	28	8	11	15
Uruguay	15	10	23	3	2	8
Argentina	13	12	17	4	3	6
AMERICA LATINA	37	30	53	17	11	30

Donde:

A: Total hogares en situación de pobreza (en %)
al: Hogares urbanos en situación de pobreza (en %).
a2: Hogares rurales en situación de pobreza (en %).
B: Total de hogares en situación de indigencia (en %).
b1: Hogares urbanos en situación de indigencia (en %).
b2: Hogares rurales en situación de indigencia (en %).

Nota: CEPAL no registra información discriminada sobre los demás países.

Fuente: CEPAL, 1992a:45.

Distribución sectorial de la población económicamente activa (PEA)

El 32,1% de la población económicamente activa en América Latina y el Caribe corresponde a la agricultura, el 25.7% a la industria y el 42.2% al sector servicios (CEPAL, 1992a:42).

El cuadro siguiente ilustra la incidencia del empleo agrícola sobre el total.

Cuadro Nº 2

Población económicamente activa. Porcentaje empleado en la agricultura sobre el total, 1980.

PAIS	PORCENTAJE
Haití	70,0
Honduras	60,5
Guatemala	56,9
Paraguay	48,6
Nicaragua	46,5
República Dominicana	45,7
Bolivia	45,5
El Salvador	43,2
Perú	40,0
Ecuador	38,6
México	36,6
Colombia	34,2
Panamá	31,8
Brasil	31,2
Costa Rica	30,8
Cuba	23,8
Uruguay	18,8
Chile	16,5
Venezuela	16,1
Argentina	13,0
PROMEDIO	32,1

Fuente: CEPAL, 1992a: 42.

Todos los países que integran el denominado "grupo alto", en cuanto al desarrollo de la seguridad social, registran una PEA agrícola inferior al promedio de la región. Por el contrario, quienes integran el denominado "grupo bajo" de desarrollo de la seguridad social, superan en más de 10 puntos porcentuales el promedio de la región.

Podría deducirse, entonces, que existe una fuerte relación inversamente proporcional entre desarrollo de la seguridad social y magnitud de la PEA agrícola.

La conclusión apuntada parecería estar marcando que la localización geográfica de la PEA tiene una marcada incidencia en las posibilidades de desarrollo del esquema de seguridad social vigente en la región. Esta circunstancia viene a darse por varias razones, fundamentalmente: (i) el carácter tradicional, no moderno, de la explotación agrícola predominante en América Latina, (ii) el alto grado de informalismo existente en este sector, y (iii) el carácter netamente urbano, cuando no metropolitano, que ha caracterizado a la mayoría de los programas de seguridad social implementados en la región.

Características demográficas

En su conjunto la región se caracteriza por altas tasas de natalidad, registrándose, también en este indicador marcadas diferencias entre países (CEPAL, 1992a:13). Con bajas tasas de natalidad (inferiores al 20 por 1000) se encuentran tres países: Argentina, Cuba y Uruguay. Por su parte, registran tasas superiores al 30 por 1000: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Todos los países de este grupo integran, además, el grupo de países con mayor porcentaje de PEA agrícola.

En cuanto a la esperanza de vida al nacer se puede estructurar el cuadro No.3, que marca claramente las diferentes realidades nacionales al respecto.

Cuadro Nº 3

Grupos de países por esperanzas de vida al nacer.

Menos de 65 años	65 a 70 años	70 a 75 años	Más de 75 años
Bolivia	Brasil	Argentina	Costa Rica
Guatemala	Colombia	Chile	Cuba
Haití	Ecuador	México	
Perú	El Salvador	Panamá	
	Honduras	Uruguay	
	Nicaragua	Venezuela	
	Paraguay		
	Rep. Dominicana		

Fuente: CEPAL, 1992a: 15.

Por su parte, la población por edades reconoce diferencias extremadamente acentuadas, como surge del cuadro No.4.

Cuadro Nº 4

Estructura de edades de la población y tasas de dependencia demográfica.

PAIS	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Argentina	30	61	9	64	49	15
Bolivia	41	55	4	82	74	7
Brasil	35	60	5	67	58	8
Colombia	36	60	4	67	60	7
Costa Rica	36	59	5	69	61	8
Cuba	23	68	9	47	34	13
Chile	31	63	6	59	49	10
Ecuador	39	57	4	75	68	7
El Salvador	43	53	4	89	81	8
Guatemala	45	52	3	92	87	6
Haití	40	56	4	79	71	7
Honduras	44	53	3	89	83	6
México	38	58	4	72	66	7
Nicaragua	48	49	3	104	98	6
Panamá	35	60	5	67	58	8
Paraguay	40	56	4	79	71	7
Perú	37	59	4	69	63	7
República Dominicana	38	59	3	69	64	5
Uruguay	26	62	12	61	42	19
Venezuela	38	58	4	72	66	7
PROMEDIO	36	59	5	69	61	8

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL (1992a: 168).

(1) Población de 0 a 14 años de edad.
(2) Población de 15 a 64 años de edad.
(3) Población de 65 y más años.
(4) Población de 0 a 14 y de 65 y más sobre la de 15 a 64.
(5) Población de 0 a 14 sobre la de 15 a 64.
(6) Población de 65 y más sobre la de 15 a 64.

No obstante, pese a marcadas dificultades de información, es imprescindible, cuando se intenta analizar aspectos ligados a los programas de seguridad social en la región, referir, aunque sea brevemente, a un aspecto de primerísima importancia: la salarialización del empleo.

Entendemos por salarializacón del empleo el porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra ligada a un empleador en relación de dependencia y que por tal concepto percibe una remuneración denominada salario. La salarialización del empleo mide, entonces, el porcentaje de la fuerza de trabajo asalariada sobre el total. Ello excluye a los autoempleados y los trabajadores familiares no remunerados.

Cuadro Nº 5

Tasa de salarialización del empleo.

PAIS	PORCENTAJE
Cuba	94,1
Uruguay	89,6
Chile	76,9
Venezuela	76,0
Costa Rica	72,5
Argentina	71,5
Panamá	69,9
Colombia	64,5
Brasil	64,2
El Salvador	62,5
Nicaragua	61,4
Bolivia	57,2
República Dominicana	57,1
México	56,8
Ecuador	51,5
Perú	50,3
Guatemala	48,9
Honduras	46,2
Paraguay	41,0
Haití	19,2

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL (1992a: 721).

En nuestra opinión, el modelo predominantemente bismarckiano de cobertura de los programas de seguridad social desarrollados en la región, tiende a encontrar una fuerte limitante a su capacidad de extensión en la baja salarialización del empleo o, dicho de otro modeo, en la alta informalidad del empleo en muchos países de la región.

Conclusiones

La diversidad de realidades de los países de la región dificulta la posibilidad de obtener conclusiones válidas para todos los casos. Sin embargo, con cierto grado de abstracción es posible llegar a algunos enunciados que creemos válidos en un número muy significativo de realidades nacionales. Los mismos podrían resumirse de la siguiente manera:

Las políticas de ajuste estructural son necesarias

Son muy escasas las voces que nieguen la necesidad de proceder a un ajuste estructural en las economías de la región. Sin embargo, no reúne el mismo consenso el contenido de ese ajuste estructural ni los énfasis en los diferentes componentes de su concepción, especialmente la ortodoxa.

Pese a ello, son predominantes las opiniones técnicas y políticas que valoran como necesario (i) lograr y mantener equilibrios macroeconómicos, (ii) orientar la producción hacia los mercados externos, (iii) impulsar la iniciativa individual y (iv) modernizar el Estado, entre otros aspectos.

Las políticas de ajuste estructural deben alcanzar los programas de seguridad social·

La tendencia a sufrir desequilibrios financieros y actuariales de los programas de seguridad social no es compatible con el objetivo de eliminar el déficit fiscal y obtener estabilización de precios.

Enfrentar esta disfuncionalidad de los programas requiere actuar sobre los ingresos y los egresos del sistema de seguridad social, con el objetivo de asegurar su viabilidad financiera.

La primera acción que se impone, con efecto sobre ingresos y egresos, es la desclientelización de los sistemas, atacando tolerancias -legales o de hecho-

relativas a la tributación de ciertos empleadores y privilegios -también legales o de hecho- de ciertos grupos de beneficiarios. Este punto requiere, por regla general, cambios en los estilos de administración y ciertas prácticas de reclutamiento de adhesiones políticas con finalidad electoral.

Es necesario, asimismo, el suficiente vigor político para enfrentar la acción de muy diversos grupos de presión demandando tratamientos diferenciales, ya sea en materia tributaria o de nuevos beneficios sin adecuado financiamiento.

La aplicación de las políticas de ajuste estructural puede ser socialmente riesgosa

La tendencia primaria de muchos funcionarios encargados de aplicar las políticas de ajuste estructural es a efectuar recortes indiscriminados en las políticas sociales, lo que atendiendo a las extendidas situaciones de pobreza e indigencia de la región, puede tener un impacto social altamente negativo.

No obstante, es indudable que debe optimizarse el uso de los recursos disponibles. La eficiencia en el uso de éstos estará dada por su aplicación en aquellos sectores de la población en los cuales una misma unidad de valor logre la mayor satisfacción de necesidades.

Una estrategia de estas características requiere un previo proceso de planificación que distinga claramente los objetivos distributivos de los conmutativos y los instrumentos aptos para el logro de cada uno de ellos. En todo caso deberá evitarse el recorte indiscriminado del gasto público social.

Los problemas estructurales de la seguridad social en la región están muy parcialmente comprendidos en las políticas de ajuste estructural

Estos programas sólo conducen expresamente a:

(i) Enfrentar los desequilibrios financieros y actuariales de los programas.

(ii) Quebrar la hegemonía de la administración pública de los programas.

Este último punto, más que por una definición apriorística, tiene relevancia en tanto permita orientar los esfuerzos del sector público hacia aquellos estratos sociales más necesitados, abriendo espacio a los agentes protectores

privados para la cobertura de aquellos sectores más privilegiados. Con esto puede enfrentarse la tendencia reproductiva de las estructuras de poder dominantes y dotar a los programas de una mayor equidad social. Mayor podrá ser este efecto cuanto mayor sea, en los programas vigentes, la apropiación del beneficio por los grupos con mayor poder, económico, político o sindical.

La apertura hacia agentes protectores privados, puede permitir la potenciación de los agentes protectores públicos hacia aquellos sectores en mayor situación de pobreza, tanto en términos económicos como de poder.

Las orientaciones estratégicas en curso requieren enfrentar más decididamente los demás problemas estructurales de la seguridad social en la región.

La seguridad social en los países de América Latina tiene serias limitaciones estructurales que, en varios casos, son disfuncionales con las orientaciones estratégicas dominantes en la región.

En ese sentido, por ejemplo, los procesos de integración hemisférica requieren niveles mínimos de coordinación de los sistemas nacionales, lo cual implica enfrentar el alto grado de diferenciación intrarregional de los mismo.

Asimismo, el necesario desarrollo de los recursos humanos en la región requiere una precisa definición de objetivos e instrumentos funcionales a los mismos, así como privilegiar la cobertura de determinados riesgos o contingencias, lo cual implica enfrentar la escasa planificación, propia del origen y desarrollo de la mayoría de nuestros programas de seguridad social. Similar requerimiento proviene de la imprescindible reconversión productiva de nuestros países.

Es un imperativo moral enfrentar las situaciones de pobreza e indigencia.

Entre todos los problemas de América Latina, éste es uno de los más graves y urgentes. La seguridad social no puede estar al margen del mismo. Eliminar las situaciones de pobreza e indigencia es un objetivo elemental de la seguridad social moderna, aunque ello pueda ser revolucionario en el contexto latinoamericano. Este punto requiere atacar la tendencia reproductora de las estructuras de poder y la escasa planificación de los programas.

De lo dicho se desprende que las políticas de ajuste estructural, prudentemente conducidas, son necesarias y pueden significar un apoyo relevante, pero por sí solas representan una aproximación muy parcial a la necesidad de reformular los programas de protección social, en tanto se limitan al rol económico-funcional de los mismos. El rol social-integrador de los programas de seguridad social requiere una racionalización más profunda que la que implican las políticas de ajuste estructural, en un adecuado marco de planificación. La seguridad social requiere, más que una reforma, una refundación sobre bases y principios diferentes a los predominantes en el origen y desarrollo de la misma en la región.

BIBLIOGRAFIA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1991). Informe 1991. Progreso Económico y Social en América Latina. Washington D.C.

CALDERÓN, Fernando y DOS SANTOS, Mario (1990). Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre. En: Nueva Sociedad Nº 110. Caracas.

CEPAL (1986). Crisis Económica y Políticas de Ajuste, Estabilización y Crecimiento. Cuadernos de la Cepal. Nº 54. Santiago de Chile.

-- (1990). Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago.

-- (1991). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990. Santiago.

-- (1992). Equidad y Transformación Productiva: Un enfoque integrado. Santiago.

-- (1992a). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1991. Santiago.

FALLAS, Helio (1990). Ajuste Estructural con Equidad Social en Centroamérica. Mimeo.

LICHTENSZTEJN, Samuel y BAER, Mónica (1986). Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, Estrategias y Políticas del Poder Financiero. Ed. Nueva Sociedad. CET, San José de Costa Rica.

MESA-LAGO, Carmelo (1977). Modelos de seguridad social en América Latina. Ed. SIAP, Buenos Aires.

-- (1985). El desarrollo de la seguridad social en América Latina. Estudios e Informe de la CEPAL, Nº 43, Santiago de Chile.

-- (1989). Aspectos Económico-Financieros de la Seguridad Social en

América Latina y el Caribe: Tendencias, Problemas y Alternativas para el Año 2000. Banco Mundial. Mimeo.

PIÑERA, José (1991). El Cascabel al Gato. La batalla por la reforma previsional. Ed. Zig-Zag. Santiago, 1991.

SÁNZ, Pedro (1987). Crisis y Desarrollo: Presente y Futuro de América Latina y el Caribe. En: Políticas de Ajuste y Grupos Más Vulnerables en América Latina (Comp. Eduardo S. Bustelo). UNICEF. FCU. Bogotá.

SALDAIN, Rodolfo (1991). Seguridad Social en el Uruguay. Un análisis en proyección y bases de cambio. En: II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social. Memoria. ISSSTE, México.

-- (1991a). Modelos Alternativos para la Cobertura de los Riesgos de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia. En: La Financiación de las Pensiones de América Latina. AISS. Buenos Aires.

TAMBURI, Giovanni (1991). La privatización de la seguridad social con referencia a la situación de América Latina. Enfoques y realidades. En: II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social. Memoria. ISSSTE. México.

LOS NUEVOS RETOS DE LA ADMINISTRACION*

Alejandro Bonilla García

La década de los 80 fue muy difícil para la mayoría de los países y la década de los 90 los enfrenta con nuevos y urgentes retos en un contexto global de competencia y de transformación de las estructuras mundiales en el ámbito económico.

Los 80 estuvieron marcados por una combinación de recesión, inflación, desbalances externos y por una consolidación de la transformación demográfica. Las consecuencias fueron la caída en el ingreso per cápita, aumento del desempleo, aumento del sector informal de la economía y aumento de la pobreza.

La exacerbación de todos estos problemas ha conducido inevitablemente a un sano cuestionamiento de las estructuras y estrategias económicas. La mayoría de los países han sentido la necesidad de seguir procesos de ajuste económico que, después de una fase de transición, deberían de corregir o mitigar los desequilibrios y las distorsiones existentes en los sistemas económicos actuales.

El contexto macro-económico desfavorable, la transformación demográfica y sus propios errores han originado igualmente un cuestionamiento de los sistemas de seguridad social, el cual se ha visto acompañado por una crisis de confianza en la capacidad del Estado en este campo y una decepción general al contrastar las expectativas que se habían fincado en estos programas y las realidades.

La mayoría de los países enfrentan el dilema de una urgente necesidad de transformación de la economía sin contar con sistemas de seguridad social y de protección social suficientemente desarrollados para proveer a la mayoría de los habitantes de una adecuada cobertura. Por otro lado, parecería que el tener al menos una "red de seguridad" social es uno de los

---

* "Opciones de Reforma de la Seguridad Social", Serie Estudios No. 13, Conferencia interamericana de Seguridad Social, 1994.

prerequisitos para obtener el apoyo y el consenso necesario para llevar a cabo las transformaciones económicas dentro de un marco de paz social. Las políticas económicas y las políticas sociales deben ser armonizadas para encontrar medidas adecuadas y oportunas que den respuesta al nuevo y cambiante entorno económico, político y social.

Los Estados enfrentan el reto de llevar a cabo la transformación económica con equidad y en lapsos políticos razonables, considerando no sólo las estructuras económicas actuales, sino también una gran serie de elementos que solamente pueden ser modificados en el largo plazo y que constituyen puntos de partida inevitables para todo proceso de reforma: bajos niveles de vida con una proporción considerable de la población alcanzado a duras penas a cubrir sus necesidades básicas, la estructura demográfica actual todavía con una alta proporción de población infantil y juvenil, tasas relativamente altas de fertilidad, aumento de la esperanza de vida, bajos niveles educativos y un persistente flujo migratorio de las poblaciones rurales hacia los centros urbanos.

Las tendencias que muestran las variables antes mencionadas, reflejan el desarrollo de factores externos, los cuales en su mayoría, no se encuentran bajo el control inmediato de los tomadores de decisiones. Sin embargo, estas tendencias y estos puntos de partida ineludibles, son la consecuencia de políticas económicas inadecuadas que prevalecieron por muchos años. La mayoría de los procesos de reestructuración económica tienen, de una forma o de otra, como objetivo, el eliminar, en particular, las distorsiones introducidas en la economía por una excesiva e inadecuada intervención estatal en varios campos.

Las medidas adoptadas dentro de los programas de ajuste económico incluyen, entre otras, la liberalización de la tasa de cambio y de los mecanismos vinculados a la determinación del nivel de la tasa de interés, la eliminación de controles de precios y de subsidios, la reducción de tarifas y controles, la eliminación de subsidios a la exportación, la privatización de empresas paraestatales, la desregulación de mercados y la reasignación del gasto público.

A pesar de que los programas de reajuste económico tienen por objetivo el sentar las bases para asegurar la viabilidad de un desarrollo económico sostenido y una mejor asignación de los recursos, sus objetivos principales

también se encuentran ubicados en el largo plazo: establecer las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para un crecimiento económico sostenido con equidad a través de mayores niveles de productividad, de producción, de empleo y de niveles de vida.

Sin embargo, en el corto plazo, los programas de reajuste económico han tenido en la mayoría de los países consecuencias económicas adversas, particularmente para las poblaciones pobres y para aquellas de menores salarios, lo que se ha visto agravado por una disminución sin precedente del sector formal de la economía. En virtud de la escasez de recursos y de la creciente proporción de la población que vive por debajo del "nivel de pobreza", la mayoría de los países han iniciado programas para atender a la población en condiciones de "extrema pobreza".

Cabe señalar que la mayoría de los sistemas de seguridad social se basan en el concepto de seguro social y que por lo tanto, su objetivo no ha sido el proveer protección a las poblaciones que viven en extrema pobreza y mucho menos mitigar los aspectos desfavorables derivados de los procesos de ajuste estructural. La contribución favorable de los sistemas de seguridad social depende inevitablemente de la proporción de la población que cubren, de la calidad de sus servicios y de la indización de sus prestaciones.

La evolución pasada de la mayoría de las instituciones de seguridad social en la región latinoamericana ha sido muy diversa, al igual que su eficacia y eficiencia, y varios países cuentan con sistemas que funcionan relativamente bien considerando el contexto general en el que se han desarrollado. Sin embargo, el análisis de la experiencia por país, ilustra claramente la recurrencia de la siguiente -sintomatología-: limitada cobertura, orientada básicamente a los trabajadores en el sector formal de la economía: bajos niveles de las prestaciones, acceso ineficiente o de baja calidad a los servicios; administración burocrática, corrupción, evasión y falta de cumplimiento por parte de los cotizantes así como falta de mecanismos adecuados de control y supervisión.

Es generalmente aceptado que existe mucho margen para mejorar las instituciones de seguridad social y que bajo las condiciones actuales de operación, estas instituciones no cuentan con la capacidad de responder a los nuevos y cambiantes retos. En muchos casos, el manejo administrativo de las instituciones de seguridad social ha decaído a tal punto que son incapaces de alcanzar los estándares mínimos que la situación exige. Altos

costos administrativos y muy frecuentemente privilegios excesivos para su propio personal han estado en el origen de los problemas.

Los sistemas de seguridad social enfrentan el reto de no sólo sobreponerse a sus resultados pasados más o menos satisfactorios, sino de evolucionar de acuerdo a la nueva fase de transición de los programas de ajuste económico y de acuerdo al escenario económico y social que se espera resulte del proceso de ajuste económico.

El cuestionamiento de los sistemas de seguridad social en la región latinoamericana se ha centrado fundamentalmente en los aspectos administrativos de la seguridad social: en segunda instancia en sus vinculaciones e interacciones con el resto de la economía, tercera instancia en el sustento técnico y actuarial intrínseco y en su viabilidad a largo plazo y, por último, en sus repercusiones sociales.

Por lo anterior, el debate en torno a la reforma de la seguridad social ha mostrado con frecuencia un alto grado de polarización e incluso de incomprensión entre los copartícipes sociales que defienden con frecuencia posiciones extremas y frecuentemente mal entendidas. En un extremo, la inmediata y completa privatización de los sistemas y, en otro, la voluntad de mantener los sistemas públicos de seguridad social.

Esto es un falso debate ya que la experiencia internacional demuestra que todo sistema de seguridad social requiere de una combinación de elementos como sólidas bases actuariales, correcta gerencia y buena administración para alcanzar sus objetivos.

Sería, sin duda, un error, tratar de luchar contra la ineficiencia administrativa o contra la corrupción mediante el cambio de las bases actuariales. Uno puede cambiar indefinidamente los sistemas actuariales y, si las causas de la ineficiencia administrativa o de la corrupción no son atacadas directamente, la ineficiencia y la corrupción simplemente buscarán otros caminos y tomarán otras formas, seguramente más sofisticadas. Por el otro lado, no parecería razonable que la buena administración y gerencia substituyan por ellas solas a las bases actuariales.

La experiencia internacional demuestra que el éxito o el fracaso de un sistema de seguridad social se basan en el desarrollo y el mejoramiento de sus

técnicas actuariales y de su apoyo administrativo el cual les debe de proporcionar la necesaria flexibilidad para evolucionar en un contexto de economías, demografías y sociedades en transformación.

La gran diversidad de sistemas de seguridad social de los países industrializados con economías de mercado y de un creciente número de países en vías de desarrollo, indica que el sistema único y universal de seguridad social no existe. Los sistemas de seguridad social, como todo instrumento de política social que depende del desarrollo económico y de factores demográficos, son sistemas dinámicos, se espera que evolucionen en el presente y que tengan la capacidad de seguir evolucionando en el futuro. Cualquier sistema dinámico que no evoluciona o que no tiene la capacidad de evolucionar está destinado inevitablemente al fracaso.

Otra causa del fracaso o de los logros truncados de algunos sistemas de seguridad social, es la falta de estrategias nacionales. En la mayoría de los países de la región latinoamericana subsiste un rompecabezas impresionante constituido por diferentes sistemas federales, gubernamentales, estatales, municipales y privados: para empleados públicos, para empleados del sector privado, para militares o bancarios, etc. Cada uno de estos sistemas trata de maximizar su beneficio sin que, por lo tanto, se garantice la maximización del beneficio nacional.

Por lo general, no ha existido un plan estratégico nacional para al menos armonizar los diferentes componentes del rompecabezas y para identificar, en el largo plazo, objetivos de protección social viables dentro del contexto económico y social. La mayoría de las reformas del pasado han resultado en "parches" que no hacen más que reflejar los diferentes orígenes o intereses de los promotores de las reformas.

Por lo anterior, una de las principales características del actual cuestionamiento de los sistemas de seguridad social, es la voluntad expresa de efectuar reformas de gran escala, mismas que inevitablemente tendrán un impacto considerable y durable en la estructura de la economía y de la sociedad.

Otra característica del proceso de reforma es la velocidad a la que ésta se quiere llevar a cabo. Esta situación ha resultado en una gran presión, no sólo para los técnicos encargados de analizar las diferentes alternativas para la reforma, sino también en los políticos que desean hacer aprobar o promover

las reformas y en los trabajadores quienes deben muchas veces pronunciarse con gran celeridad sobre aspectos complejos de repercusiones en el corto, mediano y largo plazos. Frecuentemente se asume que las críticas condiciones sociales impiden destinar los recursos y el tiempo necesarios para efectuar estudios integrales profundos. Esto no es correcto, por el contrario, las condiciones económicas y sociales no dejan margen alguno para improvisaciones o para buscar burdos trasplantes de soluciones fáciles y definitivas, que no han sido cabalmente analizadas.

Una característica adicional del proceso actual de reforma en la mayoría de los paises latinoamericanos, es la internacionalización de los procesos de reforma.

La reconstrucción o el rediseño de sistemas de seguridad social no es algo que se realice con gran frecuencia en ningún país y consecuentemente pocos gobiernos o sus asesores cuentan con experiencia nacional previa en estos menesteres. La situación es paradójica en muchos países, ya que aquellos profesionales que han efectuado toda su carrera en las instituciones vinculadas con la protección social o con la seguridad social, son percibidos como "emisarios del pasado" y, frecuentemente, excluidos de los procesos de reforma. Por el otro lado, han surgido nuevos grupos de especialistas que tienen la ventaja de no encontrarse "viciados", pero que no cuentan con experiencia práctica. Por lo anterior, los procesos de reforma se han trasladado en frecuentes ocasiones de los sectores "sociales" de la administración pública, hacia los sectores financieros y se han buscado experiencias de otros países en vías de desarrollo o en países desarrollados.

El análisis de la experiencia internacional es útil y necesario, sin embargo la reforma de la seguridad social en cada país dependerá de sus propias particularidades. No debe confundirse reestructuración con trasplantes de otras realidades económicas, políticas o sociales.

Un sistema eficiente de protección social requiere la identificación de prioridades nacionales y de asignación de recursos de acuerdo a las posibilidades y la voluntad de cada país. A menos que esto se efectúe en el contexto de una estrategia nacional que defina claramente objetivos y etapas realistas de desarrollo, la experiencia muestra que las prioridades serán fijadas de acuerdo a criterios restringidos, que las inequidades de los

sistemas actuales pueden ser amplificadas en lugar de ser eliminadas y que los recursos, gastados menos eficientemente.

Sin la identificación de dichas prioridades nacionales y de la infraestructura necesaria para asegurar su adecuada conducción, puede resultar que una parte de la población sea capaz de alcanzar niveles adecuados de protección social y que otros, los sectores más vulnerables, carezcan de los recursos, la organización e inclusive la influencia para alcanzarlos.

En este contexto, el papel del Estado debe de ser el de promover medidas que de acuerdo con la realidad nacional, equilibren la iniciativa personal e individual, con la necesidad de proveer con medidas de protección social a la mayoría de la población.

No sólo es importante alcanzar el justo equilibrio entre responsabilidad individual y colectiva, sino también entre participación pública y privada, de tal suerte que se establezcan bases sólidas para que dicho equilibrio pueda ser mantenido en el futuro.

Parece existir un consenso en la región latinoamericana en el sentido de que los sistemas actuales deben evolucionar hacia estructuras más flexibles que fomentan la iniciativa individual, garanticen el interés de la comunidad y que optimicen la participación del sector público y del privado. Una estructura de este tipo es de hecho común en la mayoría de los países desarrollados con economías de mercado que se componen de varios "pilares" de protección, con la participación de los copartícipes sociales y bajo un estricto mecanismo de supervisión y control.

Por lo anterior y en términos generales, es recomendable que:

- El gobierno, en consulta con los copartícipes sociales, formule una estrategia nacional para el desarrollo armónico de la protección social.

- Esta política se base en una adecuada combinación de responsabilidad individual y requerimientos colectivos, en un sistema de varios pilares con la participación complementaria de los sectores público y privado.

La estructura y la composición adecuada de los pilares de protección para un país determinado, puede no ser lo más indicada para otro, porque generalmente

se recomienda que el diseño final sea el resultado y no un dato preestablecido de un análisis integral de factibilidad.

Como cualquier otro proyecto, es sumamente recomendable que la reforma de los sistemas de seguridad social o de protección social, sean sometidos al filtro de un profundo estudio de factibilidad, que incluya todos los aspectos económicos, financieros, demográficos, actuariales, administrativos y legales.

El estudio de factibilidad y sus múltiples análisi de sensibilidad son los únicos que pueden proveer las bases a los copartícipes sociales para adoptar medidas viables y consensadas. El estudio de factibilidad debe sentar las bases para reconciliar las diferentes posiciones y para promover el diálogo que lleva a una reestructuración viable y credible y debe de producir, al menos, los siguientes resultados:

Para el Estado:

- El costo de la transición del sistema actual a cada uno de los propuestos.
- Las garantías y pasivos actuales contingentes vinculados a cada alternativa.
- Los costos una vez superada la etapa de transición.
- El plan de incremento de cobertura.

Para el contribuyente:

- Las fuentes de financiamiento para los costos de transición y para la etapa posterior, así como para cubrir los pasivos contingentes.
- El sacrificio fiscal en otros rubros.

Para el beneficiario:

- Los mecanismos para el reconocimiento de derechos adquiridos (en su caso).
- Los elementos que determinan el cálculo de los beneficios o el acceso a los servicios.
- Los elementos que se incluyen en la actualización de los beneficios o en la continuidad de los servicios.
- Los riesgos de cada alternativa, en particular, en el caso de prestaciones a largo plazo.

Evidentemente esta lista es exhaustiva y es claro que la tarea de reformar un sistema de seguridad social o de protección social, es sumamente complicada con un infinito número de "frentes" que es necesario atacar, lo que en ocasiones la hace confusa y conflictiva.

Es mucho más fácil criticar que construir y más fácil identificar problemas que resolverlos.

EL PORVENIR DE LA SEGURIDAD SOCIAL*

Bernd Von Maydell

En el curso de este siglo, el Estado se fijó el objetivo de garantizar la seguridad social, pero esa meta no se ha alcanzado en igual medida en todas partes. Al comienzo, la transferencia de responsabilidades de la esfera privada a la pública sólo tuvo lugar a nivel nacional, aunque después de la Primera Guerra Mundial se fue afianzando la tendencia a reconocer y desarrollar los aspectos internacionales de la seguridad social y esa evolución debió mucho a la influencia de la OIT[1]. A raiz de la mundialización de la economía[2] es necesario y oportuno situar la seguridad social en un contexto internacional. Las tendencias y las perspectivas que se perfilan en la esfera social ya no pueden considerarse e interpretarse sólo en el ámbito nacional: por el contrario, pueden analizarse únicamente en una perspectiva más amplia que abarque los aspectos internacionales de la cuestión. Es lo que se procurará hacer en el presente artículo.

Ante todo, conviene hacer una breve reseña de la situación actual, caracterizada por la transformación de los sistemas de seguridad social o, cuando menos, por un cuestionamiento de algunos de sus principales aspectos. No hay duda de que cabe reformar los sistemas vigentes: sin embargo, esto acaecerá de distintas maneras según cuáles hayan sido la orientación y el alcance originales en cada país.

EVOLUCION CONSTANTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En todo el mundo, la política social siempre se ha caracterizado, en teoría como en la práctica, tanto por su tendencia evolutiva como por un incesante

---

* Artículo publicado en la "Revista Internacional del Trabajo", OIT, 1994/4.

1. Para apreciar la obra realizada por la OIT, véase *Pensamientos sobre el porvenir de la justicia social. Ensayos con motivo del 75 aniversario de la OIT* (Ginebra, OIT, 1994).
2. Véase a este respecto OIT: *Preservar los valores, promover el cambio. La justicia social en una economía que se mundializa: Un programa para la OIT.* Memoria del Director General (parte 1) a la 81a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1994).

proceso de cambio. Es precisamente lo que sucede hoy, sean cuales fueren el nivel de desarrollo y la forma de gobierno de los países, aunque, naturalmente, los problemas varían de uno a otro. Sin embargo, todos los Estados se enfrentan a determinadas dificultades comunes.

Multiplicidad de los problemas planteados

Para poner de manifiesto la diversidad de problemas con que tropiezan distintos países en la actualidad, basta con aludir a situaciones como las que se mencionan a continuación.

Hay países del tercer mundo en los que se están modificando las antiguas estructuras económicas y sociales, con la consecuencia de que deben construir unos sistemas públicos de seguridad social capaces de remediar las deficiencias en materia de protección social que no se superaron pese al grado de crecimiento y desarrollo alcanzado. La principal dificultad reside en establecer un sistema que no esté destinado exclusivamente a los sectores privilegiados -y, entre ellos, los trabajadores organizados-, sino a toda la población. Sin embargo, en razón de su situación económica, este objetivo no está por ahora al alcance de muchos de esos países[3].

En los actuales países socialistas y en los que lo fueron hasta hace poco, el amparo de la seguridad social se conseguía como consecuencia natural de la relación de empleo[4], pero es sabido que esto se logra sólo cuando esa relación es estable y se prevé que lo seguirá siendo. En caso de desempleo o de intensa rotación de la mano de obra aparecen deficiencias, sobre todo relativas a las contingencias a largo plazo como la vejez y la invalidez, debido

---

3. Con respecto a los problemas a que hacen frente los países en desarrollo, véanse S. Guhan: "Opciones de los países en desarrollo en materia de seguridad social", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, 1994, núm. 1, págs. 37-58, y D. Zöllner: "Beratung beim Aufbau sozialer Sicherung in wenig industrialisierten Ländern", en la obra publicada por el Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesvereiningung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)/Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB): *Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation* (Baden-Baden, Nomos Verlag, 1994), págs. 122-129.
4. Respecto a la antigua República Democrática Alemana, véase U. Lohmann: "Sozialrecht der ehemaligen DDR", en la obra de B. von Maydell (director de la publicación): *Lexikon des Rechts* (Neuwied, Luchterhand, 1993), pág. 565.

a la ausencia de un empleador responsable de proporcionar las prestaciones. (El problema es aún más grave en una economía de mercado, abierta a la competencia, caracterizada por una gran movilidad de la mano de obra). Al abandonarse el sistema económico socialista, la relación de empleo deja de cumplir, en mayor o menor grado, su función conexa de protección social, por lo que es preciso crear nuevos organismos exteriores a la empresa a fin de asegurar a los trabajadores contra diversos riesgos. Numerosos países de Europa central y oriental se hallan actualmente en esa situación, por lo cual procuran seguir el ejemplo de las economías de mercado[5], incluso en materia de protección social. Pero, como sus sistemas sociales son sumamente diferentes, la tarea es sumamente ardua.

Por su parte, los países desarrollados con economías de mercado también ponen en tela de juicio sus sistemas de seguridad social[6], por múltiples razones. En primer término figuran los costos que entrañan, que algunos consideran imposible de afrontar, además de que su financiación frena el crecimiento. Los períodos de recesión económica son propicios a que este tipo de argumentos tengan mayor resonancia. Si bien no corresponde pronunciarse aquí sobre la legitimidad de tales críticas al Estado Benefactor, cabe señalar la estrecha relación entre el sistema económico y el sistema social, y subrayar que no es una relación en sentido único, sino que se trata de una verdadera interacción.

En los sistemas de seguridad social muy avanzados se plantean dificultades de todo tipo, además de las de índole financiera[7]. La mayoría de los países industriales deben adaptar sus regímenes de seguros de vejez y de asistencia médica a la nueva realidad demográfica que resulta del envejecimiento de la población. Al mismo tiempo, la situación del mercado de trabajo evoluciona y son cada vez más numerosas las personas privadas de una relación de empleo convencional, ya sea porque están desempleadas o porque ejercen

---

5. M. Zukowski: " Transformation of the economic system and social security in Central and Eastern Europe", en la obra de B. von Maydell y E.M. Hohnerlein (directores de la publicación): *The transformation of social security systems in Central and Eastern Europe* (Lovaina, Peeters, 1994), pág. 61.
6. Véase una crítica de fondo de esa índole en los ensayos publicados por la Ludwig-Erhard-Stifung: *Umbau des Sozialsystems* (Krefeld, Sinus, 1994).
7. Sobre el caso de Alemania, véase Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: *Sozialstaat im Wandel* (Bohn, Economica, 1994).

una ocupación que hasta este momento se considera atípica. Ahora bien, en casi todos los casos, los sistemas de seguridad social se basan en un vínculo de empleo a tiempo completo. Por consiguiente, la jubilación de un trabajador a tiempo parcial, calculada en función de la remuneración, no bastará para mantener niveles de vida adecuados. La situación es aún más grave cuando la persona realiza una actividad sin recibir retribución alguna (por ejemplo, en el hogar). De ahí que los responsables de la seguridad social se preocupen cada vez más por incorporar en los sistemas correspondientes mecanismos que proporcionen una protección mínima[8].

Tendencias uniformes

Estos pocos ejemplos bastan para ilustrar los múltiples desafíos que afrontan los distintos Estados en materia social. Por cierto, podría reducirse esta diversidad a unas pocas grandes tendencias nacionales, si bien algunas son por naturaleza universales. En este contexto, reviste importancia la creciente movilidad internacional de la mano de obra[9] debida a la cooperación económica entre las naciones, pero también a la miseria y las persecuciones políticas. Esa movilidad permite poner en tela de juicio cualquier enfoque fundado en sistemas herméticos de protección social dentro de las fronteras nacionales.

Cómo encarar la evolución

Los problemas son diversos y también lo son las soluciones aconsejables. Existen, no obstante, algunas similitudes que remiten en definitiva a los principios y problemas básicos de la seguridad social.

Una protección más amplia

Los actuales sistemas de seguridad social se crearon a partir de regímenes concebidos para determinados grupos de personas que necesitaban protección

---

8. Sobre el tema del seguro de vejez, véase B. Schulte: "Perspektiven der Alterssicherung in der Europäischen Union", en *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* (ZIAS) (Heidelberg), vol. 8. núm. 3, 1994, págs. 240-253.
9. Véase B. von Maydell: "75 Jahre internationale Arbeitsorganisation", en *Soziale Sicherheit* (Viena), vol. 43, núm. 5, 1994, págs. 180 y 184.

especial: esos regímenes estaban dotados de una estructura orgánica específica[10]. Ahora, todos esos sistemas -tanto en países desarrollados como en naciones en desarrollo- tienden a extender su protección a otras categorías de la población, con miras a ofrecer una cobertura universal. Esta tendencia se ilustra con ejemplos tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados. En Europa occidental, los sistemas de seguridad social, que en un principio sólo protegían a los obreros y empleados asalariados, amplían gradualmente su protección a los que trabajan por cuenta propia. En cierta medida, tal es el caso de los Estados Unidos, donde el Presidente Clinton procuró abarcar a todos los ciudadanos en un seguro de salud obligatorio[11].

Extensión de los riesgos y contingencias cubiertos

Los sistemas de seguridad social ofrecían al principio servicios destinados a proteger de las contingencias y riesgos clásicos: vejez, enfermedad y accidentes y muerte del asegurado. Sin embargo, el alcance de la seguridad social se ha ampliado considerablemente y comprende ahora prestaciones por desempleo, asignaciones familiares, subsidios durante períodos de formación, ayudas financieras para costear gastos de vivienda, protección del ingreso en caso de insolvencia del empleador, etc.[12]. La entrada en vigor en Alemania, el 1o. de enero de 1995, de un programa de asistencia destinado a las personas a cargo, muestra que la evolución continúa, incluso en los sistemas de seguridad social de los países desarrollados, a pesar de que el elevado nivel de gastos sociales es objeto de severas críticas[13].

La necesidad de ampliar la cobertura a nuevos riesgos se advierte particularmente en países con sistemas económicos y sociales en transición, como los de Europa central y oriental, donde las reformas pertinentes ya

---

10. Véase P. Trenk-Hinterberger: "The range of persons covered by social security schemes", en von Maydell y Hohnerlein, *op. cit.*, pág. 105.
11. Véase J. Kruse: "Eckpunkte des Jüngsten Reformversuchs im Gesundheitssystem der USA", en *ZIAS*, vol. 8, núm. 3, 1994, págs. 203-212.
12. G. Igl: "The contingencies covered by social security systems", en von Maydell y Hohnerlein, *op. cit.*, 1994, pág. 73.
13. Véase al respecto K. Jung: "Die fünfte Säule - Über den langen Weg zur sozialen Pftegeversicherung", en *Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit, op. cit.*, págs. 197 y siguientes.

están en marcha[14]. La decisión de establecer una economía de mercado es inseparable de la creación de un seguro de desempleo.

Responsabilidad del individuo y del Estado

¿Cómo determinar qué parte de responsabilidad en materia de seguridad social incumbe al individuo y qué parte al Estado? Este interrogante fundamental se plantea toda vez que cambian las condiciones económicas o sociales. No hay respuestas uniformes a esa cuestión. En efecto, no sólo se trata de la responsabilidad de cada individuo como tal, sino también de su calidad de miembro de una unidad social, o sea de la familia, que siempre ha desempeñado determinadas funciones sociales, a veces con una base jurídica, como por ejemplo cuando se tienen personas a cargo[15].

Entre atribuir la responsabilidad de la seguridad social al individuo o asignársela al Estado existen una serie de posibilidades intermedias. La más importante es el modelo de seguro social concebido por Bismarck a fines del siglo pasado, presente hoy en día, con diversas modificaciones, en numerosos países del mundo. Consiste en un mecanismo de previsión individual obligatoria basado en el principio de la mutualidad: los organismos que lo administran son instituciones autónomas de derecho público que no dependen directamente del Estado.

La decisión de encomendar la responsabilidad de la protección social al individuo, a asociaciones de socorros mutuos o al Estado entraña cuestiones de principio, pero plantea también problemas específicos, como se desprende de los tres ejemplos siguientes.

Nivel de protección

Los sistemas de seguridad social pueden limitarse a proporcionar prestaciones básicas, pero también pueden garantizar el mantenimiento del nivel de vida

14. Véase gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG): *Neue Aufgaben für die Systeme der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland durch die Öffnung Mittel- und Osteuropas* (Colonia, GVG, 1992), Schriftenreihe, vol. 24.
15. B. von Maydell: "Unterhaltsrecht und Sozialrecht", en la obra publicada por Deutscher familiengerichtstag: *Zehnter Deutscher Familiengerichtstag 1993, Brühler Schriften zum Familienrecht* (Bielefeld, Gieseking, 1994), vol. 8, págs. 23 y siguientes.

de cada asegurado. Se opta por uno u otro nivel de protección en función de distintos factores, comprendida la capacidad económica del Estado. Sin embargo, también es importante preguntarse si incumbe al Estado garantizar un nivel de protección superior al mínimo vital, o si cada individuo no debiera contratar un seguro privado cuando aspire a algo más que las prestaciones mínimas.

Organización

Una de las principales decisiones relativas a la organización de la seguridad social es determinar si la protección social debe ser confiada al Estado y financiarse con fondos públicos, o bien a un organismo de seguro social independiente del Estado cuyos recursos provengan del pago de cotizaciones. Ambos enfoques básicos están vinculados históricamente a los nombres de Beveridge y Bismarck, y nada permite determinar cuál de ellos conviene a todos los Estados y a cualquier tipo de riesgos. El régimen contributivo independiente hasta cierto punto del Estado, supone grandes ventajas, pero es una fórmula que sólo se puede adoptar en circunstancias específicas para grupos de individuos relativamente homogéneos y con intereses similares. Además, del régimen debe ser lo suficientemente sólido para que pueda administrarse en forma autónoma.

Privatización

En lo que se refiere a los problemas de organización en su sentido más amplio, es preciso determinar en qué medida la seguridad social puede y debe confiarse a compañías de seguros privadas. Cuando se trata de un seguro complementario, las opiniones son casi siempre favorables a ese enfoque, pero es una solución muy controvertida en el caso de la protección básica. Chile, por ejemplo, ha escogido esta fórmula para las pensiones de vejez[16]. El "modelo chileno" ha suscitado un interés considerable en el mundo entero y, en vista de la contribución que puede hacer a la formación de capital[17], se lo discute seriamente en numerosos países, incluídos los de

16. Colin Gillion y Alejandro Bonilla: "La privatización de un régimen nacional de pensiones: El caso chileno", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol, 111, 1992, núm. 2, págs. 193-221.
17. Véase "Privatización de las pensiones en América Latina", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, 1994, núm. 1. págs. 149-157.

Europa central y oriental. No obstante, cabe preguntarse si un sistema semejante garantiza a largo plazo la seguridad de las inversiones realizadas por cuenta de los asegurados y, además, si permite establecer cierto equilibrio social entre los desfavorecidos y los privilegiados. Precisamente, la redistribución basada en la solidaridad es un requisito esencial de cualquier sistema moderno de seguridad social.

La vertiente internacional de la seguridad social.

Como ya se ha señalado, la creciente movilidad de la mano de obra en todo el mundo plantea interrogantes acerca de la conveniencia de que los sistemas de seguridad social se circunscriban a los límites de cada país. En caso de que el campo de aplicación de la protección se limite al territorio nacional, se coartará en gran medida la libertad de movimiento de los trabajadores. Por consiguiente, dondequiera que se garantice esta libertad, como ocurre en la Unión Europea, debe procederse con suma urgencia a la coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social, a fin de no lesionar los derechos sociales de los trabajadores y de otras personas que residan en un país que no es el propio[18].

Además, en el mundo de hoy el hambre y la miseria que aquejan a una región repercuten en las demás y, por consiguiente, la comunidad internacional debe procurar resolver los problemas sociales del conjunto[19]. La mundialización de la economía debe ir acompañada de la mundialización de la seguridad social[20].

---

18. Sobre el sistema de coordinación de la Unión Europea, véase B. Shulte: "Allgemeine Regeln des internationalen Sozialrechts - supranationales Recht", en B. von Maydell y F. Ruland (directores de la publicación): *Sozialrechts-Handbuch* (Neuwied, Luchterhand, 1988), págs. 1195 y siguientes.
19. El vínculo entre la protección social y la paz mundial siempre ha sido puesto de relieve por la OIT: véase un estudio reciente sobre ese asunto de K. Maier: "Internationale Sicherheit durch Sozialpolitik - Eine neue Perspektive", en *Sozialer Fortschritt* (Bonn y Berlín), vol. 42, 1993, págs. 133 y siguientes.
20. Véase von Maydell: "75 Jahre internationale Arbeitsorganisation", *op. cit.*

La OIT y el futuro de la seguridad social

Nuevos desafíos

La evolución que acabamos de exponer y, en particular, la tendencia de los problemas sociales a adquirir una dimensión internacional explican la importancia creciente de la seguridad social en las labores de la OIT. Sin duda, la seguridad social ha sido una de las principales esferas de actividad de la Organización desde su creación, como lo demuestran varios de los primeros convenios y recomendaciones adoptados[21]. Sin embargo, es preciso reconocer que, por numerosas razones, la legislación sobre la seguridad social se ha retrasado con respecto a la legislación del trabajo.

La OIT se basa en el principio del tripartismo. Reserva, en consecuencia, un lugar privilegiado a las cuestiones de interés para los gobiernos y para los interlocutores sociales, es decir, sindicatos y empleadores. En muchos países, la política de seguridad social no constituye la principal preocupación de los interlocutores sociales, sobre todo de las organizaciones patronales, cuya falta de iniciativa al respecto, en el plano internacional, no es sorprendente. Sin duda, la participación de los interlocutores sociales es mucho mayor en organismos autónomos de seguridad social como los existentes en Austria, Francia o en lo que fue la República Federal de Alemania. La autonomía administrativa propicia la participación activa y bien informada de los trabajadores y los empleadores en la gestión de la seguridad social y en la formulación de la política social pertinente.

Los aspectos más técnicos y complejos de un sistema de seguridad social suelen desviar la atención de los principios generales en que se apoya, a raíz de lo cual a veces se pierden de vista los criterios básicos y, por ende, no se aprecia como es debido, que su importancia, tanto en lo que toca a su vigencia como a su aplicación, es tan considerable como la de las libertades fundamentales del trabajador. Dicho esto, cabe subrayar que no es fácil establecer derechos sociales básicos de aplicación universal, de forma que

---

21. Véase Albrecht Otting: "Las normas internacionales del trabajo, marco de referencia de la seguridad social", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 112, 1993, núm. 3, págs. 369-378.

conserven su fuerza sin encerrar a los Estados en sistemas rígidos que no correspondan a su nivel de desarrollo económico y social.

También es indudable que los resultados económicos de un país determinan en forma decisiva, cuando no exclusiva, el grado de desarrollo de su sistema de protección social. Toda actividad normativa internacional debe tenerlo en cuenta y adoptar en consecuencia un enfoque prudente, a fin de evitar que la adopción de un instrumento internacional, con fuerza obligatoria, vaya acompañada de muy pocas ratificaciones.

El papel de la OIT

Incumbe a la OIT el papel esencial de conferir a la seguridad social una dimensión internacional. A ese efecto, dispone de muchos medios de acción: la elaboración de normas internacionales del trabajo y el control de su aplicación, la cooperación técnica[22] y diversas formas de consulta[23]. Todos esos medios de acción pueden contribuir a desarrollar la protección social en todo el mundo, mediante la realización progresiva de tareas y objetivos precisos[24].

Elaboración de normas internacionalmente reconocidas

Con sus convenios y recomendaciones, la OIT contribuye a la aceptación internacional de las normas sociales. Los instrumentos internacionales del trabajo se han impuesto como modelo de la actividad normativa de otros organismos internacionales y supranacionales, y han inspirado principios generales como los que figuran en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es indudable que los órganos propios de

---

22. Para apreciar las diversas funciones de la cooperación técnica, véase C. Hess: "Internationale Arbeitsnormen und technische Zusammenarbeit", en *Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit, op. cit.*, págs. 109-121.
23. Véanse OIT: *Preservar los valores, promover el cambio. La justicia social en una economía que se mundializa, op. cit.*, y *Normas internacionales del trabajo*, extracto de la Memoria del Director General a la 70ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1984).
24. Con respecto a la labor futura de la OIT, véase Nicolas Valticos: "La OIT cumple setenta y cinco años: sus objetivos, estructura y métodos frente al futuro", en *Pensamientos sobre el porvenir de la justicia social, op. cit.*, págs. 319-323.

control[25] establecidos por la OIT, han contribuido considerablemente a la eficacia de las normas elaboradas.

En el futuro será necesario dedicarse con prudencia a ampliar la función y la influencia de las normas internacionales del trabajo[26]. En este proceso debería insistirse menos en el acatamiento estricto de las disposiciones y hacerse más hincapié en los objetivos que deben perseguirse en el ámbito social[27], sin descuidar en ningún momento los derechos sociales fundamentales. No siempre se presta a éstos toda la atención debida, como puede observarse en muchos programas económicos ideados para países en transición, en los que no se toman en cuenta suficientemente las normas laborales básicas. Al mundializarse la economía es indispensable que los problemas sociales se examinen y sitúen en un contexto también mundial[28]. A ese respecto, el papel que incumbe a la OIT es primordial[29].

Coordinación de los distintos sistemas nacionales

A medida que aumenta la movilidad de los trabajadores será necesario mejorar la coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social mediante, por ejemplo, el establecimiento de reglas supranacionales como las de la Unión Europea[30]. Claro está que también en esta materia la OIT posee una gran experiencia. Por ejemplo, el Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm 19), ya disponía que los extranjeros que fueren víctimas de accidentes del trabajo en un país ratificante, recibirían el mismo trato que los ciudadanos de éste. Los esfuerzos más recientes encaminados a establecer un sistema internacional de coordinación han tenido tropiezos: el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157), sólo fue ratificado por dos

---

25. Véase a este respecto K. Lörcher: "Die Normenkontrolle in der IAO - aktueller Stand und neue Entwicklung", en *Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit, op. cit.*, págs. 77-86.
26. Véase B. von Maydell: "Das Sozialrecht in der Normensetzung der IAO", *ibíd.*, págs. 47-54.
27. Véase M. Weiss: "Zur künftigen Rolle der internationalen Arbeitsorgainsation", *ibíd.*, págs. 243-254.
28. El debate sobre la cláusula social también debe considerarse en este contexto.
29. Véase OIT: *Preservar los valores, promover el cambio..., op. cit.*, págs. 56-70.
30. B. Schulte, *op. cit.*

Estados Suecia y España. No obstante, la tarea de coordinación que incumbe a la OIT conserva toda su importancia.

Intercambio de experiencias

En otra época, las cuestiones sociales se debatían en el ámbito nacional. Desde entonces se advierte cada vez más que muchos países tropiezan con problemas similares, lo cual permite extraer enseñanzas de sus experiencias respectivas. Además, es patente la conveniencia de hallar soluciones globales toda vez que los problemas planteados tienen características internacionales, como ocurre en numerosos ámbitos de acción, como la lucha contra el desempleo, la superación de las consecuencias que provoca el cambio demográfico en los sistemas de seguridad social, o la privatización de los seguros de pensiones. Más que cualquier otra organización internacional, la OIT debe auspiciar debates e intercambios de experiencia[31], pues la necesidad de un foro mundial para tales fines será cada vez mayor.

Contribuir a la transición

La inercia considerable que caracteriza a los sistemas de seguridad social hace que los cambios se lleven a cabo en forma gradual, sin apartarse radicalmente del modelo existente. Sin embargo, en la actualidad la situación es muy distinta en los países de Europa central y oriental y en otras partes del mundo, en profunda mutación. La decisión de instaurar economías de mercado en Europa central y oriental ha traído aparejada la necesidad de reformar el sistema de seguridad social, para lo cual es útil contar con un asesoramiento especializado. Sin embargo, la asistencia necesaria sólo será provechosa a condición de que los asesores conozcan a fondo todos los sistemas existentes y actúen con imparcialidad, sin inspirarse demasiado en lo que ocurre en sus propios países. Conviene destacar que la OIT puede prestar una asistencia muy valiosa al respecto[32]. La primera tarea consistirá en determinar cuáles son los principios teóricos que deben orientar el

31. Véase la sección relativa a un foro para los debates, en OIT: *Preservar los valores, promover el cambio..., op. cit.*, capítulo 4, págs. 85-88.
32. Véase V. Klotz: "Die soziale Flankierung des Reformprozesses in den Staaten Mittelund Osteuropas", en *Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit, op. cit.*, 1994, págs. 217-224.

asesoramiento prestado durante la transición[33] y en definir las condiciones a que debieran sujetarse la creación y el funcionamiento de los futuros organismos de seguridad social. Un vasto análisis comparado de las legislaciones del trabajo y de la seguridad social puede ser de gran utilidad[34], pues servirá de base a la labor de asesoramiento de expertos que posean un conocimiento directo del mayor número posible de sistemas. La propia OIT no sólo dispone de expertos que corresponden a ese perfil, sino que está en condiciones de contratar consultores escogidos entre el personal de las administraciones y los ministerios de sus Estados Miembros.

Mejor coordinación de las actividades internacionales

Son numerosos y diversos los organismos que elaboran normas sociales y ejercen un control sobre su aplicación[35], o que brindan su asesoramiento a los países de Europa central y oriental en el período de transición. Cualquier serie de actividades concomitantes puede dar excelentes resultados si se planifica sistemáticamente. Ahora bien, con mucha francuencia hay que lamentar el despilfarro de los escasos recursos humanos y financieros disponibles que resulta de actividades dispersas e incoordinadas. Eso es suficiente motivo para hacer hincapié en la necesidad de mejorar la coordinación. A pesar de lo que pueda hacer cada Estado por separado, es indudable que los mejores resultados se obtienen en el plano internacional y que la OIT es la organización universal más indicada para encargarse de esa misión.

33. Así se procedió en el simposio organizado en la primavera de 1993 por el Instituto Max-Planck de Derecho Social Extranjero e Internacional, celebrado en Tutzing. Véase von Maydell y Hohnerlein, *op. cit.*
34. En la elaboración de normas conviene prestar la debida atención al derecho laboral comparado, que reviste una importancia considerable. Véase J. Schregle: "Internationale Sozialrechtsvergleichung in der normenschaffenden Tätigkeit der internationalen Arbeitsorganisation", en la obra publicada bajo la dirección de H. F. Zacher: *Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts*, vol. 2. Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht (Berlín. Duncker y Humblot, 1978), págs. 133 y siguientes.
35. Sobre la protección de los derechos sociales por la Unión Europea véase, por ejemplo, M. Zuleeg: "Der Schutz sozialer Rechter in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft", en *Europäische Gundrechte Zeitschrift* (Kehl), vol. 19, 1992, págs. 329 y siguientes: sobre las actividades de las Naciones Unidas, véase B. Simma y S. Bennigsen: "Wirtschaftliche, soziale und Kulturelle Rechte im Völkerrecht. Der internationale Pakt von 1966 und sein Kontrollverfaheren", en la obra de J. Baur, K. Hopt, P. Mailänder (directores de la publicación): *Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990* (Berlín, de Gruyter, 1990), págs. 147 y siguientes.

SEGURO DE PENSIONES Y PARTICIPACION DE LA EMPRESA PRIVADA*

Giovanni Tamburi

Dentro de las principales tendencias observadas en la época actual en lo que se refiere a políticas de seguridad social se destaca la importancia que cobra la aspiración de los individuos a una mayor seguridad económica en la vejez y como corolario, la búsqueda creciente de prestaciones complementarias a las que ofrecen o prometen los regímenes públicos de seguro social. La acción de la empresa privada en el desarrollo de pensiones complementarias es un fenómeno que tiene larga tradición en Europa y en Norteamérica. Sólo en los últimos años ha despertado interés en los países de América Latina. La situación observada plantea la necesidad de aclarar conceptos analizando con objetividad si, y finalmente de qué manera, el Estado moderno puede lograr un equilibrio satisfactorio entre la intervención pública y el concurso privado en el campo del seguro de pensiones, o bien, de no ser así, cuáles son las perspectivas y de qué manera la sociedad contemporánea podría construir un futuro mejor. La reforma de los sistemas de previsión en América latina es ineluctable. La dificultad radica en la manera de reestructurar el sistema público, asegurando su futuro y asignándole la función principal de garantizar la solidaridad colectiva, abriendo al mismo tiempo oportunidades para concertar libremente un seguro de pensiones complementario privado.

Entre los acontecimientos más importantes del siglo XX que recogen los historiadores, sin duda merecerá un lugar prominente la transformación de las relaciones sociales provocada en la gran mayoría de los países por la generalización paulatina de la previsión "social" contra la inseguridad que generan riesgos como la invalidez, la vejez y el fallecimiento del jefe de familia.

La previsión colectiva causa ingentes transferencias de ingresos dentro de la economía nacional, las cuales se realizan y se perpetúan gracias a la

---

* "Revista Internacional de Seguridad Social", Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2/93.

existencia de un vasto consenso político, a pesar de los periódicos cambios de gobierno, o de orientación social, característicos de las sociedades democráticas.

Dos fuerzas han impulsado la sustitución de los modos individuales de previsión por mecanismos superiores de previsión social colectiva. La primera fue la comprobada insuficiencia del ahorro privado e individual para brindar seguridad a las grandes masas de trabajadores, en particular a los de bajos ingresos. La segunda fue la demostrada inadecuación de los mecanismos de mercado, basados en la rigurosa lógica de la demanda, de la oferta y de la ganancia implícita en todo negocio, para ofrecer productos de previsión a precios accesibles a la mayoría de la población.

El hecho notable es que, al acercarse el fin del siglo XX, vuelve a despertar interés el concurso privado en la previsión contra los riesgos diferidos. Este fenómeno se manifestó inicialmente en las sociedades más prósperas y económicamente avanzadas, pero también se observa desde hace menos tiempo en países de menor pujanza.

No se trata de una inversión de la tendencia secular hacia la generalización de las formas "sociales" de previsión, sino más bien del resultado de dos nuevas realidades. La primera es que la mejora de los niveles de vida y de los ingresos de los hogares abre nuevos espacios de ahorro y previsión. La seguridad económica en la vejez cobra importancia creciente. La búsqueda de prestaciones privadas "complementarias" a las que ofrece o promete la previsión social estatal se hace más frecuente hasta llegar a afirmarse como un componente importante de la cohesión social de un país.

La segunda realidad con la que hay que contar es la emergencia de posturas ideológicas y políticas contrarias a la excesiva intervención del Estado en la protección social de los ciudadanos. Se critica el modelo del Estado benefactor y se pugna por una mayor toma de conciencia por parte de los individuos de su propia responsabilidad por asegurar su futuro y por un mayor desarrollo del ahorro individual.

Ahora bien, una sociedad económicamente fuerte no puede sino acoger con beneplácito la extensión de arreglos privados de previsión complementaria, en el supuesto de que la previsión social pública esté logrando sus objetivos. En cambio, las tentativas de sustituir, por razones ideolóticas, la previsión

fundamentada en la solidaridad social por seguros privados individuales que hagan caso omiso de la solidaridad, pueden provocar graves inconvenientes, en el largo plazo sobre todo y desestabilizar el equilibrio indispensable entre las fuerzas sociales de un país. En años recientes se han manifestado tendencias de este tipo en América Latina, una región en que las estructuras sociales y el insuficiente desarrollo económico hasta ahora, habían privilegiado naturalmente la búsqueda casi exclusiva de métodos de mutualización de riesgos que contasen con el amparo y con el respaldo indispensable del Estado.

La situación observada plantea la necesidad de aclarar conceptos analizando con objetividad si -y finalmente de qué manera- el Estado moderno alcanza a realizar un equilibrio satisfactorio entre la intervención pública y el concurso privado en el terreno de la previsión, o bien, de no ser así, cuáles son las perspectivas y de qué manera la colectividad podría construir un futuro mejor.

Los tres pilares de la previsión

La representación de las estructuras de previsión de un país, a partir de la configuración de un edificio que descansa en tres pilares, permite ubicar con claridad el concurso privado y aclarar su potencialidad. Cada pilar corresponde a una función de protección del sistema, independientemente de la naturaleza jurídica o financiera de los mecanismos instituidos en cada país para desempeñar cada una de las funciones.

Previsión social general

El primer pilar comprende la función asistencial y la función de cobertura de previsión general. Algunos autores opinan que la función asistencial (sujeta a la prueba de medios) tiene características propias y desempeña un papel independiente del seguro de pensiones general dentro de la política social de un país. Esto conduciría a una estructura sostenida por cuatro pialres en lugar de tres[1].

Función asistencial. Esta se sitúa en la base de la escala de protección social y es asumida de manera invariable por el Estado y por las colectividades locales. Su objetivo es evitar la extrema pobreza e indigencia de ciudadanos

inválidos o demasiado ancianos para trabajar, así como la de los sobrevivientes privados de ingresos (huérfanos, viudas, etcétera). Las prestaciones asistenciales generalmente son otorgadas previa verificación de los recursos del beneficiario.

Por ley, la función asistencial da lugar a diferentes prestaciones de los entes públicos (comprendidos eventualmente los que administran la seguridad social), financiadas con fondos del Estado. A las prestaciones monetarias se añaden normalmente servicios sociales (para los ancianos, inválidos, etcétera). Esta función representa lo que se ha dado en llamar "red de seguridad", por cuanto una fracción de la población, a pesar de su afiliación previa a la seguridad social, puede no cumplir con todas las condiciones requeridas (duración de la afiliación, nivel de ingresos, edad, etcétera) para adquirir un derecho individual a recibir prestaciones económicas de subsistencia, es decir, superiores al nivel que corresponda al umbral de pobreza reconocido en el país.

Función de cobertura general. Comprende el régimen (o los regímenes) obligatorio, establecido por la ley, que garantiza a todos los ciudadanos o a la mayoría de la población activa, un ingreso sustitutivo al momento de retirarse de la vida activa (pensiones por invalidez, vejez o muerte del jefe de familia). Esta función, tradicionalmente asumida por el Estado, se cubre según los países: a) por medio del régimen universal de pensiones para el conjunto de residentes o bien, b) por medio de un régimen general de seguridad social, acompañado de distintos regímenes especiales, establecidos por ley, en favor de determinadas categorías profesionales (mineros, agricultores, funcionarios, trabajadores independientes, etcétera). La función de cobertura general propende a: a) garantizar a todos los residentes jubilados el derecho a una pensión de un nivel relativamente modesto, o bien, b) a garantizar al jubilado un nivel de vida relativamente comparable al que disfrutaba antes de jubilarse, a condición de haber concluido una "carrera completa" de trabajo.

Debe aclararse que en la mayoría de los países en desarrollo los índices de cobertura del régimen general de seguridad social suelen ser muy inferiores a los registrados en los países industrializados. En estos casos, el Estado no cumple cabalmente la función de cobertural global.

Previsión social complementaria colectiva

El término utilizado para definir la cobertura complementaria explica claramente su función, que consiste en procurar a determinadas categorías de la población un complemento de la prestación (pensión) concedida por el régimen público de cobertura general, en caso de interrupción o pérdida de los ingresos, como resultado de las contingencias de invalidez, vejez o muerte del jefe de la familia.

En la cobertura complementaria rige el principio básico de su aplicación "colectiva", en tanto tiene como propósito organizar un sistema de prestaciones (seguro social complementario, cajas o fondos de pensiones de empresa, seguros de grupo, etcétera) de tipo mutual y solidario, en contraposición con la iniciativa y las transacciones individuales en materia de ahorro y de seguro, las cuales caracterizan la función de cobertura individual, de la que se hablará más adelante.

El desarrollo de los sistemas de pensiones complementarias es un fenómeno característico de todos los países industrializados.

La evolución comprobada se atribuye a dos factores: a) el nivel de las prestaciones otorgadas en la práctica por los regímenes públicos de cobertura general (a menudo llamado "régimen de base") no es siempre el que puede satisfacer las aspiraciones individuales, y b) determinadas categorías de la población, que gozan de una posición económiva favorable, aspiran a mantener durante su jubilación un nivel de vida muy similar al anterior. Por lo tanto, los fondos complementarios presuponen: a)la existencia de un régimen público de cobertura general, y b) una relativa insuficiencia, deliberada o circunstancial, de las prestaciones (pensiones) otorgadas en el marco de la cobertura general, en relación con las aspiraciones de los distintos individuos.

Actualmente existe una gran variedad de formas o "modelos" de regímenes de pensiones complementarias. La principal distinción que debe hacerse al respecto es la siguiente: regímenes complementarios obligatorios y regímenes complementarios voluntarios, profesionales o empresariales.

Las formas obligatorias. Por régimen complementario obligatorio se entiende todo mecanismo colectivo de previsión basado en una ley que obliga a

empleados y trabajadores a afiliarse a tal régimen, conforme a modalidades prescritas.

Esta manera de organizar el segundo pilar tiene su justificación en las siguientes consideraciones: a) el Estado puede considerar que el nivel de protección otorgado por la cobertura general debe mejorarse, particularmente en lo relativo a categorías socio profesionales que poseen una suficiente capacidad contributiva, en cuyo caso el Estado toma la responsabilidad de realizar dichas mejoras, y b) el Estado puede también considerar que, en un momento dado, la evolución de los fondos de pensiones complementarios organizados voluntariamente por la iniciativa privada conduce a una desigualdad demasiado marcada entre las diferentes categorías de asalariados. En ambas situaciones, el Estado "institucionaliza" la cobertura complementaria por vía legislativa.

La opción institucional y legislativa utilizada por los poderes públicos para organizar en el marco público la protección complementaria varía de un país a otro. Las soluciones nacionales, por su parte, pueden agruparse en tres grandes opciones: a) incorporación al régimen de pensiones básico de un régimen complementario ligado a los ingresos, sin crear un régimen complementario distinto desde el punto de vista financiero e institucional (Reino Unido, Luxemburgo y Noruega); b)superposición al régimen general o régimen básico de un régimen complementario separado, dotado de autonomía financiera e institucional (como en Finlandia y Sueca), o c) obligando a todos los empleadores a poner en vigor un sistema complementario de prestaciones de carácter profesional, de conformidad con disposiciones mínimas prescritas por ley en lo relativo a cotizaciones, prestaciones y modalidad de administración (como en Francia y Suiza).

La tendencia a la institucionalización de la cobertura complementaria se ha manifestado en el curso de los pasados decenios. Se trata, pues, de un fenómeno relativamente reciente (en contraposición con la cobertura complementaria privada), pero que reviste una gran importancia, ya sea en el aspecto político (mayor justicia social), o por la mejoría sustancial del derecho a las prestaciones que este modo de organización ha supuesto para vastas capas de la población.

Las formas voluntarias y libres. Esta modalidad está bastante difundida en la mayor parte de los países industrializados, en los que de preferencia está

organizada en el marco de la empresa, de las profesiones liberales o incluso de un grupo de empresas o de profesiones. Se presenta con numerosas variantes que reflejan las preferencias de los interesados o la tradición nacional.

Los orígenes y la justificación de la previsión contractual colectiva se pueden atribuir a las siguientes consideraciones[2].

Además de que los empleadores (en especial en el sector público) habían favorecido tradicionalmente, quizá por reflejo paternalista, la concesión al personal de pensiones y jubilaciones por arriba de los niveles de la seguridad social, en la segunda mitad del siglo se manifiesta en países industrializados una marcada tendencia a negociar la institución de fondos y planes complementarios de pensiones en una empresa o un grupo de empresas.

El Estado ha estimulado esta tendencia otorgando a esos fondos o planes importantes reducciones fiscales sobre cotizaciones, prestaciones y utilidades de las inversiones. Las facilidades fiscales han desempeñado un papel determinante en el desarrollo de los fondos de pensiones complementarias, otros factores han contribuído, sin embargo, a su consolidación. Entre ellos cabe señalar: a) la política de las empresas tendiente a ofrecer al personal pensiones complementarias con el fin de atraer a los elementos más calificados e incentivarlos a permanecer en la empresa; b) la posibilidad de utilizar, para la autofinanciación de la empresa, las reservas constituídas para cubrir los compromisos contraídos respecto de las pensiones complementarias al personal (esta modalidad técnica, autorizada por ley, es la más frecuente en Alemania, Austria y Luxemburgo[3]); c) la evolución de políticas de personal que descansan en conceptos de remuneración global (retribución en efectivo y prestaciones sociales), y d) el atractivo constituído por las perspectivas de rentabilidad de las inversiones de las reservas matemáticas de los fondos de pensiones complementarios de empresa.

Los trabajadores, por su parte, suelen ejercer presiones sobre los empleadores para obtener prestaciones sociales superiores a la cobertura garantizada por el Estado. Cabe recordar que la imposición de un tope salalrial y de ingresos por la seguridad social (respecto de la duración de la afiliación o de las cotizaciones, o incluso un tope aplicable a las prestaciones) impulsa a agrupos profesionales con ingresos más elevados a solicitar a sus empleadores el financiamiento de un régimen de pensiones complementario. Como ya se

indicó, también es claro que el mejoramiento constante de los niveles de vida, característico de recientes decenios, tiende a acentuar en el individuo el "reflejo de previsión" por el miedo de que, al momento de la jubilación, la calidad de vida alcanzada durante la vida activa no pueda ser mantenida.

Seguro personal

Más allá de la cobertura social establecida por el Estado y por los modos colectivos de previsión complementaria, un sistema moderno de seguridad social en una economía de mercado, incluye formas específicas de cobertura individual, útil o necesaria para que el individuo alcance el bienestar y la seguridad económica a los que aspira al término de su vida activa. En la tipología de la previsión corriente se suelen incluir en este renglón solamente aquellos modos de ahorro individual que cumplen con determinadas características, como las de prever un tratamiento fiscal preferencial, y en particular, un vínculo entre la edad de retiro y el acceso al ahorro acumulado. No se incluyen formas convencionales de ahorro individual, como la compra de bienes, inmuebles (casas y terrenos), la apertura de cuentas de ahorro corriente, la adquisición facultativa de títulos y valores disponibles en el mercado, los planes de inversión, las pólizas de seguro de vida, etc, a menos que el ahorrista esté sujeto a las condiciones antedichas.

La legislación de países como Francia, Estados Unidos, Bélgica o Suiza contiene disposiciones que nos ofrecen ejemplos característicos de dichos modos individuales de ahorro-vejez. Una condición normalmente prescrita por ley para tener acceso a dichos programas de ahorro-vejez es la limitación del monto deducible de los impuestos personales sobre la renta que un individuo puede invertir anualmente.

Papel de la empresa privada en materia de pensiones

Consideraciones generales

En la base de la estructura de un sistema de pensiones -configurada como una pirámide- se encuentra la función asistencial y la de previsión general dirigida al conjunto de la población (sistemas universales) o a largos estratos de la misma (sistema para asalariados, independientes, etc.). La intervención pública es la más apropiada para ejecutar tales funciones de cobertura y

protección social. El sector privado tiene un papel marginal, que depende del alcance de aquellas instituciones caritativas y benévolas que tradicionalmente han desempeñado funciones de asistencia para ancianos y minusválidos o huérfanos y viudas sin recursos. Asimismo, tradicionalmente el concurso privado se manifestó en actividades residuales de socorros mutuos en sociedades establecidas para compensar la carencia de la protección pública en épocas o circunstancias que han variado de un país a otro; hoy día desempeñan un papel secundario.

En algunos países se han constituído por iniciativa privada, es decir, por voluntad de las partes interesadas, cajas o fondos de pensiones "sustitutivos" de la seguridad social. Ellos desempeñan, en favor de sus miembros, la función de cobertura general tradicionalmente asumida por los sistemas públicos. En términos de personas protegidas los fondos "sustitutivos" no tienen gran importancia.

El primer intento por asignar a intereses privados un papel significativo en el proceso de instrumentación de la función de cobertura general (primer pilar de la previsión social) se remonta a la reforma de la previsión de Chile, puesta en vigor en 1981. En la experiencia chilena, sin embargo, la empresa privada comparte responsabilidades y funciones con el sistema público, en virtud de disposiciones legislativas y de mecanismos de gestión de apoyo mutuo.

Pasando al segundo nivel de la estructura, es decir a los regímenes complementarios, se observa una creciente intervención de la iniciativa privada. Como ya se indicó, en algunos países el Estado suprime espacios a tal iniviativa, institucionalizando las prestaciones complementarias en favor de largos estratos de la población asalariada, mediante leyes que instituyen regímenes complementarios de carácter obligatorio. Es importante precisar que el concurso privado puede manifestarse tanto en la fase de constitución del plan complementario, como en lo que se refiere a la gestión y a la inversión de los fondos recaudados. Estas responsabilidades pueden asignarse a la misma estructura o bien a instituciones jurídicamente distintas. Sucede también -aunque muy raras veces- que la primera fase sea de orden público y sólo la segunda incumba a la esfera privada[4].

El tercer nivel de la estructura de la previsión es de naturaleza eminentemente privada, por cuanto se trata de previsión individual y voluntaria, constituída mediante modos de ahorro para la vejez libremente consentidos o pactados

con referencia en las condiciones generales prevalecientes en los mercados financieros y en las disposiciones favorable contenidas en la legislación fiscal.

Antes de examinar detenidamente los modos y las características del concurso privado en los niveles citados, es indispensable recordar que en todos los países cualquier forma de seguro de pensiones privado se organiza y desarrolla dentro de un marco regulador fijado por los poderes públicos. Esta situación, variable de un país a otro, conduce a algunos autores a relativizar el atributo de "privado" aplicado a los regímenes complementarios, pues, en la determinación y el funcionamiento de los regímenes privados, las autoridades públicas siempre desempeñan funciones paralelas y concomitantes. La intervención reguladora del Estado será comentada más adelante.

Características de la participación de la empresa privada en los seguros de pensiones complementarios

Modelos institucionales, técnicos y financieros. Las modalidades de cobertura complementaria son sumamente deversificadas y complejas. Intervienen modelos institucionales, técnicos y financieros distintos, dentro de un mismo país, puede ocurrir que se recurra a varios a la vez. El margen de libertad de que goza la previsión de tipo "privado" es variable en función de la voluntad reguladora y fiscalizadora que manifiesta la autoridad pública de vigilancia[5].

El concurso privado se manifiesta, según los modelos, en etapas y en momentos distintos: a) la constitución del plan complementario; b) la definición del ámbito de afiliación así como de las obligaciones y los derechos de los afiliados; c) la gestión financiera y la inversión de los fondos, y d) la gestión administrativa.

La separación de las distintas etapas tiene importancia porque existen situaciones en las que el concurso "privado" no se manifiesta necesariamente en todas las etapas citadas. Por ejemplo, las normas de constitución de planes complementarios y también las características principales de las prestaciones y de las cotizaciones pueden ser objeto de un acto legislativo público y obligatorio, dejando la realización de las directivas pertinentes al ámbito privado.

En lo que se refiere a la constitución del plan, se califican de privadas todas las iniciativas tomadas voluntariamente por empresarios, asalariados y trabajadores independientes para crear una cobertura complementaria. La contratación colectiva en las empresas o en los sectores económicos puede intervenir a menudo en este proceso sin quitarle su carácter privado, más bien agregando el atributo "contractual" al esquema pactado. La constitución de un plan no se califica de privado si está fundamentado en una legislación que impone la afiliación obligatoria y determina de manera concluyente los compromisos y los derechos de los afiliados.

La figura de "promotor del plan" (plan sponsor) es un elemento que recogen varias legislaciones nacionales sobre fondos de pensiones. El promotor privado puede ser un empresario, un sindicato, un grupo de empresas, una cooperativa o una mutualidad. El productor privado tiene la tarea de definir las características del plan complementario. En esta etapa consultará con los interesados en tanto las normas de vigilancia o los contratos colectivos así lo exijan. Con frecuencia, el promotor decide libremente, con la eventual participación de consultores técnicos (actuarios y juristas).

Los esquemas constituídos por iniciativa privada voluntaria en el sentido indicado tienen naturalmente una gran variabilidad de un país a otro con respecto al alcance global de las personas afiliadas, es decir, de los beneficiarios potenciales. En los países donde la previsión complementaria privada se encuentra muy desarrollada el número de afiliados excede al 50% de la población asalariada y llega a 75% o más en ciertos países (Alemania y los Países Bajos, por ejemplo).

La tendencia general observada en los países industrializados es que el acceso a los beneficios de un esquema de pensiones complementario privado se hace más difícil para los trabajadores de bajos salarios, los trabajadores agrícolas, el personal ocasional y estacional asalariado de pequeñas empresas, las mujeres en general, los trabajadores migrantes, el sector informal y, además, los pequeños artesanos, los comerciantes y, en general, los trabajadores por cuenta propia.

En lo que se refiere a la libre determinación de obligaciones y derechos se observa una amplia gama de posibles soluciones, dependientes de factores como la importancia de las prestaciones de la seguridad social (primer pilar), el grado de generosidad de la empresa en función de sus propios intereses

(ventajas fiscales y fidelidad del personal), la presión de las organizaciones sindicales, las tendencias de la inflación, la mentalidad prevaleciente en las categorías afiliadas en cuanto a previsión, etc.

Cabe distinguir, ante todo, entre esquemas privados de dos tipos. Los estatutos de los planes privados en que se han definido previamente las prestaciones otorgadas (o sea los *benefit-defined plans*) contienen una definición clara de la naturaleza de las prestaciones por otorgarse, así como de sus tasas, cuando surge el riesgo. Por lo contrario, existen regímenes cuyas disposiciones no definen más que el monto de las cotizaciones que deben ser efectuadas por cada uno de los miembros. Cuando surge la contingencia, el monto capitalizado de las cotizaciones individuales se convierte, al momento de la jubilación (total o parcialmente) en renta, según ciertos criterios y parámetros actuariales previamente establecidos, Este modo de cobertura es llamado *contribution-defined plans* o también *money purchase plans*, o planes de aportación definida.

Se habla de "planes integrados con la seguridad social" cuando la prestación (pensión) del fondo complementario privado (por ejemplo, el 60% del último salario), incluye la prestación que correspondería en virtud de la seguridad social. Es decir, que el empleador se compromete únicamente a pagar la diferencia entre la tasa de pensión global prometida y la pensión que recibe el beneficiario de la seguridad social por la misma eventualidad. En cambio, cuando el plan de pensiones fija la cuantía de las prestaciones sin referencia a lo que recibiría el beneficiario de la seguridad social por el mismo hecho causante, se suele hablar de "planes adicionales" de pensiones. Se utiliza el adjetivo "contributivo" para un fondo complementario privado cuando, de acuerdo con los términos de los estatutos, el trabajador asegurado es llamado a pagar sus cotizaciones. Cuando el empleador es el último que financia los fondos complementarios, se le denominará régimen "no contributivo".

La tercera tarea -es decir la gestión financiera- incluye uno de los aspectos más importantes de la previsión privada: el financiero, que se materializa en el manejo de los recursos captados por el plan. Independientemente del grado de desarrollo del seguro de pensiones complementario, los principales mecanismos de gestión son:

- el fondo de pensión autónomo, cuyo patrimonio está separado del patrimonio de la empresa y es administrado por una entidad autónoma especial

constituída para tal efecto (fondo, fundación o una institución de previsión semejante a una fideicomiso);

- el contrato de seguro, por medio del cual el promotor del plan entrega a una compañía de seguro la responsabilidad de cumplir con los compromisos de previsión hacia los afiliados (pólizas de seguro colectivo, etc.);

- la inscripción del compromiso de previsión en el pasivo del balance de la empresa; empleadores y afiliados suscriben un compromiso formal en materia de prestaciones, según el cual el empleador proporcionará los recursos necesarios sin constituir un fondo separado, pero agregando anualmente al pasivo de la empresa un rubro actuarialmente calculado en función del valor estimado del conjunto de los compromisos futuros. A menudo, esta modalidad está acompañada de la obligación impuesta por el legislador a la empresa de contratar un seguro de insolvencia;

- la caja mutua, administrada de manera semejante a los fondos autónomos, por entidades sindicales o gremiales sin fines de lucro.

Cualquiera que sea la modalidad que se elija para el manejo financiero de los recursos, la previsión complementaria privada privilegia el régimen técnico financiero de la capitalización, individual o colectiva según el caso. Hay fondos autónomos de pensiones complementarias privadas que funcionan con arreglo al régimen técnico financiero de reparto: se trata casi exclusivamente de fondos cuyo promotor goza de gran estabilidad, por ejemplo las cajas de las empresas que administran servicios públicos o empresas de interés público. La inversión de los activos de los fondos de pensiones en capitalización representa una tarea particularmente atractiva para los intereses privados; los intermediarios financieros aspiran a participar en los procesos de inversión por las ganancias que les procura esta actividad. Al mismo tiempo,los gestores y los administradores de fondos autónomos y mutuales conceden voluntariamente a inversionistas de reconocida capacidad la tarea -no sin riesgos- de manejar los activos del plan, con el propósito de lograr una rentabilidad óptima.

El marco regulador contiene muy a menudo disposiciones especiales para garantizar la transparencia de las operaciones de inversión y para promover un manejo prudente de los fondos. Para terminar con el panorama de los principales aspectos del concurso privado en la previsión complementaria,

cabe señalar su participación en la acción de las entidades gestoras, sea simultáneamente, en la gestión administrativa y la financiera (inversiones, etc.) o en una u otra de estas tareas.

Uno de los temas más discutidos es la medida en que afiliados y beneficiarios del plan complementario deben participar con sus representantes en la administración del mismo, aun cuando sea la empresa la que promueve y financia el plan. Se ha hecho notar que el hecho de contribuir recursos para el plan complementario debería conferir a los afiliados el derecho de participación en la administración. Otro tema controvertido es la medida en que los afiliados y la autoridad de vigilancia recibirán informaciones acerca del desarrollo del plan por parte de sus promotores. El marco regulador público figura en estos debates como el único garante de que la previsión privada respete intereses legítimos de afiliados y beneficiarios.

Marco regulador. Las autoridades públicas siempre ejercieron control y vigilancia en las empresas y las operaciones comerciales de seguro, dictando disposiciones tendientes a racionalizar el mercado y a fortalecer las garantías de solvencia de las empresas aseguradoras. La extensión de la previsión complementaria privada, sobre todo a partir de la década de los cincuenta, obligó al poder público a considerar la oportunidad de fortalecer la vigilancia en dicho sector, por dos motivos. El primero fue la dimensión "social" del seguro de pensiones, aunque se desarrolle en un ámbito jurídico-institucional privado. El segundo motivo fue la muy notable importancia financiera que adquieren los fondos de pensiones en capitalización y la afinidad de sus manifestaciones en el marcado con las operaciones tradicionales de las compañías de seguros.

La base jurídica del marco regulador de la previsión complementaria patrocinada por iniciativas privadas se constituyó paulatinamente mediante la adopción de leyes especiales (llamadas a menudo leyes "de pensiones") o bien en disposiciones específicas insertadas en la legislación fiscal. El contenido de las normas reguladoras puede variar considerablemente de un país a otro, pero la tendencia actual es ampliar la reglamentación para cubrir aspectos técnicos anteriormente dejados a la discreción del promotor privado del plan complementario.

Sin ser completa, la siguiente lista enumera los principales aspectos de la previsión complementaria privada que el legislador considera oportuno,

según sea el caso, someter a vigilancia o regulación: a) reglas de exclusión de la afiliación en función del sexo, la edad y la antigüedad en la empresa; b) normas para garantizar la conservación de los derechos adquiridos por los afiliados que salen de la empresa, así como para promover la transferencia de tales derechos hacia otros fondos, con objeto de remover obstáculos a la movilidad de la mano de obra; c) reglas mínimas para mantener el poder adquisitivo de las pensiones en épocas de inflación; d) promoción de la igualdad de trato entre hombres y mujeres; e) control financiero y actuarial con el fin de garantizar la solvencia de los mecanismos de aseguramiento y límites prudenciales para las inversiones de los activos; f) definición de las respectivas responsabilidades de las entidades gestoras y de control, y g) procedimientos para la elección y la renovación de los responsables de la gestión, inclusive la representación de los afiliados y beneficiarios.

Una característica común a todos los marcos reguladores de la previsión privada es la concesión de un tratamiento fiscal privilegiado para estas modalidades de ahorro colectivo. Las contribuciones devengadas por las empresas o por los afiliados suelen estar exentas del impuesto personal sobre la renta o de los impuestos sobre las ganancias de las empresas. El producto de las inversiones de los fondos de pensiones suele también gozar de un trato fiscal de preferencia. El incentivo fiscal constituye según la opinión general, la principal motivación para la promoción y la extensión de la previsión complementaria en las empresas, grandes y pequeñas. El incumplimiento de las distintas normas del marco regulador nacional trae inevitablemente como consecuencia la pérdida de las concesiones fiscales y tributarias.

Previsión privada, política de ahorro e intermediación financiera. Debido a sus propias características de operaciones de seguro y previsión en que los compromisos de largo plazo tienen que ser respaldados por reservas actuarialmente suficientes, la mayoría de los esquemas complementarios de previsión privada funcionan con arreglo al régimen técnico financiero de la capitalización (individual o colectiva) y, en consecuencia, acumulan capitales, que en algunos países alcanzan sumas muy importantes.

Esto explica porqué en el análisis teórico relativo a la estructura y al efecto de la previsión privada se le da mucha importancia a la cuestión relacionada con sus efectos en el ahorro, así como en el funcionamiento y la estructura misma del mercado financiero. Uno de los principales argumentos invocados

en favor de la previsión complementaria privada consiste precisamente en sostener que los fondos de pensiones en capitalización, constituyen un factor importante para estimular el ahorro de la nación. También se señala su efecto benéfico y estabilizador en el mercado de capitales. Acerca de estos temas existe una amplia bibliografía económica,[6] de manera que, por razones de espacio, nos limitaremos a señalar brevemente, a continuación, los principales aspectos del debate.

La experiencia muestra que los hogares y los particulares tienden a sustituir tradicionales maneras de ahorro personal por la participación en mecanismos de ahorro institucionalizado, como los fondos de pensión en capitalización. Las ventajas son evidentes: mayor capacidad profesional en la gestión del ahorro, posibilidad de tener acceso a productos de inversión diversificados, rentabilidad media más segura en el largo plazo y, en definitiva, un sentimiento de seguridad reforzado por la participación dentro de una estructura institucional colectiva en la cual el empleador suele proporcionar amplios recursos y apoyo.

En segundo lugar, se señala que el Estado concede a estas maneras de ahorro institucionalizado un trato fiscal más favorable en comparación con las del ahorro personal mobiliario o inmobiliario. La rentabilidad neta de las sumas invertidas resulta así más alta para el afiliado, a menos que el Estado no trate de recuperar mediante otros tributos, aplicados a los mismos individuos, las sumas a las que renuncia en favor de los fondos de pensiones.

No hay unanimidad entre los autores para reconocer que el desarrollo de fondos de pensiones privados incrementa globalmente el ahorro nacional. La discusión es académica, dado que los trabajos empíricos no permiten llegar a conclusiones válidas para todos los países. Lo cierto es que los fondos privados de previsión tienen la ventaja de poder establecer un flujo regular de recursos (ahorros) y, lo que más cuenta, previsibles en el mediano y el largo plazos. Al mismo tiempo, la secuencia de liquidación de los compromisos (pago de pensiones) puede preverse con relativa exactitud en cuanto a montos por liquidar y al plazo de vencimiento de los pagos. La combinación de ambas circunstancias convierte a un fondo de pensiones en capitalización en un inversionista institucional particularmente capaz de invertir en el largo plazo y de aprovechar cualquier margen adicional de rentabilidad sin aumentar el grado de riesgo asumido. En teoría, la actuación de tales inversiones es propicia para aumentar la eficiencia de la asignación de recursos dentro de

determinado mercado financiero y para brindar al mismo mayor estabilidad, lo que no puede sino surtir efectos benéficos para la economía nacional.

No todas las corrientes de opinión manifiestan el mismo entusiasmo hacia la función o el papel que tienen dentro de la economía nacional los sistemas privados de pensiones en capitalización. Con toda objetividad citaremos a continuación el análisis opuesto que presentan los opositores de las teorías arriba expuestas. Se trata de autores argentinos que en un trabajo reciente afirman lo que sigue:

> La centralización del ahorro captado sobre la masa salarial por parte de las entidades financieras o compañías de seguro y su inversión en títulos de propiedad, cuya rentabilidad depende directamente de la actividad de la empresa, es la culminación de la estrategia de control del capital por integración horizontal que caracteriza esta última etapa de acumulación capitalista y un elemento esencial para que funcione esta nueva modalidad en la forma de gastar la renta. Esto es lo que justificó la importancia que tienen los fondos de pensiones en los mercados de capitales europeos. Mediante este mecanismo, el ciclo de reproducción del capital "cierra" bajo el control de los sectores fuertes de capital privado, apropiándose al mismo tiempo de parte del valor que remunera a la fuerza de trabajo y que se sustrae del consumo corriente[7].

Aun prescindiendo de consideraciones inspiradas en convencimientos de carácter ideológico, lo que interesa subrayar en este contexto es que la existencia y el funcionamiento de fondos privados en capitalización plantea en un Estado moderno una delicada cuestión de cómo armonizar objetivos sociales con finalidades puramente económico-financieras. Ambas finalidades tienen apoyo en uno u otro sector de la opinión y en los círculos de especialistas. La convivencia entre ellos no es fácil en la medida en que surgen conflictos de interés.

Los partidarios de la finalidad social asignan a los fondos privados de pensiones la tarea prioritaria de crear dentro de la colectividad posibilidades concretas de mayor seguridad económica en la vejez. Los mecanismos financieros utilizados y el efecto económico de los mismos son, para ellos, de interés secundario y subordinado. Si el Estado concede a los promotores de dichos fondos ventajas fiscales considerables, esto debe ser por el interés público y social que cobran estas maneras de ahorro colectivo.

Por lo contrario, hay quienes hacen caso omiso de los objetivos sociales y reconocen en el funcionamiento de la previsión complementaria en capitalización únicamente un mecanismo para traer más ahorro al mercando financiero y, de ese modo, incrementar su tamaño, su eficiencia y su capacidad para satisfacer la demanda de capitales por parte del aparato productivo o del sector público. En definitiva, las dos finalidades coexisten y no hay razón para considerarlas incompatibles, a pesar de su potencialidad conflictiva.

Síntesis de tendencias. El reconocimiento de las principales modalidades con que se concreta la función de cobertura complementaria vinculada con la iniciativa privada conduce a las apreciaciones que a continuación se mencionan.

La cobertura complementaria contractual o libremente organizada por las partes sociales, aun cuando el Estado interviene para enmarcarla dentro de determinados límites en beneficio del interés público, genera un flujo de prestaciones complementarias orientado primordialmente hacia los estratos medio y superior de la estructura socioprofesional o bien de la de los ingresos. Un importante número de "excluidos" persiste aún en los países más ricos. Se trata de las categorías menos pudientes, menos integradas al mercado de trabajo o menos capacitadas para presionar a sus propios empleadores.

A pesar de los progresos realizados recientemente en los países en los que cuenta con una larga tradición, la cobertura complementaria privada tropieza con obstáculos difícilmente superables para ampliar el ámbito de sus beneficiarios hasta incorporar a la masa de los "excluidos". Las afluencias de prestaciones complementarias generadas por la cobertura complementaria privada son determinadas esencialmente por las facilidades fiscales que el Estado concede para este modo de cobertura a las diferentes partes interesadas. Ejemplos recientes han confirmado que el incentivo fiscal es decisivo en el comportamiento de la empresa respecto al compromiso que asume en materia de pensiones.

Existen muchas formas diferentes de cobertura complementaria privada y sería erróneo creer que la tradicional caja de pensiones de la empresa es la única formula utilizada. Los programas y planes de ahorro colectivo subvencionados por la empresa, así como muchas otras modalidades de seguro colectivo (de rentas y de sumas fijas) son igualmente favorecidos por

los empleadores. El sistema de capitalziación con acumulación de reservas técnicas o matemáticas y la consigiente inversión de cuatiosos capitales en el mercado financiero e inmobiliario constituyen una característica común, tanto del modelo "caja de pensiones" como de los demás modos institucionales de previsión privada, inclusive los apoyados en compañías de seguros. La autofinanciación de la empresa mediante la posibilidad de incluir reservas *pro forma* en el balance, representa una opción que conduce, en términos económicos, a resultados análogos[8].

La tendencia más reciente observada es hacia un mayor control y vigilancia estatales de la cobertura complementaria privada. Esto se debe tanto a una serie de exigencias en legítima defensa de los intereses de los beneficiarios actuales y futuros, como de los intereses del fisco y, más generalmente, del interés público (evitar abusos e intervenir en casos críticos, etcétera)[9].

Los objetivos del sistema complementario privado ya no se diferencian mucho de los que persigue el sistema de prestaciones previsto por el ordenamiento público vigente respecto a un determinado grupo de personas. La integración de las prestciones privadas con las de la seguridad social, mediante un principio que recuerda el de los vasos comunicantes, es en la actualidad una práctica corriente. Es cierto, por otra parte, que en los años recientes la reducción de la protección pública (subsecuente a la crisis económica y financiera) puede incitar a algunos medios empresariales a redescubrir las ventajas de la fórmula privada no integrada en la seguridad social.

En los países (Italia, España entre otros) donde el Estado ha establecido normas ambiciosas de pensiones con respecto a la relación pensiones-ingresos de actividad prometidos a un asegurado al cabo del máximo período de cotización, la cobertura contractual y privada complementaria no ha dispuesto de incentivos para desarrollarse, ni de espacios en los que pueda implantarse. Estos países, enfrentados a importantes vencimientos financieros a término (debido a una evolución demográfica desfavorable), tarde o temprano tendrán que invitar a los empleadores y a los trabajadores a considerar favorablemente la posibilidad de una cobertura complementaria "privada" o contractual, con ánimo de aligerar el peso de las personas cubiertas por el sector público.

Debe advertirse, sin embargo, que la supuesta transferencia de parte de las

cargas de las pensiones de un sistema público hacia esquemas privados y contractuales, no es de fácil realización; al contrario, plantea problemas de transición a menudo insolubles[10]. Además, el gravamen global de la previsión dentro de la economía nacional no suele disminuir; sólo se desplaza de un sector al otro. La conciliación entre objetivos sociales y propósitos meramente financieros y económicos característicos de la previsión privada en capitalización no es de fácil realización en el ámbito político: la función primordial de la política de protección de la vejez puede diluirse.

Problemática y perspectivas del seguro de pensiones privado en América latina

Evolución histórica

En América latina las condiciones sociales y económicas enmarcadas por factores históricos y culturales han llevado a condicionar de manera muy singular la conceptualización del binomio público-privado en el terreno de la previsión social. Se asiste actualmente a un debate muy animado acerca de este tema, pero a veces desvirtuado por posturas ambiguas y planteamientos que carecen de completa objetividad.

Es sabido que los países industrializados de economía de mercado, cuya tradición en materia de previsión social es muy antigua, han llegado a un consenso relativamente firme en lo que se refiere a las modalidades de convivencia y a los modelos de articulación entre previsión pública y esquemas privados. Se observan, desde luego, diferencias de enfoque entre países, porque la interdependencia entre los distintos pilares de previsión se realiza conforme a opciones que cada país elige en función de sus preferencias[11].

En América latina la situación es muy distinta. En lugar de tendencias consensuales, el panorama de la previsión revela tendencias conflictivas que tienen como punto de partida la problemática y la polémica suscitada por la llamada o la pretendida "privatización" de la seguridad social.

Esquemáticamente, y generalizando el diagnóstico (por falta de espacio para detallar situaciones nacionales), puede decirse que hasta la década de los ochenta, la previsión social pública y obligatoria apareció como la solución ideal y también como la única para proteger a la colectividad en las contingencias de invalidez, vejez y muerte: ideal por el llamado a la

indispensable solidaridad entre las clases sociales, y casi única porque el proceso de urbanización y modernización de la sociedad debilita fatalmente el concurso de los lazos familiares y del ahorro familiar, sin que la empresa o el gremio ofrezcan espontáneamente redes de solidaridad sustitutiva.

El hecho de que la legislación de seguridad social en América latina estuviera todavía muy lejos de realizar cabalmente sus objetivos no afectaba aparentemente la confianza de la clase política, de los sindicatos y del público en general, en la virtud del sistema de previsión público. Por lo contrario, la meta anunciada con insistencia en el discurso político y en los planteamientos teóricos de épocas pasadas era la "universalización" de la seguridad social, dando a entender que un sistema público tenía la potencialidad de satisfacer por sí mismo las expectativas de todas las categorías sociales. Sólo pocos países (el Brasil, por ejemplo) habían explorado con seriedad la posibilidad de organizar, junto con la previsión social pública, un sistema de fondos de pensiones de empresa, constituidos en forma voluntaria, privada y complementaria.

Una mirada crítica al pasado y al presente nos hace pensar que todos habían sobrestimado la potencialidad de progreso y de extensión del sistema de previsión público, equivocándose además al juzgar la capacidad de dicho sistema para seguir financiándose y para proteger eficaz y adecuadamente a sus asegurados. La inflación, por ejemplo, fue un elemento revelador de la incapacidad de adaptación de los esquemas públicos, particularmente los más antiguos, por no decir los más arcaicos, en lo que respecta a sus conceptos y a su organización financiera. Los bajos índices de cobertrua registrados en varios países importantes corroboraban inquietudes, pero no provocaban significativos cambios de rumbo.

Históricamente, las primeras manifestaciones de una evolución en el terreno de las políticas de previsión se sitúan a principio de la década de los ochenta en dos direcciones: a) se hacen más frecuentes las comprobaciones y las denuncias de las deficiencias de algunos sistemas de previsión públicos, y b) despierta gran interés en la región la experiencia neoliberal de Chile, cuyo gobierno acometió una reforma del sistema de pensiones que dio gran libertad de acción a intermediarios financieros privados.

La crítica de la situación vigente insistió respecto a la existencia de subsistemas de privilegio, sobre el límite infranqueable que representa el mercado formal

de trabajo para la supuesta vocación universalista de la previsión social, las preocupantes deficiencias de las prestaciones y las altas tasas de evasión contributiva. Es cierto que los diagnósticos eran y son más o menos severos según el país, ya que no todos los sistemas latinoamericanos revelan las deficiencias indicadas[12].

La creciente toma de conciencia acerca de la necesaria reforma de los sistemas de seguridad social coincidió por desgracia con un período de recesión económica, grave y generalizada, del continente. En esta situación se agravó la crisis financiera de los sistemas de previsión, por la incapacidad del erario público de hacer frente a sus compromisos, por el descenso del monto global de los salarios reales (a causa del desempleo) y por la falta de pago oportuno de las cotizaciones obligatorias. En los países donde la previsión social era más antigua influyó también la modificación del coeficiente activos-pasivos, la cual, a pesar de ser lenta, no dejó de preocupar. Hay países (Uruguay y Costa Rica) con estructuras demográficas menos abiertas a la renovación de sus generaciones. En otros países se agregaron acaso las consecuencias negativas de una gestión financiera perjudicial para los regímenes de pensiones, en cuanto parte de su patrimonio o se sus reservas había sido utilizada para alimentar con recursos a otros sectores de la seguridad social (los sistemas de salud, por ejemplo).

Un aspecto paradójico de la postura crítica observada, cuando ello se originó en posiciones neoliberales, fue la denuncia del aumento desmesurado de los gastos sociales, puesto que en muchos países los sistemas públicos amparan solamente una parte de la población trabajadora y no siempre logran mantener niveles de prestaciones correspondientes a las expectativas de los pensionistas. La segunda manifestación de un cambio de rumbo en las políticas de previsión social en la América latina fue la experiencia chilena, caracterizada por la reforma radical del sistema público realizada a partir de 1980.

Un sistema mixto público-privado: la reforma chilena de 1980

En 1980, el sistema público de previsión social de Chile adolecía de los principales defectos arriba señalados, y acusaba principalmente una desfinanciación crónica, una generosidad excesiva (aunque más aparente que real), desigualdades de trato y una resistencia a mejorarse por el juego de intereses creados y de oposiciones de todo tipo. El acceso al poder de un

gobierno autócrata militar dio la oportunidad a los opositores chilenos del Estado social de modificar radicalmente el sistema de previsión en función de doctrinas neoliberales y monetaristas largamente importadas de escuelas de pensamiento económico extranjero. En aquella época, la opinión sindical, la obrera, la social cristiana y corrientes afines no estuvieron en situaicon de pactar la necesaria reforma, sino que tuvieron que aceptarla. Los rasgos fundamentales de la reforma se resumen a continuación; para mayor detalle, igualmente importante, sería necesario referirse a obras, informes y documentos que se han acumulado al respecto en los pasados diez años[13].

El sistema público de previsión social, financiado anteriormente con un régimen financiero de reparto y alimentado por contribuciones obligatorias patronales y de los asegurados y por subvenciones del erario público, se transformó en un sistema mixto privado-público. Por ley, los trabajadores tienen la obligación de dedicar parte de sus ingresos (inicialmente el 10%) a la acumulación forzosa en una cuenta individual de ahorro para la vejez, sin beneficiarse de una contribución patronal. Tales ahorros tienen que entregarse a entidades privadas con fines de lucro, las llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales se organizan como sociedades anónimas con giro exclusivo bajo el control de una superintendencia dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión. Los trabajadores pueden elegir una AFP para colocar sus aportaciones y modificar su elección posteriormente. Las prestaciones de vejez consisten en la disposición del ahorro individual capitalizado durante la vida activa. Para poder disponer de éste, el afiliado debe reunir el requisito de tener 65 años de edad (60 para las mujeres), salvo disposicones muy excepcionales aplicables al retiro anticipado. Por su parte, los riesgos de invalidez y muerte se cubren por separado mediante un Fondo de Compensación de Riesgos financiado con aportaciones obligatorias adicionales de los afiliados, cuyo monto se calcula en función de parámetros demográficos corrientes en operaciones de seguro comercial, lo que se debe al hecho de que tales cuotas adicionales no incremetnan las cuentas individuales de ahorro, sino que se entregan a compañías de seguros que atienden las prestaciones correspondientes. Se trata de un sistema obligatorio de previsión, de contribuciones definidas (se prescriben mínimos y máximos), que gozan de deducibilidad del impuesto sobre la renta, y cuyo resultado final -en términos de prestaciones- depende del grado de rentabilidad neta (deducidos gastos y comisiones) devengado por la inversión financiera de los ahorros acumulados por parte de las AFP, es decir, por entidades privadas.

El papel del sector público a raíz de la reforma de la previsión es variable, pero se concibe como meramente subsidiario. El Estado continúa haciéndose cargo de las pensiones de todos los trabajadores que al entrar en vigor la reforma tenían una edad cercana a la jubilación (cinco años antes de la edad normal de retiro). Se hace cargo, además, de que respecto de cada afiliado se agregue al saldo de la cuenta de ahorros en las AFP al momento de la jubilación, un capital (llamado bono de reconocimiento) equivalente a los períodos pasados de cotización efectuados durante la afiliación a antiguos regímenes de seguro social y de jubilación. El Estado también concurre garantizando a todos pensiones mínimas de subsistencia en el caso de que el saldo de la cuenta individual de ahorro no permita al afiliado comprar una renta vitalicia superior al mínimo vital. El (ingente) compromiso financiero público resultante de la reforma lo asume el presupuesto general del Estado, sin financiación tributaria específica. Finalmente, los poderes públicos asumen la responsabilidad de dictar normas prudenciales o restrictivas para que la actuación de los intermediarios financieros privados no sea indebidamente perjudicial para los afiliados que proporcionan los recursos (por ejemplo rentabilidad mínima, reajustes mínimos de ciertas prestaciones en función de la evolución del costo de vida, autorización de constitución de una AFP y su fiscalización, y obligación de transparencia del mercado).

Comentarios acerca de la experiencia de Chile

Después de más de un decenio puede afirmarse que la reforma del sistema de previsión de Chile ha desencadenado una verdadera "revolución cultural" en América Latina, provocando en varios países una ruptura con el *statu quo* en favor de lo que se suele llamar la "privatización" de la previsión y de la seguridad social. Según se indicó anteriormente, la reforma chilena surgió en una fase histórica muy propicia, en la medida en que los sistemas de previsión de varios países se enfrentaban a situaciones de crisis financiera y de pérdida de credibilidad. Es cierto también que la propagación de las ideas neoliberales en el campo de la previsión social en América Latina puede atribuirse a otros factores. Uno de los principales ha sido la influencia directa de los organismos financieros internacionales. Entre las medidas de reajuste estructural recomendadas y activamente promovidas por estos organimos figura también la transformación, en sentido privatista,de los sistemas de seguridad social. Se propugna la reducción masiva de la intervención estatal, la sustitución de los anteriores mecanimos de solidaridad por formas de previsión individual, de contribución definida (ahorros capitalizados), en que las prestaciones

dependen directamente de lo que cada trabajador contribuya durante su vida activa. Se recomienda dar amplio espacio a la iniciativa privada, en particular a los intermediarios financieros con fines de lucro, para administrar e invertir los ahorros de los trabajadores. Se propone que el Estado se preocupe únicamente por desempeñar un papel subsidiario para garantizar un mínimo vital a los futuros jubilados que no llegen a obtener ingresos diferidos suficientes con sus propias contribuciones capitalizadas.

Prescindiendo de toda consideración de tipo social, las políticas neoliberales citadas son justificadas por sus promotores porque ellas, además de promover el ahorro a largo plazo (supuestamente favorable a la economía) mejorarían de manera considerable la eficiencia de los mercados de trabajo y financiero, y reducirían simultáneamente los efectos "erráticos" o "negativos" en la distribución del ingreso que suelen atribuirse a la seguridad social. Estas discutibles teorías, y las graves presiones que generan sobre los gobiernos, encuentran naturalmente el apoyo de los grupos empresariales, quizá no tanto por motivos de índole ideológica, sino por las perspectivas que ellas abren de reducir sus propias aportaciones a la previsión social, de ampliar la intermediación financiera lucrativa y de sustraerse en cierta medida al control estatal y a su ineficiente burocracia.

Con toda objetividad, debe observarse que el debate que se ha generado en América Latina en razón de las tendencias señaladas arriba es ambiguo y confuso. Se propugna, con valor de lema, la "privatización" de los sistemas de pensiones, citando el ejemplo de Chile, cuando en realidad la reforma chilena ha entregado a la iniciativa privada solamente el manejo de los ahorros con fines de previsión de los trabajadores, conservando para el sistema público un amplio compromiso protector, como lo demuestran las cifras: en 1990, la parte del Estado en el financiamiento del sistema llamado "privado" alcanzaba el 6% del producto nacional bruto. La ambigüedad también reside en calificar de "privado" un sistema de previsión obligatorio en que el individuo no tiene otras opciones de ahorro para la vejez que las que le dicta la ley.

La solución chilena ha inspirado comentarios críticos. Varios autores han señalado que las prestaciones de retiro a las que puede aspirar un afiliado al nuevo sistema de pensiones de Chile son modestas aun para quien trabaje y ahorre sin interrupción durante toda la vida (se citan rentas del orden del 35 al 40% de los ingresos finales de actividad). Para alcanzar niveles modestos

de jubilación se debe contar, además, con condiciones muy favorables, como altas tasas de rentabilidad real de las inversiones durante largos períodos. El comportamiento histórico de los mercados financieros internacionales y los latinamericanos permite dudar de que tal objetivo sea realizable a largo plazo. Otra condición sería la ausencia de desempleo, otro factor de improbabilidad para la mayoría de la mano de obra con escasas calificaciones profesionales y para las masas campesinas.

En el modelo chileno, las garantías mínimas de jubilación financiadas por el presupuesto estatal son igualmente bajas, lo que reduce las expectativas de todos los grupos sociales que no tienen empleos estables y bien remunerados, a una vejez apenas por arriba del nivel de pobreza. Aun en el supuesto de que el modelo funcione en Chile, hay que recordar que la sociedad chilena, además, no es "característica" de las estructuras sociales, demográficas y culturales que se encuentran, por ejemplo, en los demás países del grupo andino o en Centroamérica. Los mercados de trabajo pueden ser muy diferentes.

La exportación superficial del modelo chileno hacia otras tierras podría entonces conducir -como se ha observado en algunos estudios- a reformas sin futuro o bien a eventuales conflictos sociales que se podrían evitar adoptando estrategias diferentes. Lo que no tiene que olvidarse es que la reforma chilena fue realizada en un clima político que otros países suelen rechazar. Otro ámbito de controversia respecto de la evolución de la previsión chilena es la eficiencia y el costo de un sistema de gestión de recursos basado en la libre competencia.

En 1992 se calculaba que el 65% de las cuentas individuales de ahorro de previsión estaba controlado por tres empresas (AFP), algunas vinculadas además a intereses extranjeros. La industria de la intermediación financiera tiende a concentrarse; su eficiencia administrativa, cuando es superior a la de la burocracia estatal, la paga el trabajador mediante lo que abona en comisiones y provisiones para gastos administrativos y para publicidad en promoción de las AFP.

A los comentarios citados podrían agregarse observaciones más fundamentales, como es que la historia demuestra con abundantes ejemplos, que un Estado moderno no prospera en definitiva sin que el poder público, es decir, la coletividad, tome democráticamente la responsabilidad de

intervenir para modificar la inequidad en la distribución de la riqueza, deficientes estructuras sociales, la acumulación privilegiada de recursos y la marginalización de los débiles. En los Estados modernos la seguridad social suele actuar oportunamente para corregir las injusticias sociales resultantes del libre juego de las leyes del mercado. Sin una dosis de solidaridad, las sociedades en desarrollo, como las demás, corren el riesgo de condenar a generaciones enteras de ancianos a la indigencia y a la inferioridad social.

Un aspecto positivo de la experiencia chilena ha sido el de forzar a la clase política latinoamericana y a sus asesores en seguridad social a reexaminar sería y críticamente los sistemas de previsión vigentes. Los resultados de este proceso no se han manifestado todavía con suficiente claridad fuera de Chile como para poder extraer de ellos indicaciones definitivas acerca de otras opciones o de tendencias innovadoras. Sin embargo, algunos acontecimientos más recientes agregan al debate elementos nuevos y hacen vislumbrar orientaciones futuras.

En México se ha descartado aparentemente el modelo chileno, dejando en pleno vigor los seguros sociales obligatorios tradicionales (IMSS e ISSSTE), pero se ha manifestado la intención de fomentar paralelemente la capitalización individual del ahorro para la vejez. Un decreto que reforma y adiciona la ley del seguro social y la ley del impuesto sobre la renta puso en vigor a partir de mayo de 1992 un nuevo seguro de retiro.

Los patrones están obligados a cotizar a este nuevo seguro una suma mensual equivalente al 2% del salario base de cotización del trabajador (según las normas del IMSS), suma que deberá ser depositada en cuentas de ahorro-retiro abierta a nombre de los trabajadores en los bancos y otras instituciones de crédito. Según esto, tales instituciones, que incluyen las privadas, actúan por cuenta del IMSS. Pero el aspecto fundamental de la nueva ley es que las instituciones de crédito privado, después de disponer durante cuatro días de los depósitos en cuenta de los trabajadores, deben remitirlos al Banco de México, que los pone de inmediato a disposición del gobierno. Se trata en definitiva de crear un mecanismo que permita al Estado un financiamiento a largo plazo mediante tasas de interés inferiores a las del mercado.

Todo parece indicar que otros países de la región están considerando la introducción de formas análogas de ahorro obligatorio para la vejez. Se

puede opinar, por otra parte, que aplicando tasas de cotización muy bajas (como serían las del 2% de los salarios) no se va a permitir al trabajador acumular al mometo de la jubilación un complemento considerable de renta de vejez. En el Uruguay y en Colombia (a mediados de 1992), los planes de reforma de los seguros de vejez señalan una voluntad de no imitar la legislación chilena, a pesar de que se quiere hacer un esfuerzo por introducir el sistema la capitalización individual obligatoria, en que se prescinde del criterio de solidaridad, al lado de regímenes públicos, enmendados según diversas opciones todavía en discusión.

En el Perú se han dictado decretos a fines de 1991 para imponer una transformación institucional del sistema de pensiones de los asalariados, por la que se otorga un papel importante a intereses privados.

El caso de Argentina merecería largos comentarios, porque la reforma del sistema de pensiones para dar espacios importantes a intereses privados ha suscitado polémicas y oposiciones en un clima político difícil de desentrañar.

Conclusiones y perspectivas

En un Estado moderno la tarea de previsión para la vejez es compartida por la colectividad y el individuo, es decir, por los mecanismos obligatorios de seguridad social, instituidos y organizados por el Estado, y los sistemas de previsión complementarios libremente organizados en la esfera de las empresas, los gremios y las asociaciones.

En los países europeos, así como en otros países de larga tradición de seguridad social (Estados Unidos, Japón, Canadá, etcétera), se ha llegado aun equilibrio general entre componentes públicos y privados, a pesar de que los límites y la evolución de los espacios reservados a unos y otros aún son flexibles. El debate contemporáneo respecto al Estado benefactor, inicialmente encerrado en la alternativa público-privado, se ha resuelto en gran medida al reconocerse la necesidad de convivencia de las dos opciones y al rechazarse el conflicto y la antinomia entre ambos.

En los países industrializados se acepta que el sistema de previsión no puede limitarse al componente público, porque la evolución demográfica, junto con el crecimiento sistemático de los costos de las pensiones y con la marcha previsible de la economía, no permitirían al Estado seguir aumentando

cargas sociales e impuestos para sostener y ampliar generosos mecanismos de redistribución de la riqueza nacional. Además, está surgiendo un *impasse* sociológico en el cual el individuo se opone a la expansión indiscriminada del papel protector del Estado y a la excesiva presión fiscal que esto implica.

El proyecto liberal o neoliberal tampoco se acepta como respuesta única y definitiva a los límites y a los posibles inconvenientes del Etado benefactor. La opción neoliberal -según se opina en la mayoría de los países industrializados modernos- implica regresión social, reducción de los ámbitos de redistribución y peligro de tensiones sociales, que el Estado no estaría dispuesto a enfrentar de manera autoritaria. A pesar del apoyo que ha podido ganar en algunos estratos de la sociedad, tal proyecto no ha prevalecido en cuanto conduciría a una coalición social egoísta que establecería sus reglas en detrimento exclusivo de los sectores más pobres y económicamente más débiles de la población nacional. El proyecto neoliberal sin correctivos se ha rechasado también por el peligro que encierra de hacer volver atrás la sociedad, por ejemplo, en Europa, a los valores de hace un siglo[14].

Para organizar el progreso social del siglo XXI, los Estados modernos procuran, con dificultad y no siempre con éxito, anticipar las necesidades futuras de la sociedad, evitando caer en una problemática de corto plazo (la de resolver problemas y crisis cíclicos) y atemperando la ilusoria perfectibilidad del intervencionismo público exclusivo con elementos de responsabilización y de iniciativa individual. La previsión estatal de base, combinada con la previsión complementaria descrita en los capítulos anteriores, es una fórmula que -en sus numerosas variaciones y matices-, permite de cierta manera superar el *impasse.*

Ahora bien, en América Latina la situación es diferente. La crítica neoliberal de la seguridad social tradicional sigue en pleno auge en vastas áreas de la región. Una respuesta cabal y creíble no ha cristalizado todavía en el ámbito doctrinario ni en el plano jurídico, contrariamente a lo que ha pasado en Europa. Quizá sea mucho más difícil resolver el debate público-privado en sociedades en que la mutación es rápida, pero donde las capas de población socialmente vulnerables y casi desprotegidas tienden a aumentar globalmente en lugar de disminuir. Quizá, también, sea más arduo resolver el binomio público-privado a partir de sistemas de seguridad social y de previsión que adolecen de defectos estructurales, no siempre y no todos causados por la crisis económica de los años ochenta, como algunos afirman a menudo. Se

opina, además, que en el contexto político social de América Latina el Estado benefactor habrá sido seguramente en alguna época o en algún país un objetivo o una aspiración abstracta, totalmente legítima por cierto, pero nunca realizada o materializada en la práctica. Por el momento, la situación de crisis, latente o abierta, no está resuelta, salvo los intentos que se señalaron antes de conciliar el pasado con el futuro, sacrificando probablemente ambos en fórmulas de transacción todavía en experimentación.

Puede ser peligroso confiar a un sistema de ahorros forzosos que no se fundamente en la solidaridad el desempeño principal y básico de la previsión, reservando al Estado una función subsidiaria de tipo asistencial, además de una función de garante durante el período de transición del antiguo al nuevo sistema. En varios países de la región americana el deseo de sanear el sistema público de invalidez, vejez y muerte, agregándose un componente privado más acentuado, parece manifestarse mediante propuestas que, contrariamente a lo que ocurrió en Chile, siguen confiando al sistema público la función de cobertura general (con niveles mínimos más elevados) y exploran la posibilidad de satisfacer simultáneamente las demandas neoliberales. La singularidad del debate en América Latina consiste, por ejemplo, en presentar la previsión complementaria como un mecanismo a la vez privado y obligatorio.

Para comprender esta aparente contradicción hay que recordar la dualidad de objetivos intrínsecos en las estrategias de previsión complementaria. Como se explicó anteriormente, algunos aspectos de la sociedad promueven la previsión complementaria privada por su finalidad social, y el Estado, en reconocimiento del desempleño meritorio de la misma, favorece sus modos de ahorro colectivo mediante un trato fiscal más favorable. Otros sectores, en cambio, promueven la previsión complementaria privada principalmente porque funcionando en capitalización produce un flujo de nuevos e importantes recursos hacia los mercados financieros, estimulando la intermediación, las inversiones y el crecimiento de la economía.

La propensión por reformas de la previsión que obliguen al sector privado (la empresa) a constituir cuentas de ahorro-retiro individual, o bien fondos de pensiones en capitalización, cuyo manejo se entregaría eventualmente a intermediarios financieros privados, revela una tentativa a querer lograr a la vez los objetivos sociales (otorgar pensiones de mayor monto) y financieros (obtener más acumulación de dinero para el mercado de capitales). Esta

tentativa puede resultar contraproducente en dos sentidos: primero, en no permitir al sistema complementario pagar en el futuro pensiones adicionales de monto suficiente, a menos que se obligue a los empresarios a mantener altas tasas de cotización, superiores a las que cobra el sistema público. En segundo lugar, la imposición por ley de pensiones complementarias en capitalización niega la característica libre y voluntaria del concurso privado que, como muestra la experiencia internacional, permite alcanzar con flexibilidad la mejor manera de compartir tareas de previsión entre el Estado y el individuo.

La reforma profunda de los sistemas de previsión en América Latina es ineluctable, como ha sido demostrado desde hace años en estudios y en informes de expertos nacionales e internacionales. La dificultad radica en encontrar la manera de restructurar el sistema público, asignándole la función directriz de la solidaridad colectiva, y abrir al mismo tiempo oportunidades para la previsión privada, libre y complementaria voluntaria.

Notas

Una primera versión de este artículo apareció en La seguridad social y el Estado moderno, obra compilada por José Namo Robles y Javier Moctezuma Barragán (México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1992).

1. A este respecto, véase Giovanni Tamburi: *Riflessioni ed esperienze internazionali su due termi di sicurezza sociale,* INPS, Roma, Convengo Nazionale, 14-14 de febrero de 1987.

2. Para un análisis de la interpenetración entre iniciativa privada e intervención pública en los fondos complementarios de pensión, véase Giovanni Tamburi y Pierre Mouton: "El precario deslinde de regímenes privados y regímenes públicos de pensiones", en Revista Internacional del Trabajo, vol. 105, num. 2, abril-junio de 1986.

3. La modalidad es conocida en inglés como *book-reserve* o en alemán *pensions rickstellungen.* Una descripción detallada del sistema alemán se encuentra en Graziano Lusenti: *Les institutions de prévoyance en Suisse, au Royaume-Uni et en Allemagne fédérale,* Ginebra, Georg Editeur, 1990.

4. Un ejemplo muy reciente de la separación de responsabilidades entre la esfera pública y los intereses privados en un sistema complementario lo ofrece México. Véase el decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la ley del seguro social y de la ley del impuesto sobre la renta, que entró en vigor el 1º de mayor de 1992.

5. Se citan con frecuencia España o los Estados Unidos como ejemplos de países donde el marco regulador público de la previsión privada es particularmente complejo y vinculante.

6. Dantele Pace: "I fondi pensione e lo sviluppo del mercati finanziari", Previdenza Sociale, Roma, año XLVI, núm. 2, marzo-abril de 1990; Gian Franco Imperatori: *Fondi pensione e mercati finanziari, en Sole 24 Ore*, Societá Editoriale Media Economici, Milán, mayo de 1991; R. Artoni y D. Delli Gatti: *Risparmio contrattuale, investimento instituzionale e mercato azinario negli Stati Uniti e in Gran Bretagna*, documento de investigación, Instituto per la Ricerca Sociale, num. 13, septiembre de 1988, Milán; R. Artoni: *I fondi pensione tra funzione previdenziale e intermediazione finanziaria*, Instituto per la Ricerca Sociale, marzo de 1991, Milán.

7. M. Paganini, R. Lo Vuolo y G. Munne: *La seguridad social y las políticas privatizadoras*, II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social, comunicación al Congreso, celebrado en Montevideo, Uruguay, en octubre de 1990, publicado por el ISSSTE, México, octubre de 1991.

8. Una descripción de varios modelos nacionales de cobertura complementaria se encuentra en *Pension policy: An international perspective*, US Department of Labor, Pension and Welfare Benefit Administration, Washington, DC., 1991.

9. Asociación Internacional de la Seguridad Social: *Conjugating public and private: the case of pensions*, Documento de Investigación, num. 24, Ginebra, 1987.

10. G. Tamburi: *Misunderstanding pension privatizacion*, Benefits and Compensation International, mayo de 1992, Londres.

11. En Europa, por ejemplo, la crítica neoliberal a la seguridad social, así como el debate respecto a la privatización de los sistemas públicos de

pensiones, pèrtenecen más bien al pasado. Hay consenso político en favor de la intervención del Estado para garantizar a todos una adecuada protección contra los riesgos sociales, inclusive la invalidez, la vejez y la muerte del jefe de familia. Véase, por ejemplo, A. Euzéby y J. van Langendonck: *Neo-liberalism and social protection: the question of privatization in the EEC countries* (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1990), y Pierre Rosanvallon: "Etat-providence et société solidaire", en Futuribles (París), No. 47, septiembre de 1981.

12. Una crítica reciente figura en Néstor de Buen: "El viaje de regreso de la seguridad social en Iberoamérica", ponencia presentada en el XI Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Tegucigalpa, abril-mayo de 1992.

13. Amancio C. López: *Monetarismo y previsión privada*, Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 1991; D. Vittas y A. Iglesias: *The rationale and performance of personal pension plans in Chile*, Banco Mundial, 1992; M. T. Barajón Etcheverry: *Nuevo sistema de pensiones chileno*, comunicación al II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social, celebrado en Montevideo, Uruguay, octubre de 1990 (publicado por el ISSSTE, México, octubre de 1991).

14. Pierre Rosanvallon, op. cit. (véase nota 11).

CAPITULO IV

MODELOS DE SEGUROS SOCIALES

REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL EN LA ARGENTINA*

I

El sistema previsional vigente se basa en el otorgamiento de jubilaciones y pensiones mediante un sistema de reparto. En su estado ideal, el mismo se financia básicamente mediante el aporte de los trabajadores autónomos y en relación de dependencia, y las contribuciones de los empleadores. Sin embargo, no existe una correlación entre los aportes realizados por un individuo a lo largo de su vida activa y los beneficios que el sistema le otorga.

Esta desvinculación entre aportes y beneficios para cada individuo se pone de manifiesto en la manera de determinar los haberes de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia, que hace referencia al salario percibido en los últimos años previos al cese de actividad.

Una consecuencia de la disociación entre aportes y beneficios es la falta de garantías respecto de la capacidad del sistema para generar los recursos necesarios con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones emanadas de la propia ley. Hasta cierto punto, estas deficiencias han tendido a cubrirse con la participación del producido de algunos recursos tributarios, impuestos de afectación específica o recursos de rentas generales. La necesidad de recurrir a estas fuentes alternativas de financiamiento se ha tornado creciente con el transcurso del tiempo, lo cual revela las limitaciones del sistema para autofinanciarse, y la dependencia con respecto a fuentes de financiamiento externas, que en todo caso se encuentran sujetas a limitaciones.

---

* Mensaje de elevación del anteproyecto de ley de reforma del Sistema Nacional de Previsión Social.

Por otra parte, la mencionada desvinculación entre aportes y beneficios permite al sistema efectuar redistribuciones de carácter inter e intrageneracional. Puesto que los derechos de los afiliados no derivan de los montos totales integrados, algunos de ellos pueden recibir durante la etapa pasiva más de lo que aportaron, y otros menos, quedándoles excluida a estos últimos la posibilidad de reclamo. Esta redistribución resultante podría, en principio, tener un carácter progresivo, pero también es posible que la misma tenga un sentido opuesto, dependiendo de la particular estructura jurídica que sustenta al sistema. Por razones que desarrollaremos más abajo, el funcionamiento del sistema argentino ha incorporado elementos redistributivos de carácter fuertemente regresivo.

Fuera del plano teórico el sistema previsional argentino ha evidenciado, pues, en su funcionamiento un conjunto de deficiencias, tanto desde el punto de vista financiero como desde el de la equidad.

II

Una enumeración no exhaustiva de los principales problemas que presenta el sistema previsional argentino vigente incluiría las siguientes cuestiones: a) bajos niveles de remuneración para el sector pasivo; b) endeudamiento; c) significativas inequidades en el tratamiento a diferentes integrantes del sector pasivo; d) falta de transparencia y confiabilidad.

II.a. A diferencia de las experiencias de otros países en materia de regímenes de reparto, los haberes del sector pasivo, según la ley, no se encuentran determinados por la capacidad de recaudación del sistema previsional. Por el contrario, tales remuneraciones se definen exógenamente, en función del ingreso que percibía el afiliado antes de jubilarse o de generar la pensión respectiva.

Sin embargo, la limitación de naturaleza financiera es un dato objetivo que acota las posibilidades reales para hacer frente al pago de haberes de los jubilados y pensionados. De esta manera, y a pesar de haber apelado en forma continua y creciente a la aplicación de recursos tributarios y de

rentas generales, el sistema viene incurriendo en incumplimiento respecto del pago de remuneraciones.

Paralelamente al proceso de caída continua del haber real de las prestaciones del sistema, se ha producido un fenómeno de "achatamiento" en la estructura de remuneraciones. Como consecuencia de ello, un elevado número de beneficiarios percibe ingresos poco diferenciados, alrededor de los más bajos niveles de subsistencia.

II.b. El hecho de que el sistema previsional se vea imposibilitado de cumplir con el pago de haberes en los términos que fija la ley, no limita el derecho de los beneficiarios a percibir los montos que surgen de la misma. Un número importante de beneficiarios ha querellado contra el Estado reclamando, por vía judicial, el pago de haberes de ley.

Es necesario recalcar que el incumplimiento de las pautas legales no es, en general, producto de errores en los cómputos de haberes en casos particulares, sino que es un hecho generalizado, que afecta a las dos terceras partes del sector pasivo, y que se fundamenta en la aplicación de fórmulas de movilidad adecuadas a la limitación de recursos.

Esto significa que el derecho a la recomposición de haberes no es privativo de los cerca de veinte mil casos resueltos hoy por la justicia, ni aún de los sesenta mil que esperan resolución, sino que corresponde a unos dos millones de jubilados y pensionados.

El reconocimiento de este derecho de todo pasivo a percibir lo que indica la ley se materializaó en la consolidación de deudas previsionales por siete mil millones de dólares llevada a cabo por el gobierno en 1991. Pero esa consolidación apenas alcanzó a la deudea generada en el pasado, continuando el proceso de generación de nueva deuda a partir de abril de 1991, en la medida en que el sistema previsional continúa retribuyendo a los beneficiarios en montos inferiores a los que fija la ley.

El crecimiento de la deuda desde abril de 1991 ha sido estimado en unos doscientos millones de dólares mensuales. De modo tal que en las condiciones actuales, para no continuar generando deudas el sistema

debería ser capaz de obtener recursos financieros adicionales por ese monto (un 35% de lo que actualmente se recauda), lo cual resulta imposible de alcanzar con los medios disponibles hasta el presente.

II.c. Ante la limitación financiera planteada y su consecuencia, el apartamiento respecto de las pautas de determinación de haberes y de movilidad, diversos sectores de la sociedad han buscado protegerse mediante variados mecanismos, con el objetivo de lograr una posición preferente en el esquema de aportes-beneficios. Entre los mecanismos de protección podemos mencionar: i) los denominados "regímenes especiales", también conocidos como "jubilaciones de privilegio", ii) evasión a las obligaciones previsionales; iii) juicios al Estado por incumplimiento de las fórmulas legales o por inconstitucionalidad de estas últimas.

Los regímenes especiales constituyen la modalidad de tratamiento discriminatorio que ha sido con mayor frecuencia objeto de discusión por el cuestionamiento de la sociedad en su conjunto hacia los mecanismos de resguardo de sectores con ejercicio o capacidad de presión sobre el poder político. No habiendo llegado a representar una proporción muy significativa del monto total de beneficios erogados por el sistema, tanto el crecimiento de su significación en la década pasada y principios de la actual como falta de justificación respecto del tratamiento fuertemente discriminatorio a favor de algunos beneficiarios y en desmedro del conjunto, llevaron al Poder Ejecutivo al convencimiento de la conveniencia de derogar tales tratamientos especiales, lo que se materializó en el Decreto 1324/91.

El citado Decreto marcó un hito, por constituir la primera manifestación expresa del Poder Ejecutivo en el sentido de eliminar los tratamientos discriminatorios. Como consecuencia de ello se modificaron las leyes vigentes, produciéndose importantes limitaciones en materia de regímenes preferenciales, pero no obstante ello, luego del tratamiento legislativo, algunos de los regímenes especiales, si bien con modificaciones, mantuvieron su vigencia.

Otros sectores encontraron en la evasión una adecuada fórmula de resguardo. Excepto que se disponga de un fuerte poder de policía capaz

de detectar y castigar a quienes no cumplen con sus obligaciones de oporte y contribución previsional, la evasión es, en cierta manera, un producto natural del sistema de reparto.

La disociación entre los aportes individuales y los beneficios da lugar, en efecto, a una diversidad de situaciones de marcada inequidad, ya que los haberes no guardan relación con la corriente íntegra de aportes. Así, individuos que han aportado durante diferente número de años podrían obtener igual beneficio, mientras obtengan ingresos similares en los últimos años y ambos superen el número mínimo de años de aporte requerido por ley.

La evasión al sistema no sólo se hace efectiva a través del incumplimiento de la obligación de aportar, sino también a través de la realización de aportes por valores inferiores a los que correspondería por ley. Para este propósito se hace uso frecuente de la declaración de remuneraciones inferiores a las efectivamente pagadas, fundamentalmente durante los primeros años de actividad.

Cabe destacar que las situaciones descritas se presentan tanto en el régimen de trabajadores en relación de dependencia como en el de autónomos. En el primer caso la evasión no es sólo una actitud del empleador, sino que cuenta con el acuerdo o la aceptación de los asalariados, fundamentalmente los jóvenes, que ven incrementados sus salarios netos y no visualizan sus aportes previsionales como una forma de ahorro (de hecho, no lo es) para prevenir las contingencias que pudieran presentarse en un futuro que se percibe como lejano.

Debe recalcarse que la evasión no sólo implica una redistribución de una generación a otra, sino además entre los individuos de una misma generación. Esto es así por cuanto en cada momento del tiempo son diferentes los grados de incumplimiento en diferentes sectores o actividades. Por consiguiente, de la evasión no se derivan únicamente problemas financieros, sino también de equidad.

Finalmente, un número importante de beneficiarios buscó mejorar su situación relativa demandando por vía judicial al Estado por incumplimien-

to de las leyes previsionales en cuestiones referentes a la determinación de haberes y a las fórmulas de movilidad. Por añadidura, los juicios al sistema previsional se excedieron del mero reclamo por incumplimiento de la norma, pasando incluso a cuestionar la constitucionalidad de la misma, especialmente en lo referente al establecimiento de haberes máximos.

Una jurisprudencia que, por su naturaleza, se limita a dar respuesta a los problemas individuales, produjo como resultado soluciones favorables a los demandantes, pero resultaría materialmente imposible aplicar sus prescripcioens para la totalidad de los beneficiarios sin que ello arrastre la quiebra del sistema.

En tales circunstancias, los fallos constituyen una solución de carácter parcial y selectivo. No puede tomarse como base para revisar los criterios de determinación de haberes y movilidades de todos los pasivos, y de esta manera, el sistema nuevamente se torna discriminatorio, y por lo tanto arroja una solución que para el conjunto debe calificarse como inequitativa.

II.d. Como consecuencia de todas las irregularidades mencionadas, el sistema previsional ofrece a los aportantes y beneficiarios un panorama de gran confusión, lo que a su vez es causa de frustración de expectativas.

La frustración de las expectativas de los aportantes y beneficiarios se hace patente en relación a dos cuestiones centrales: la expectativa de obtener una remuneración sustitutiva del salario o la de que el sistema previsional le reintegre los montos aportados durante su permanencia en el mercado laboral.

En relación a la primera cuestión, el sistema actual promete a los beneficiarios una remuneración que se ubicará entre un 70 y un 82% de la que obtenía en actividad en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, y contempla un mecanismo de ajuste o movilidad, de acuerdo con la evolución del nivel general de las remuneraciones.

Sin embargo, mediante complicados mecanismos de cómputo y actualización se determinan haberes que en la realidad distan significativamente del 70 u 82% del salario al cual aspira la persona que se incorpora al sector

pasivo. Así, a partir del momento mismo en que el individuo abandona la actividad, su nivel de remuneración se reduce a menos de la mitad, y esta situación tiende a deteriorarse con el transcurso del tiempo.

La segunda cuestión mencionada se refiere a la frustración de las expectativas de quienes esperan que el sistema les reintegre los aportes efectuados. Esta situación se presento, particularmente, en el caso de muchos trabajadores que, habiendo aportado durante un significativo número de años, perciben una retribución de pasividad alejada de la que obtenían en actividad.

En realidad, ésta es una expectativa infundada, ya que la naturaleza misma del sistema de reparto disocia los aportes del beneficio a que una persona se hace acreedora. A pesar de ello, situaciones como las mencionadas reflejan que muchos trabajadores (en especial los que han efectuado sus aportes de manera regular) esperan que el sistema los retribuya, en consecuencia, dentro de márgenes razonables.

III

El análisis de las causas que han dado lugar a las fallas analizadas en la sección precedente es complejo, y de hecho ha dado lugar a un importante número de estudios realizados en diferentes ámbitos, tanto del gobierno como de otros organismos o instituciones. Una consideración sintética de algunos de esos factores es indispensable a la hora de buscar soluciones que no tengan carácter de meros paliativos temporarios.

Entre las causas principales podemos mencionar las siguientes: a) factores demográficos y de cobertura del sistema; b) factores relativos al funcionamiento del mercado de trabajo; c) evasión; d) problemas estructurales que hacen al diseño, a la instrumentación y a la concepción misma del sistema de reparto.

III.a. El principal factor demográfico que ha incidido en el sentido de deteriorar, a través del tiempo, el desempeño del sistema previsional

vigente es el envejecimiento poblacional. El aumento de la expectativa de vida por mejora en las condiciones de vida de la población a largo plazo junto a una más baja tasa de natalidad, arroja como resultado un crecimiento de la población de edad avanzada a un ritmo muy superior al de la población activa.

Puesto que los beneficios en régimen de reparto derivan del aporte de los trabajadores en actividad, y no de fondos capitalizados, el efecto de ese crecimiento desigual de los diferentes grupos etarios es una disminución de la relación entre activos y pasivos. Esto significa que un creciente número de beneficios debe ser financiado mediante los aportes de un número proporcionalmente menor de trabajadores en actividad. La consecuencia obvia de ello es un aumento persistente de las dificultades financieras.

Al fenómeno demográfico citado debe adicionarse un crecimiento significativo en la cobertura del sistema previsional a través del tiempo, que ha operado en el sentido de reforzar la tendencia comentada.

III.b. El funcionamiento del mercado de trabajo ha contribuido también a agravar las dificultades de financiamiento del sistema previsional. Entre las tendencias de mediano o largo plazo del mercado laboral observadas en las últimas décadas, señalaremos específicamente el lento crecimiento del empleo en los sectores formales y la terciarización de la economía.

En un sistema financiado sobre la base de aportes y contribuciones sobre la masa salarial, la tendencia a la terciarización implica un aumento relativo de los sectores informales respecto de los formales. Puesto que los primeros se caracterizan por un menor grado de cumplimiento con respecto a las obligaciones impositiva y previsionales, la consecuencia que se deriva de esta tendencia es un debilitamiento de la capacidad recaudadora del sistema.

Por otro lado, la terciarización y la informalidad no se traducen necesariamente en una disminución de los beneficios, puesto que el sistema de reparto financia con los recursos actuales los beneficios de la generación precedente. En nuestro país se ha observado una tendencia a incorporar

al sistema incluso a individuos que efectuaron sus aportes en condiciones muy irregulares, a través de moratorias o planes de pagos.

III.c. Nos hemos referido más arriba a la evasión como generadora de inequidades en el sistema previsional vigente. Es necesario recalcar que la misma atenta tanto contra la equidad como contra la capacidad financiera. Con niveles de evasión que superan el treinta por ciento de las recaudaciones, los recursos disponibles resultan insuficientes incluso para garantizar el pago regular de prestaciones que se ubican por debajo de las legales.

III.d. Debemos insistir, sin embargo, en la naturaleza estructural de los problemas analizados. Sin garantías de autofinanciamiento, ni un esquema de estímulos diferenciales para los aportantes, y expuesto al comportamiento de variables exógenas (demográficas, del mercado de trabajo, etc.), el sistema previsional vigente en la actualidad carece de viabilidad.

En la naturaleza estructural de los problemas del sistema se apoya la convicción de que las transformaciones a realizar no pueden limitarse a la categoría de paliativos.

De acuerdo con este diagnóstico, no basta encontrar una manera de elevar los recursos financieros para mejorar con carácter temporario la situación de los actuales beneficiarios.

Por su propia naturaleza, el sistema debe asentarse en el presente, pero apuntando al futuro. Entendemos que el debate abierto nos pone frente a un desafío histórico, y en tal sentido creemos que se incurriría en una terrible omisión si se mantuviera en pie una estructura obsoleta y se impusiera a nuevas generaciones la carga de mantener instituciones que no alcanzarán a cubrir las modestas expectativas que hoy generan en la sociedad.

IV

Establecida la conveniencia de reformar el sistema previsional, es necesario, previo a la definición de sus modalidades particulares, establecer un

conjunto de pautas o criterios generales que deberán estar presentes en el diseño.

Los grandes principios que se considera que deben estar presentes en el sistema previsional, cualquiera sea su forma concreta de organización, son los siguientes: a) universalidad; b) equidad; c) solidaridad; d) libertad; e) eficiencia; f) transparencia, y g) credibilidad.

a) Universalidad. El régimen deberá abarcar a todos los trabajadores, cualquiera fuese su actividad, sexo, localización espacial dentro del país y edad en que se incorpore a la fuerza laboral.

b) Solidaridad. La necesidad de apoyar, sobre todo en su vejez, a quienes se encuentra en los más bajos niveles de ingreso, y que por lo tanto no han podido realizar los ahorros necesarios para enfrentar esa etapa de su vida, resulta imprescindible en todo régimen previsional que se precie de moderno y éticamente aceptable.

c) Equidad. Si bien se considera necesario que aquellas personas más desprotegidas ante la sociedad encuentren en su vejez una gratificación, también se estima de singular relevancia que las personas se vean premiadas en función de los aportes efecutados durante todo su paso por la fuerza laboral, de manera que quien más haya contribuido al régimen, obtenga mayores beneficios.

Bajo este concepto no sólo se reconoce la necesidad de garantizar un beneficio previsional en cuanto se cumplan los requisitos legales, sino también que no exista la posibilidad de que las reglas para acogerse a tales beneficios puedan ser cambiadas a favor de determinados grupos. Obviamente cuando ello ocurre el resto de las personas se ve perjudicado. Es pues imprescindible contar con normas iguales para toda la sociedad, sin diferenciación por el tipo de funciones desempeñadas, prestaciones realizadas, colores políticos, étnicos, religiosos, etc.

d) Libertad. Sin dejar de aceptar la condición que el Gobierno no puede desentenderse de la problemática previsional, dadas sus hondas repercusiones sociales, deberá consentir dentro de ciertos límites que los indivi-

duos manifiesten su voluntad en cuanto a disposiciones que incidirán en sus ingresos futuros como pasivos. Volúmenes de garantías, formas de distribución de los ingresos previsionales, etc., deberán, dentro de lo posible, quedar a la libre elección de las personas.

e) Eficacia. Tanto en la administración del régimen como en la retribución y garantías de los aportes efectuados, deberán privar los principios económicos básicos que rigen para una asignación de los recursos de manera eficiente, hecho que se verá reflejado en los costos.

f) Transparencia. Deberá existir un pleno conocimiento de la marcha del Sistema por parte de los interesados, de tal manera que nadie pueda sentirse engañado por el no cumplimiento estricto de lo estipulado por la legislación, ni tampoco hacerce eco de falsas promesas o expectativas provenientes de los aduladores que deseen aprovecharse con mezquinas intenciones de promoción política, de la falta de claridad en las normas y desempeño económico-financiero del régimen jubilatorio.

g) Credibilidad. Todo lo establecido por las normas legales que constituyen la estructura jurídica de un régimen previsional será perfectamente verificable, debiéndose minimizar todo aquello que implique quedar en manos de la incertidumbre o la voluntad de quienes tienen a su cargo la administración y operativa del sistema.

V

Los siguientes son los principales puntos que contiene la propuesta de reforma del sistema previsional:

V.a. El beneficio jubilatorio constará de una prestación básica universal (PBU) a cargo del Estado, y de una prestación adicional proveniente de los aportes capitalizados en la cuenta individual de cada aportante.

V.b. La prestación básica universal consistirá en una suma fija para cada jubilado, que sólo dependerá del número de años de aporte efectuados. El otorgamiento de esta prestación estará a cargo del Gobierno Nacional.

V.c. La PBU se financiará básicamente con contribuciones patronales e impuestos específicos existentes o a crearse.

V.d. La PBU se instituirá bajo un sistema de reparto puro. Quienes cumplan con los requisitos de edad y años de aporte que establezca la ley percibirán por este concepto una asignación determinada en función del monto recaudado.

V.e. Los aportes de los trabajadores afiliados al nuevo régimen, por su parte, se orientarán a un sistema de capitalización, con el cual se generará una prestación previsional cuyo monto dependerá de las sumas aportadas por cada individuo durante su permanencia en la fuerza laboral y a partir de la vigencia del nuevo régimen.

V.f. Los trabajadores autónomos y en relación de dependencia del sector privado y público nacional menores de 45 años a la fecha de sanción de la ley estarán comprendidos obligatoriamente en el nuevo sistema, pudiendo además efectuar aportes voluntarios.

V.g. La administración de los fondos de capitalización estará a cargo de sociedades anónimas constituidas excluisvamente con esa finalidad, pero la recaudación de los aportes estará a cargo del Gobierno Nacional.

V.h. El gobierno establecerá además, a través de instituciones creadas a tal efecto, las normas pertinentes para un perfecto control que garantice la protección de los fondos, así como una aplicación eficiente de ellos dentro de la canasta de inversiones permitidas por la ley a las administradoras.

V.i. La integridad de los fondos estará garantizada por el hecho de que los mismos no se incorporarán al patrimonio de las administradoras. Para asegurar una aceptable rentabilidad se pondrán en marcha los mecanismos de la competencia, pero con pautas de inversión estrictas que privilegien la seguridad de los fondos depositados.

V.j. La prestación jubilatoria comenzará a abonarse a partir de los 65 años de edad del aportante, y luego de no menos de 30 años de imposiciones.

El beneficio estará integrado por la PBU más la renta mensual que generan los fondos de la cuenta de capitalización individual.

V.k. Mediante un sistema de seguro colectivo contratado por las administradoras se cubrirán los riesgos de invalidez total y muerte.

V.l. El Estado amparará a la población que, bajo condiciones especiales, quedara excluida del presente régimen, a través de pensiones asistenciales, que se financiarán con fondos de rentas generales.

VI

Una cuestión central es el rol que se asignará al Estado en el nuevo sistema.

En efecto, a pesar que el nuevo sistema previsional asignará a la actividad privada participación en la administración de fondos de jubilaciones y pensiones, el modelo que se propone adoptar no implica la renuncia del Estado a su rol fundamental en resguardo de los beneficios de la seguridad social, conforme lo consagra la Constitución en su artículo 14 bis.

Este papel preponderante del Estado en el sistema previsional no sólo se encuentra explícitamente consignado en nuestra Constitución, sino que ha sido además ratificado en forma expresa y unánime por los representantes oficializados de los partidos políticos, organismos del gobierno, organizaciones gremiales y empresarias participantes en el Dialógo Político convocado por el gobierno.

En rigor, el rasgo distintivo del nuevo régimen es la coexistencia de un conjunto de instituciones de carácter privado y público en la gestión previsional.

No se inspira, pues, el modelo propuesto en la presunción de que la gestión privada sea, en todos los planos, más eficiente que la pública, ni que el Estado pueda quedar al margen del sistema.

En el nuevo régimen el Estado dejará de detentar la exclusividad en el manejo y asignació de los fondos que aportan los trabajadores con fines previsionales. Pero tampoco se reemplazará el monopolio de gestión de un ente público por el monopolio de uno privado. Una diversidad de instituciones públicas y privadas participará en la gestión del nuevo sistema previsional.

VII

Dadas las características del Sistema Previsional Nacional propuesto, la cobertura no será en los primeros años universal, pues aquellas personas próximas a alcanzar la edad para jubilarse no tenrán materialmente tiempo para acumular un capital adecuado para lograr una renta aceptable para el resto de su vida y las de sus derechohabientes.

Por ello, sólo las personas menores de 45 años se incorporarán compulsivamente al nuevo régimen. Los otros, en principio, seguirán participando conjuntamente con quienes ya se encuentren jubilados o pensionados, en el Sistema que rige en la actualidad. Sin embargo, a los mayores de 45 años que integran la fuerza activa les quedará la opción para pasarse al nuevo régimen.

Los trabajadores que se incorporen al nuevo sistema tendrán derecho a la PBU a la edad de 65 años, y computando un mínimo de 30 años de aportes. Los años de imposición al régimen anterior se acumularán, dando así derecho a PBU diferenciadas.

El segundo componente de la prestación previsional se generará a partir de los aportes obligatorios o voluntarios que los afiliados logresn acumular en sus cuentas individuales hasta que adquieran las condiciones para acceder al beneficio.

Respecto de la población que permanecerá en el régimen de reparto, cabe efectuar una distinción entre aquellos que ya son beneficiarios de jubilaciones y pensiones en el presente y aquellos trabajadores que se encuen-

tran en actividad pero en razón de su edad no se incorporarán al nuevo sistema.

VII.a. El problema principal que se plantea en el presente con respecto a la població que ya accedió a beneficios de jubilación o pensión es el de lograr una adecuación de las remuneraciones a los niveles que fijan las leyes vigentes.

El compromiso asumido con los jubilados y pensionados de las generaciones venideras mediante el nuevo sistema previsional que proponemos, no implicará el abandono de la preocupación respecto de la situación de los actuales pasivos.

El proyecto de ley que elevamos propone un régimen de financiamiento viable, más justo y más eficiente que el vigente. Pero el costo del reemplazo de las formas de organización que llevaron a la crisis presente, no recaerá sobre el sector pasivo de hoy.

La sociedad argentina habrá de realizar el esfuerzo necesario para que aquellas personas que ya accedieron a beneficios previsionales puedan percibir los niveles de remuneración que les prometía la legislación preexistente.

VII.b. Una situación diferente se presenta respecto a la población que habrá de adquirir beneficios previsionales con el régimen de reparto pero aún se encuentra en actividad. En estos casos es posible redefinir algunas de las pautas para el otorgamiento de beneficios que, sin alterar la esencia del régimen de reparto, resulten más adecuadas a las circunstancias actuales.

Estas nuevas definiciones apuntan, asimismo, a brindar a los potenciales beneficiarios un panorama más claro de aquello a lo que pueden aspirar en el futuro, sin comprometer al sistema en el cumplimiento de situaciones imposibles.

Entre los cambios necesarios cabría señalar los siguientes:

a) *Modificación de la edad de retiro.* Ya nos hemos referido al envejecimiento que ha mostrado la población, básicamente por el incremento en la vida media de las personas. Por lo tanto se estima conveniente elevar las edades de retiro, a 65 años en el caso de los hombres y a 60 en el de las mujeres. Dicho aumento se efectuará de manera gradual.

b) *Cambio en la fórmula de cálculo del haber previsional.* La fórmula que actualmente se utiliza (selección de los tres mejores años de los diez últimos) no tiene fundamentos sólidos. Incluso desde el punto de vista actuarial, tal medida resulta improcedente, pues implica fijar los haberes previsionales por encima del promedio, esto es, con un valor superior a la tendencia, y da lugar a evasión durante un número elevado de años en la vida activa de los individuos.

Tomar directamente el promedio de los últimos diez años se estima puede resultar una fórmula más apropiada, aumentándose, a su vez, el número de años con aportes comprobados.

c) *Adecuación de las pautas de movilidad.* Se estima necesario que el indicador que se aplique para efectuar las actualizaciones de haberes previsionales guarde estrecha relación con las posibilidades financieras del Sistema. En este sentido se propone una medida que permita actualizar los valores de las prestaciones de acuerdo con el nivel de la recaudación media por beneficiario que obtenga el propio Sistema.

En la medida en que pueda evitarse la continuidad en la caída de la tasa de sostenimiento, la pauta de ajuste de haberes permitirá compatibilizar el doble objetivo de reducción de las presiones deficitarias del sistema previsional, y de adecuación de haberes conforme a la evolución salarial, pudiendo incluso lograrse mejoras en términos relativos si disminuye la evasión previsional.

d) *Limitación de los beneficios sin contribuciones previas.* Si bien no se puede estar en contra de las políticas tendientes a brindar una ayuda a quienes se encuentran más desprotegidos, se pretende que esas actitudes se circunscriban a situaciones verdaderamente excepcionales y encuentren su financiamiento fuera de los recursos del SNPS. Rentas

generales e impuestos con afectación específica resultan las fuentes más adecuadas para estos tipos de prestaciones.

VIII

Para atender a las necesidades financieras de los regímenes administrados por el Estado se prevé la utilización de fuentes diversas, entre las que cabe mencionar:

a) Aportes personales de quienes continúen en el régimen de reparto.

b) Contribuciones patronales.

c) Impuestos con afectación específica.

d) Rentas provenientes de privatizaciones de empresas públicas.

e) Colocación de títulos en los Fondos de Jubilaciones y Pensiones (FJP).

f) Préstamos a largo plazo de instituciones financieras públicas del exterior.

Las reformas que proponemos, así como el cumplimiento de las pautas legales para la determinación de haberes y movilidades que desde hace varios años no se verifica, requiere de hecho una adecuación cuantitativa y cualitativa de las fuentes de financiamiento.

El incremento observado en los niveles de recaudación previsional y tributaria, derivado de mayor estabilidad y crecimiento así como de una firme política de lucha contra la evasión, apuntan en la dirección deseada. En igual sentido opera la ampliación de la base del impuesto al valor agregado y del impuesto a las ganancias, que se propone convalidar mediante el presente proyecto de ley. De todos modos, por las razones aludidas más arriba, estos recursos resultan aún insuficientes para garantizar el cumplimiento de las normas existentes, mejorar la situación del

sector pasivo, y proveer a las necesidades financieras que el nuevo régimen evidenciará en los primeros años de funcionamiento.

Estos objetivos sólo resultarán viables si a los positivos cambios cuantitativos observados recientemente en las fuentes de financiamiento y a los esperados para el futuro se adicionan los cambios cualitativos necesarios, en particular en relación a la distribución del producido de impuestos con afectación específica y recursos provenientes de privatizaciones de empresas públicas.

El proyecto de ley que se eleva adopta claras orientaciones de política. Se propone una modificación de significación en la distribución de la recaudación en concepto del impuesto al valor agregado (IVA), así como del impuesto a las ganancias. La premisa política es aquí privilegiar fuertemente la posición del sistema previsional. El importante aumento en la participación que se otorgue a este sector, sin embargo, no implicará disminuir los montos destinados a otras finalidades en valores absolutos, sino sólo transferir el producto de la mayor recaudación a un sector injustamente postergado de la sociedad.

Asimismo, se propone fortalecer la situación patrimonial del sistema previsional mediante la transferencia de la totalidad de los fondos asignables al Estado Nacional, obtenidos mediante la venta de acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A.

IX

También se regula sobre el rol que le cabe a la actividad aseguradora en el marco delineado en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. De este modo, se han cubierto algunos aspectos no previstos en la legislación vigente, con el objeto de garantizar el correcto funcionamiento del sector a partir de un adecuado control estatal.

El anteproyecto propicia la obligatoriedad para las Administradoras de contratar un Seguro Colectivo de Invalidez y Fallecimiento a favor de sus

afiliados, de modo tal de cubrir los riesgos de muerte e invalidez a favor de éstos o sus derechohabientes.

Se ha establecido que tales contratos se celebren con una aseguradora de objeto exclusivo, no sólo como consecuencia de una exigencia técnica derivada del tipo de cobertrua de que se trata, sino también con el propósito de preservar la integridad patrimonial de la aseguradora en beneficio de los asegurados, aislando de ese modo la posibilidad de que la suerte de otras operaciones de seguros influyan negativamente en su economía.

También se ha normado respecto del Seguro de Retiro, debido al rol que le toca cumplir en el nuevo esquema previsional en la contratación de una Renta Vitalicia Previsional, para el caso en que el beneficiario optara por esa modalidad para la efectivización de la prestación establecida en esta ley. En ese sentido se ha definido claramente el objeto casi exclusivo de tales entidades y se ha dado rango legal a normas reglamentarias que hasta hoy habían emanado de la Superintendencia de Seguros de la Nación. Ello ha sido necesario por tener especialmente en cuenta el modo en que ese sector del mercado de seguros se potenciará por ser el designado por la ley para contratar las Rentas Vitalicias Previsionales.

LA REFORMA PREVISIONAL DE 1981*
(CHILE)

Mario Marcel y Alberto Arenas

La reforma previsional dictada a fines de 1980 -que entró en vigencia en mayo de 1981- abrió el camino para conformar un nuevo régimen previsional privado, de capitalización individual, sustancialmente diferente al, sistema de reparto vigente hasta entonces. Esta reforma se aplicó al conjunto del sistema previsional al que estaban adscritos los civiles, dejando en cambio intacto el régimen previsional de las fuerzas armadas, que mantuvieron gran parte de sus tradicionales beneficios.

En esta sección se describen las características más salientes del nuevo sistema y sus posteriores ajustes, los que se resumen en el Cuadro 1.

Bases fundamentales del sistema

En el nuevo sistema, la base de la determinación de las pensiones está constituída por los fondos acumulados por el afiliado en una cuenta individual, conformada por los aportes efectuados a lo largo de su vida laboral más los rendimientos de la inversión de estos fondos en el mercado financiero.

En contraste con el régimen tradicional, que confiaba la gestión del sistema de pensiones a instituciones semipúblicas, en el nuevo régimen los fondos previsionales son administrados por entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), constituidas como sociedades anónimas.

Las AFP están sujetas a requerimientos mínimos de capital y rentabilidad[1] y se financian sobre la base de comisiones cobradas a sus afiliados. El control de éstos y otros aspectos del sistema se encuentra en manos de la

---

* Tomado del libro: "Reformas a la Seguridad Social en Chile", Serie Monografías 5, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

1. La rentabilidad mínima está determinada por la rentabilidad promedio del sistema en los últimos 12 meses, menos dos puntos porcentuales, o, en su defecto, por el 50 por ciento de la rentabilidad promedio de todo el sistema en los últimos 12 meses.

Cuadro 1

Comparación de sistemas de pensiones

	SSS	EMPART Vejez	EMPART Antigüedad	AFP
I. PENSIONES POR VEJEZ				
A. Requisitos				
Edad (años)				
Hombres	65	65	---	65
Mujeres	60	60 a 65	---	60
Afiliación (años)				
Hombres	15,3	1	35	---
Mujeres	9,6	1	20 a 30	---
Aportes (años)	7,7	---	---	20
B. Tasas de aportes financiamiento de pensiones (%)	23,20[a]	26,00[a]		14,45[b]
Imponente	7,25	9,00		13,60
Empleador	15,95	17,00		0,85
C. Cálculo de pensión	Ingreso base últimos 60 meses	Ingreso base últimos 60 meses		Fondo acumulado todo el período
II. PENSION POR INVALIDEZ				
A. Requisitos				
Afiliación (años)	1		---	0,5
Aportes (años)				
Hombres	0,4		3	2
Mujeres	0,4		3	2
Otros	---		---	Haber aportado el mes anterior
Pérdida mínima de capacidad de trabajo (%)				
Invalidez absoluta	66		66	66
Invalidez parcial	40		---	---
III. PENSION DE SOBREVIVENCIA				
A. Requisitos				
Afiliación (años)	1		---	2
Aportes (años)				
Hombres	0,5		3	2
Mujeres	0,4		3	2
Otros	0,4		3	Haber aportado el mes anterior

a. La tasa de aporte corresponde al año 1976.
b. Las tasas respectivas corresponden al año 1990.

Fuente: Arellano (1985).

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, dependiente del Ministerio del Trabajo.[2]

La afiliación al sistema y los aportes son obligatorios para todos los trabajadores dependientes,pero el trabajador puede elegir libremente entre las distintas AFP del sistema y trasladarse de una a otra en cualquier momento. Este aspecto contrasta con el esquema anterior, en el cual la adscripción a una caja de previsión estaba determinada por el tipo de actividad desempeñada por el trabajador.

Las AFP compiten en el mercado por la captación de afiliados, sobre la base de las comisiones cobradas, la rentabilidad de sus fondos y otros argumentos menos cuantificables. De las 12 AFP establecidas originalmente, se ha pasado en la actualidad a un total de 13 instituciones, de las cuales 10 participan en el sistema desde sus inicios.

Financiamiento

Con la reforma previsional, el financiamiento del nuevo régimen quedó constituído por cinco componentes: los aportes al fondo de pensiones, con una tasa de 10 por ciento sobre la remuneración bruta del trabajador, a cargo del mismo; la prima de un seguro de invalidez y sobrevivencia, con tasas determinadas por el mercado en el orden del 3 al 3,5 por ciento; un seguro contra accidentes de trabajo, a cargo del empleador, con una tasa de 0.85 por ciento; un aporte para salud, con una tasa del 7 por ciento a cargo del trabajador, y un impuesto pagado por el empleador -entre el 2 y el 3 por ciento de la planilla de remuneraciones- introducido transitoriamente para financiar el costo de las asignaciones familiares y subsidios por cesantía. De este modo, el total de aportes pagado por el trabajador alcanza a alrededor del 21 por ciento de su remuneración, en tanto que los aportes previsionales del empleador son mínimos.[3]

---

2. Una completa descripción del marco legal que rige al sistema se encuentra en Bustamante (1988).
3. Al inicio, el impuesto a la planilla fue fijado transitoriamente en un 3 por ciento, programándose su desaparición en un plazo de tres años. Este plazo, sin embargo se extendió año a año con una tasa del 2 por ciento hasta que en 1988 fue finalmente eliminado, como parte del conjunto de rebajas tributarias previas al plebiscito de aquel año.

Los aportes previsionales pagados por el trabajador y el empleador son menores a los vigentes en el antiguo sistema previsional al momento de la reforma. Hasta antes de marzo de 1981, la tasa promedio de los aportes a cargo del trabajador alcanzaba a poco más de un 10 por ciento, en tanto que la correspondiente al empleador superaba el 20 por ciento.[4]

En marzo de 1981 prácticamente la totalidad de las contribuciones a la seguridad social fueron traspasadas al trabajador, lo que elevó sus aportes a alrededor de un 26 por ciento de su ingreso imponible. Para compensar la reducción de ingresos líquidos se estableció simultáneamente un reajuste especial de remuneraciones. En el nuevo sistema, en cambio, la tasa de aportes a cargo del trabajador quedó fijada inicialmente en un 17 por ciento.

De este modo, el mayor incentivo para el traslado de los trabajadores al nuevo sistema era la posibilidad de incrementar sus ingresos líquidos en la diferencia de tasas de aportes previsionales. De acuerdo con los cálculos de Arellano (1988), este mejoramiento alcanzaba en promedio al 11.6 por ciento.[5]

Por otra parte, estas menores tasas de aportes eran posibles porque en 1979 se habían eliminado las pensiones por antigüedad, extendiendo la edad promedio de jubilación. Dado que esta última modificación fue aplicable tanto a los contribuyentes del nuevo como del antiguo sistema, algunos autores han interpretado las diferencias en los aportes producidas por la reforma como un "impuesto" a quienes optaban por permanecer en el sistema antiguo.[6]

Principales prestaciones

El nuevo régimen, al igual que el antiguo sistema de reparto, otorga distintos tipos de pensiones, entre las que se cuentan las de retiro, invalidez y sobrevivencia. Adicionalmente, a través de mecanismos complementarios se mantienen beneficios tales como protección contra accidentes de trabajo, seguro por cesantía y asignaciones familiares. Desaparecen, en cambio, los fondos de desahucio[7] y los préstamos a los contribuyentes.

4. Cabe recordar que estas tasas ya habían experimentado una significativa reducción desde mediados de los años setenta, cuando excedieron el 30 por ciento.
5. Arellano (1988), página 148.
6. Arellano (1989), páginas 150-151.
7. Sólo los empleados públicos que pagan su contribución en forma voluntaria (5.29 por ciento) pueden acceder a este beneficio.

En lo que se refiere a las pensiones de retiro, el nuevo sistema establece cinco modalidades alternativas.

- *Renta vitalicia inmediata*, por la cual el trabajador transfiere su Fondo de Pensiones a una compañía de seguros, la que se compromete mensualmente a entregarle una pensión de por vida, para luego pagar las pensiones de sobrevivencia a los beneficiarios que corresponda.

- *Retiro programado*, mediante el cual el afiliado recibe una pensión, pagada por la AFP, con cargo al saldo que ha logrado acumular a lo largo de su vida activa. Esta renta corresponde a una pensión variable año a año, determinada por la rentabilidad del fondo y la expectativa de vida del pensionado y sus potenciales beneficiarios en caso de fallecimiento.

- *Renta temporal con renta vitalicia diferida*, que permite al trabajador escoger una opción intermedia entre las dos anteriores. Partiendo de un retiro programado, el afiliado opta por su cambio al régimen de renta vitalicia a partir de una fecha predeterminada.

- *Pensiones anticipadas*, para quienes deciden adelantar su jubilación para antes de los 60 ó 65 años. Tal opción sólo se puede ejercer si los fondos acumulados por el afiliado, al momento escogido de retiro, le permiten financiar una pensión equivalente a un 110 por ciento de una pensión mínima o cuando su fondo representa al menos un 50 por ciento de las remuneraciones imponibles de los 10 años precedentes. Cumplidos estos requisitos, el afiliado puede elegir cualquiera de las opciones de pensión descritas anteriormente.

- *Pensión mínima garantizada por el Estado*, que se paga cuando los fondos acumulados por el trabajador no alcanzan a financiar un valor mínimo de la pensión y el Estado aporta los recursos faltantes para hacerlo posible. Los requisitos para acceder a este tipo de pensiones son más estrictos que en el antiguo sistema previsional.[8]

---

8. Entre estos requisitos se cuentan un período mínimo de aportes (20 años) para la pensión mínima por vejez, y, para el caso de las pensiones por invalidez, una declaración oficial de invalidez y estar aportando recientemente.

La estructura de prestaciones del nuevo sistema introduce avances significativos en tres áreas sensibles del antiguo régimen.

En primer lugar la provisión de un abanico de opciones de retiro, dentro de un esquema relativamente homogéneo, se traduce en una mayor libertad para el afiliado, especialmente el de mayores recursos.

En segundo lugar la reforma permite que las pensiones se ajusten de acuerdo a la inflación, puesto que su valor queda establecido en Unidades de Fomento (reajustables de acuerdo a la inflación mensual) al momento de adoptar la opción de retiro[9]. Esto resolverá un viejo problema del sistema chileno de seguridad social.

Por último, al introducirse una pensión mínima garantizada y hacerse más estrictos los requisitos para acceder a ella, el sistema permite asignar de manera más clara los distintos aportes del Estado, cubriendo parte del costo de las pensiones de los sectores de ingresos medios y bajos, y traspasando al régimen de pensiones asistenciales los contribuyentes más irregulares y de menores recursos.

Pensiones durante la transición

Durante los primeros años de vigencia del nuevo sistema, la gran mayoría de sus afiliados eran personas que se trasladaron desde las cajas de previsión. Estas personas serán a la vez las primeras en obtener una pensión (por invalidez o vejez) bajo el esquema de capitalización. Dado el corto período durante el cual estos afiliados habrán aportado en el nuevo sistema, la reforma de 1981 establece que sus fondos previsionales recibirán, al momento de retirarse, un aporte de parte del Estado. Este aporte se denomina Bono de Reconocimiento.

El Bono de Reconocimiento es un instrumento expresado en dinero que reconoce el compromiso que implícitamente había asumido el Estado respecto del pago de las pensiones de los afiliados al antiguo sistema, en proporción al tiempo durante el cual aquéllos aportaron.

---

9. Con la excepción de las pensiones mínimas.

En particular, el Bono de Reconocimiento se calcula como el capital necesario para que el afiliado que se trasladó desde el antiguo sistema contrate una renta vitalicia equivalente a un 80 por ciento de las remuneraciones imponibles percibidas por éste antes de la reforma, en proporción a la fracción de su vida activa durante la cual aportó en el antiguo sistema[10]. Este capital, más un interés anual del 4 por ciento desde el momento del traslado, debe ser cancelado íntegramente por el Estado al momento de la jubilación.

Durante los primeros años de la transición, el Bono de Reconocimiento representará más de las tres cuartas partes de los fondos de quienes se acojan a retiro. Esto significa que el Estado deberá pagar, de una sola vez, las tres cuartas partes de las pensiones que recibirán los pensionados del nuevo sistema que en el pasado aportaron a las cajas de previsión. Esto último equivale a nueve años de pensiones que el Estado debe cancelar inmediatamente, y no en nueve años o más como habría ocurrido en el antiguo sistema de reparto.[11]

Los fondos previsionales

Los recursos acumulados en las cuentas individuales de los afiliados a las AFP son administrados por estas últimas, las que deben invertirlos en el mercado de capitales, incrementando los fondos de sus contribuyentes de acuerdo con los rendimientos de esas inversiones. Por lo tanto, durante la etapa de formación del nuevo sistema, en que los aportes exceden significativamente al pago de pensiones, se generará una gran acumulación de reservas, con un importante impacto sobre el sistema financiero.

Los fondos de los contribuyentes pueden ser invertidos por las AFP solamente en un número limitado de instrumentos financieros, que en la actualidad incluyen depósitos a plazo en el sistema bancario, instrumentos emitidos por el sector público, letras hipotecarias, y acciones y bonos de empresas de bajo riesgo.[12]

---

10. Para una formalización de la fórmula de cálculo del Bono de Reconocimiento, véase Ortúzar (1988). Un análisis del componente de renta vitalicia y los efectos distributivos generados por los factores considerados en la ley puede encontrarse en Arrau (1991).
11. Arellano (1988), páginas 171-176.
12. La calificación del riesgo de los distintos instrumentos financieros es realizada por una comisión clasificadora ad hoc.

Por otra parte, las AFP están sometidas a severas restricciones en cuanto a la concentración de su cartera de inversiones así como en su participación relativa en un determinado mercado.

Todas estas normas apuntan a minimizar el riesgo de las carteras de los fondos de pensiones buscando, por un lado, tipos de instrumentos de bajo riesgo, y por otro, una adecuada diversificación.

Ajustes al sistema antiguo

El antiguo sistema de pensiones, estructurado en torno a cajas de previsión, no fue absorbido plenamente por el nuevo sistema; deberá coexistir con él durante una fase de transición que se prolongará por más de 40 años. La mantención del sistema antiguo se fundamenta en el hecho de que éste retuvo a sus pensionados, así como a los trabajadores activos para quienes -pese a las diferencias de tasas de aportes- el antiguo sistema estaba en condiciones de ofrecer una mayor pensión.

Tras la reforma de 1981 el antiguo sistema de pensiones experimentó cambios significativos, destinados a ajustarlo a la nueva etapa. Estas modificaciones han apuntado a reducir el número de cajas de previsión y unificar su administración

Así en 1988, 17 cajas se fusionaron en el Instituto de Normalización Previsional (INP), el que hacia finales de esa década absorbió a las restantes cajas del sector civil.

En la actualidad el INP es una institución gubernamental, dependiente del Ministerio de Trabajo, que tiene alrededor de 400,000 afiliados activos y más de 900,000 pensionados, su presupuesto anual es de 1.650 millones de dólares y cuenta con 3,500 funcionarios. Esto hace que en la práctica el INP se haya convertido, al menos desde el punto de vista financiero, en la mayor institución pública y previsional en Chile.

LA REFORMA PREVISIONAL DIEZ AÑOS DESPUES

La reforma al sistema de pensiones de 1981 tuvo lugar en un especial contexto político y económico para Chile. Fué impulsada como una de las grandes modernizaciones de corte liberal y su aprobación tuvo lugar bajo un gobierno autoritario. Al mismo tiempo, su imposición coincidió con la culminación del auge económico que precedió a la gran recesión de 1982. En este contexto, no es sorprendente que el Ministro de Trabajo, que la patrocinó, estuviera convencido de que con ella se asestaba "un golpe mortal a la politización de la vida social y al marxismo y, sobre todo, a la pobreza y a la injusticia".

Diez años después la euforia ha cedido paso a un marcado sentimiento de pragmatismo. El nuevo sistema de pensiones se ha asentado firmemente en la economía y la sociedad chilenas, sin producir grandes trasformaciones sociales pero con un fuerte impacto económico. Esta sección examina algunos de los elementos más relevantes de la reforma a la luz de los estudios y la evidencia al respecto.

Cobertura del sistema y acumulación de fondos individuales

Traslados al nuevo sistema

En los meses posteriores a la reforma de 1981 cerca de 1,100,000 contribuyentes, equivalentes a un 70 por ciento de los afiliados a las cajas de previsión, se trasladaron del antiguao al nuevo sistema. Este traslado masivo fue incentivado fundamentalmente por las menores tasas de aportes que el nuevo sistema ofrecia, lo que representaba para el trabajador que se traladaba un aumento cercano al 10 por ciento en su ingreso líquido.

Adicionalmente, el traslado se vio también motivado por la mala imagen pública del antiguo sistema. Como hemos visto, dicho sistema se caracterizaba por su complejidad administrativa, por la heterogeneidad de sus régimenes previsionales, por la inestabilidad en el valor real de las pensiones y por el fuerte deterioro en sus prestaciones a lo largo de la década de los años setenta.[13]

13. Los incentivos fueron tan poderosos, que en muchos casos fue necesario permitir el posterior retorno al antiguo sistema de trabajadores para los cuales este traslado resultaba económicamente perjudicial.

Una vez superada esta primera etapa, el nuevo sistema ha crecido a través de la incorporación de trabajadores nuevos, para quienes la afiliación a las AFP es obligatoria. En la actualidad los afiliados al nuevo sistema suman 3,800,000 personas y solo 100,000 afiliados han dejado de ser activos, ya sea por jubilación, invalidez o fallecimiento. De estas cifras puede deducirse que cerca de un 70 por ciento del total de afiliados a las AFP son trabajadores jóvenes o que se han incorporado a la fuerza de trabajo con posterioridad a la reforma y sólo han conocido el actual sistema de pensiones.[14]

Evolución de la cobertura previsional

Como puede apreciarse en el Cuadro 2, el número de afiliados al nuevo sistema se ha duplicado desde 1981. Por su parte, los traslados masivos desde las cajas de previsión redujeron el número de contribuyentes de éstas desde 1,700,000 en 1980 a poco menos de 500,000 en 1982. A partir de ese momento los contribuyentes al antiguo sistema se han venido reduciendo a un promedio de 4,1 por ciento anual.

No obstante, las cifras del Cuadro 2 muestran también que del total de los afiliados a las AFP solamente una parte, que ha fluctuado entre el 60 u el 70 por ciento, aporta regularmente y por lo tanto se encuentra incrementando su fondo de pensiones. De este modo, si sólo se considera el total de contribuyentes a las cajas de previsión y a las AFP, puede apreciarse que la cobertura del sistema previsional se ha reducido desde un 70 por ciento del total de ocupados a entre un 60 y un 65 por ciento. Esta caída se agrega a la experimentada a lo largo de la década de 1970, a comienzos de la cual se habían alcanzado cifras superiores al 75 por ciento. Pero, en sentido contrario al de aquella etapa caracterizada por altos niveles de desocupación, la menor cobertura previsional de la segunda mitad de los años ochenta se ha dado en un contexto de crecimiento económico y reducción del desempleo.

Aportes y acumulación de fondos individuales

Parte importante de la apreciable brecha entre afiliados y contribuyentes se origina en el atraso o morosidad en el pago de aportes por parte de los

---

14. En la actualidad más de un 60 por ciento de los afiliados a las AFP tienen menos de 35 años.

empleadores, permitido por la legislación vigente.[15] Sin embargo otra parte está constituida por trabajadores que prácticamente han abandonado el sistema previsional y que han dejado de aportar por un tiempo suficiente no sólo para comprometer la acumulación de un fondo que les permita obtener una pensión razonable, sino también para acceder en el futuro a una pensión mínima. Esta situación puede ilustrarse con el hecho de que en la actualidad casi 600,000 personas - 16 por ciento del total de afiliados a las AFP - no han aportado por más de un año (Cuadro 3).[16]

Cuadro 2

Afiliados y contribuyentes a cajas y AFP, 1980.
(Miles de personas y porcentajes)

	Cajas		AFP		Contribuyentes/ Ocupados			AFP Contribuyentes/ Afiliados
	Afiliados	Contribuyentes	Afiliados	Contribuyentes	Cajas	AFP	Total	
1980	n.d.	1679						
1981	1034	732	1.605	n.d.				
1982	648	489	1.741	1.060	18,1	39,2	57,3	60,9
1983	599	478	1.804	1.230	17,4	44,8	62,2	68,2
1984	n.d.	460	1.930	1.359	14,7	43,4	58,0	70,4
1985	n.d.	454	2.284	1.558	13,7	47,1	60,9	68,2
1986	n.d.	442	2.591	1.749	12,2	48,1	60,2	67,5
1987	n.d.	435	2.891	2.024	11,6	54,0	65,6	70,0
1988	n.d.	423	3.183	2.168	10,6	54,4	65,0	68,1
1989	n.d.	348	3.471	2.268	8,4	54,9	63,3	65,3
1990	n.d.	351	3.672	2.231	8,4	53,5	62,0	60,8

n.d.: No disponible

Fuentes: Superintendencia de Seguridad Social, Superintendencia de AFP, INE.

15. A fines de 1989, un 47% de los afiliados no contribuyentes registraban hasta 12 meses sin movimientos en sus cuentas individuales. Por otra parte, en septiembre del mismo año un 5% de los contribuyentes realizaban pagos por remuneraciones devengadas con más de un mes de retraso. Puesto que los aportes previsionales son por lo general retenidos por los empleadores al momento de pagar las remuneraciones, los atrasos previsionales son responsabilidad de estos últimos. Al respecto, véase Rivera (1988), página 16.
16. Para un análisis de la estructura de la ocupación y las posibilidades de expansión del nuevo sistema, véase Arellano (1989), páginas 66-69.

Cuadro 3

Afiliados y contribuyentes del nuevo sistema previsional

	Miles de personas	% fuerza trabajo	% de ocupados
Afiliados AFP	3.671,7	79,2	84,8
Afiliados no contribuyentes	1.771,1	38,2	40,9
No aportan por 1 año o menos	892,4	19,3	20,6
No aportan por más de 1 año	596,3	12,9	13,8
Otros[a]	282,4	6,1	6,5
Afiliados contribuyentes[b]	1.900,6	41,0	43,9

a. Aportes atrasados y rezagos del sistema.
b. Contribuyentes del mes anterior.

Fuente: *Boletín estadístico mensual.* Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Una encuesta reciente, encargada por la Asociación de AFP, tiende a corroborar estas apreciaciones. De acuerdo con este estudio, un 26 por ciento de los afiliados que no tienen los aportes al día corresponde a personas - especialmente mujeres - que se retiraron voluntariamente de la fuerza de trabajo, un 13 por ciento son cesantes, un 37 por ciento son trabajadores independientes y un 22 por ciento corresponde a morosos del sistema.

Esta situación contrasta con las expectativas de los impulsores de la reforma de 1981, en cuanto a que la creación del sistema de capitalización individual conduciría a una reducción de la evasión y a un aumento de la cobertura previsional.[17] Tales expectativas no se han materializado, no sólo por dificultades para una fiscalización adecuada del sistema, sino también porque el largo período de acumulación requerido y la garantía de una pensión mínima limitan los incentivos que los trabajadores tienen para efectuar los aportes necesarios y controlar a sus empleadores.[18] Por otra parte, el nuevo sistema ha enfrentado limitaciones similares a las de su antecesor para incorporar a los trabajadores independientes. Es así como en

17. Véase, por ejemplo, Cheyre (1988b), páginas 153 y 154.
18. Para un análisis de la magnitud y causas de la evasión previsional en el nuevo sistema, véase Castañeda (1990), pág. 272.

la actualidad las AFP registran sólo 50,000 contribuyentes independientes, equivalentes apenas a un 5 por ciento del total de trabajadores por cuenta propia del país.

El nuevo sistema ha tropezado con un problema adicional, en relación con el nivel de los aportes efectuados y la evolución de las remuneraciones imponibles. El gráfico[1] permite comparar la evolución de las renumeraciones promedio en la economía y las remuneraciones imponibles de las AFP. Como puede apreciarse, éstas últimas se han movido generalmente por debajo de las primeras, acumulando entre 1982 y 1990 un brecha cercana al 20 por ciento. Esta brecha puede deberse tanto a un aumento relativo de las remuneraciones pagadas a los trabajadores de mayor edad (de mayor impacto en el índice general de remuneraciones) respecto de las pagadas a los más jóvenes (afiliados a las AFP), como a una subdeclaración de ingresos para efectos previsionales. Cualquiera sea el caso, sin embargo, los datos disponibles indican que una alta proporción de los contribuyentes declara ingresos imponibles extraordinariamente bajos. Así, por ejemplo, a fines de 1990 aproximadamente 500,000 contribuyentes de las AFP, equivalentes a un 25 por ciento del total, aportaba sobre la base de rentas imponibles iguales o inferiores al mínimo legal.[19]

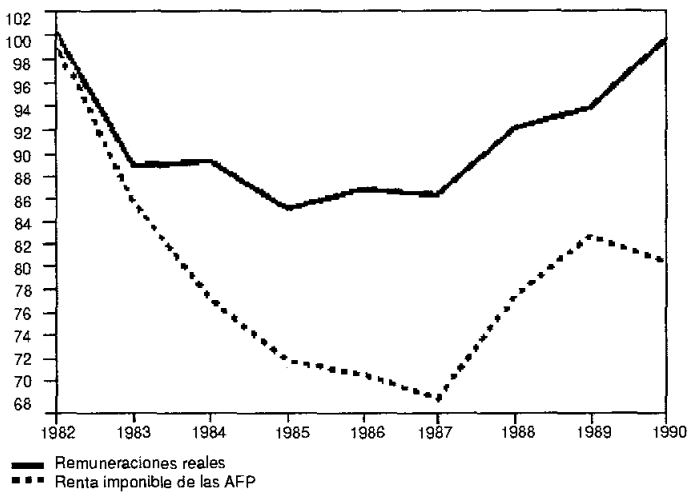
En un régimen de capitalización individual, tanto el período de aportes como el monto de las imposiciones efectuadas repercuten en la acumulación de fondos por parte de los contribuyentes. La evidencia indica que tras 10 años de funcionamiento del nuevo sistema, a pesar de los altos rendimientos de los recursos invertidos, una significativa proporción de los contribuyentes ha acumulado fondos que están aún lejos de gatantizarles pensiones de retiro razonables. Así por ejemplo, cerca de un 70 por ciento de los contribuyentes de entre 30 y 35 años registraba a fines de 1990 saldos acumulados inferiores a 1 millón de pesos. Esta última cifra, debidamente capitalizada, equivale apenas a un 25 por ciento del fondo necesario para asegurar al final de la vida activa una pensión equivalente a sólo dos ingresos mínimos actuales (60,000 pesos mensuales).[20]

---

19. Los aportes por remuneraciones imponibles inferiores al mínimo legal corresponden a trabajadores no afectos a este mínimo (servicio doméstico y jóvenes) o que se desempeñan en empleos de jornada parcial.
20. Obtenido a partir de las estimaciones de Margozzini (1988).

Gráfico 1

Remuneraciones y renta imponible de las AFP
(Indices, 1982 = 100)



Prestaciones previsionales

Pensiones en el nuevo sistema

Las pensiones pagadas por el nuevo sistema han excedido significativamente a sus equivalentes en las antiguas cajas de previsión, en porcentajes que han variado desde un 35 por ciento para las pensiones por vejez a un 100 por ciento para las pensiones por invalidéz.

La cifras anteriores, sin embargo, tienen un significado todavía muy limitado, dada la escasa representatividad de los datos correspondientes al nuevo sistema. En efecto, a septiembre de 1990 las AFP registraban solamente 38,000 pensionados por vejez, 21,000 pensionados por invalidez y 36,000

afiliados fallecidos,[21] cifras que contrastan con los 900,000 pensionados del sistema antiguo.[22]

Por estas razones los esfuerzos de los analistas se han orientado a estimar, a partir de un conjunto de supuestos sobre aportes y rentabilidad de los fondos de pensiones, las pensiones que el nuevo sistema estará en condiciones de pagar una vez alcanzada su madurez. Tales estimaciones han sido por lo general comparadas con las pensiones efectiva o estimativamente pagadas por el antiguo sistema.

El Cuadro 4 resume estimaciones provenientes de tres estudios sobre el tema.[23] En primer lugar, Arellano (1988) estimó las pensiones que habrían permitido financiar la capitalización de los aportes efectuados al SSS, concluyendo que éstas habrían resultado equivalentes a sólo un 40 por ciento de las pensiones efectivamente pagadas por esta institución en 1979.[24] Este mismo autor estimó también que con los cambios en las tasas de aportes y los plazos de jubilación de fines de la década de 1970 para el año 2000 al SSS habrá pagado pensiones 17 por ciento superiores a la renta imponible de sus contribuyentes.[25]

Por su parte Cheyre (1988a) estima que el nuevo sistema pagaría, en régimen permanente, pensiones equivalentes a un 80 por ciento de las remuneraciones imponibles de trabajadores de ingresos similares a los afiliados al SSS. Para el año 2000, en cambio, el Bono de Reconocimiento financiado por el

---

21. Información de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.
22. Esta cifra excluye a las pensiones asistenciales (300.000) y a los pensionados de las fuerzas armadas (100.000).
23. Puesto que estas estimaciones dependen de un conjunto de supuestos sobre ingresos imponibles, períodos de aportes y rentabilidad de los fondos de pensiones, se ha escogido, entre las variantes ofrecidas por cada autor, las que muestran mayor similitud en estos parámetros. En particular, se escogieron estimaciones basadas en rentas imponibles cercanas a $29.000 -equivalente a la renta promedio imponible del SSS-, períodos de aportes consistentes con una tasa de desocupación del 7 por ciento y rentabilidad de los fondos de pensiones del 5 por ciento anual.
24. Arellano (1988), páginas 102-105. Estas estimaciones no corresponden exactamente a las pensiones que habrían resultado de un sistema como el implantado en 1981, sino a la capitalización de los aportes realizados al SSS. Tal estimación es empleada en el estudio de Arellano para evaluar la transferencia intergeneracional implícita en el antiguo sistema.
25. Arellano (1988), páginas 196-205.

Cuadro 4.

Estimaciones alternativas de pensiones por vejez para obreros bajo los sistemas de reparto y capitalización
(Relación pensión/renta imponible)

	Sistema de reparto (SSS)	Sistema de capitalización (AFP)
ARELLANO (1985)		
1970 (efectivo)	1,370	
1979 (efectivo y estimado)	0,940	0,380[a]
2000 (estimado)	1,170[b]	
CHEYRE (1988a)[c]		
2000[a]		1,116
Régimen permanente		0,801
Tope legal SSS[e]	0,608	
MARGOZZINI (1988)[f]		
Régimen permanente		
85% imposiciones		0,835
70% imposiciones		0,686

a. Estimación de la relación pensión/ingreso imponible basada en la capitalización al 5 por ciento anual de los aportes efectivamente efectuados bajo el régimen antiguo.
b. Estimación considera variación en la relación entre afiliados activos y pasivos en un régimen estricto de reparto.
c. Estimación para afiliado con cónyuge con ingreso imponible de 15 000 pesos de 1987. Supone que el afiliado aporta desde los 18 años, crecimiento de ingresos al 2 por ciento real anual, desocupación del 7 por ciento y rentabilidad anual de los fondos del 5 por ciento.
d. Incluye Bono de Reconocimiento en fondo de retiro.
e. Estimado a partir de la fórmula vigente de cálculo de las pensiones por vejez del SSS (Cheyre, 1988a, páginas 18-19).
f. Estimación de pensión bruta para afiliado con cónyuge, con ingreso imponible inicial de 15000 pesos de 1987. Supone que el afiliado comienza a trabajar desde los 18 años aportando los porcentajes señalados durante su vida activa. Supone rentabilidad del fondo de pensiones de 5 por ciento anual.

Fuente: Arellano (1985), páginas 102-105 y 196-205; Cheyre (1988a), páginas 106-115 y 131-155; Margozzini (1988), Cuadro 3.

Estado permitiría pagar pensiones superiores en un 11 por ciento a la última renta imponible de estos trabajadores. Esto contrastaría con el máximo legal de 61 por ciento de la última renta permitido por las normas sobre pensiones del SSS.[26]

Finalmente, Margozzini (1988) estima que a un trabajador que aporta durante un 85 por ciento de su vida activa, el nuevo sistema, en régimen permante, le permitiría obtener una pensión equivalente a un 83 por ciento de su remuneración imponible.[27]

Las estimaciones anteriores no son necesariamente inconsistentes entre sí. Mientras Arellano estima las pensiones que en el futuro habría pagado el antiguo sistema, a partir de la simulación del régimen de reparto tras las modificaciones de fines de la década de 1970, Cheyre utiliza las normas institucionales vigentes a comienzos de los años ochenta. Por otra parte, el bajo valor relativo estimado por Arellano para las pensiones en un régimen de capitalización en las décadas previas a la reforma, no hace sino reflejar el hecho de que cuando las contribuciones crecen a una tasa superior a la rentabilidad de los activos financieros, un régimen de reparto necesariamente estará en condiciones de pagar mejores pensiones que un régimen de capitalización, situación que puede revertirse con la maduración del sistema, la extensión de las expectativas de vida o el estancamiento económico.

Determinantes de las pensiones futuras

La estimación sobre las pensiones que el nuevo régimen previsional estará en condiciones de pagar en el futuro son altamente sensibles a los supuestos sobre los cuales se simula la capitalización individual. Los estudios que arrojan pensiones equivalentes a un 80 por ciento de la remuneración imponible en el nuevo sistema están basados en supuestos sobre comisiones cobradas por las AFP (1,7 por ciento), rentabilidad de los fondos de pensiones (5 por ciento anual), edad de incorporación a la fuerza de trabajo (18 años), densidad de los aportes (85-93) pr ciento) y crecimiento real de remuneraciones (2 por ciento).

---

26. Cheyre (1988a), páginas 106-115 y 131-155.
27. Margozzini (1988), Cuadro 3.

La rentabilidad de los fondos de pensiones ha sido, en los años de operación del sistema, sustancialmente superior a la supuesta en las estimulaciones citadas. Entre julio de 1981 y diciembre de 1990 la rentabilidad real de los fondos de pensiones alcanzó un promedio anual de 13 por ciento, siendo particularmente alta durante los primeros cinco años de operación del sistema.[28]

Esta cifra se compara con una tasa de interés promedio para operaciones a plazo del 8.7 por ciento en el mismo período. La mayor rentabilidad de la cartera de las A.F.P. se explica tanto por la mayor rentabilidad de sus instrumentos, como por las ganancias de capital generadas por algunos de éstos. Como señala Ortúzar (1988), esto indica que la proporción realizable de la valorización de los fondos de pensiones en el largo plazo es inferior a la mostrada por las estadísticas,[29] hecho que ha sido reconocido en todos los estudios sobre el tema.

Por otra parte, la desocupación y el crecimiento de las remuneraciones determinan en buena medida la acumulación de fondos previsionales. Como hemos visto, sin embargo, las variables relevantes desde el punto de vista del sistema son la proporción de la vida laboral durante la cual los afiliados contribuyen a su fondo de capitalización (densidad de los aportes) y la evolución de las remuneraciones imponibles reales. Ambas variables muestran para el período 1981-1990 valores muy superiores a los supuestos en las estimaciones citadas, lo cual, para el promedio de afiliados al sistema, significaría una menor acumulación de fondos y menores pensiones al momento del retiro. Como indicador del impacto de cambios en los supuestos mencionados puede citarse que en las estimaciones de Margozzini (1988), cuando se reduce la densidad de los aportes desde un 85 por ciento a un 70 por ciento, la relación pensión/última renta cae de un 83 por ciento a un 68

---

28. Cabe destacar que en ese mismo período la economía chilena experimentó una fuerte recesión que ocasionó graves dificultades para el sistema financiero, el cual debió ser auxiliado por el Banco Central para evitar su quiebra. El apoyo del Banco Central a las instituciones financieras, al mantener su capacidad de pago, permitió evitar un colapso financiero que habría significado fuertes pérdidas de capital para los fondos de pensiones. Así, puede decirse que de manera indirecta el salvataje de las instituciones financieras privadas permitió sostener la rentabilidad de los fondos previsionales.
29. Ortúzar (1988), página 118.

por ciento.[30] Del mismo modo, el que una alta proporción de los afiliados no aporte regularmente indica que una fracción considerable de ellos no podrá reunir los requisitos para acceder una pensión mínima.

De acuerdo a lo anterior, es importante tomar en cuenta que las distintas estimaciones de pensiones futuras corresponden a simulaciones no necesariamente representativas del conjunto del nuevo sistema. Por el contrario, una simulación que tome en cuenta los parámetros relevantes para el conjunto del sistema producirá estimaciones sustancialmente inferiores, que incluirán a aquellos contribuyentes que solamente podrán recibir pensiones mínimas o asistenciales.

Afectos distributivos

El actual régimen previsional se financia con tasas homogéneas de aportes y contiene reglas uniformes para la determinación futura de pensiones. En tales circunstancias, los efectos distributivos directos del nuevos sistema dependen de dos factores: (i) la rentabilidad de los fondos de pensiones para contribuyentes de distintos estratos de ingreso y (ii) el apoyo subsidiario del Estado a través de la garantía de pensiones mínimas y asistenciales[31].

La rentabilidad de los fondos de pensiones difiere para los distintos niveles de ingreso a causa de la estructura de comisiones que financian a las AFP. Debido a que éstas están compuestas de una comisión variable y una comisión fija, los contribuyentes de menores ingresos deben pagar una fracción mayor de sus aportes para el financiamiento del sistema, lo que

30. En su estudio sobre pensiones mínimas, Wagner (1991) utiliza supuestos de densidad de aportes para los sectores de menores ingresos que son consistentes con una densidad global más baja que la supuesta en los estudios de Cheyre y Margozzini.
31. Además de estos efectos distributivos directos intrageneracionales, la transición desde el antiguo sistema da lugar al menos a tres tipos de efectos distributivos adicionales: (i) efectos intrageneracionales derivados de la fórmula de determinación del Bono de Reconocimiento (Arrau, 1991, páginas 20-23); (ii) efectos intergeneracionales directos, dados por el aumento o disminución de las pensiones otorgadas por el nuevo sistema respecto de las que habría permitido el sistema de reparto (Arellano, 1988, páginas 156-165; Cheyre, 1988a, páginas 149-155), y (iii) efectos intergeneracionales indirectos, determinados por la forma de financiamiento del déficit previsional del sistema antiguo (Arrau, 1991, páginas 17-19).

reduce la rentabilidad de sus fondos. Como puede apreciarse en el Cuadro 5, las diferencias de rentabilidad para distintos niveles de ingreso han sido apreciables, generando diferencias sustanciales en los niveles relativos de las pensiones a que pueden acceder los trabajadores.

Las estimaciones disponibles indican que los elementos anteriores pueden producir diferencias de hasta un tercio en la relación pensión/renta imponible, lo que representa un factor regresivo en el sistema.

En el caso de los sectores de menos ingreso, lo anterior se ve compensado por la garantía de una pension mínima por parte del Estado. Como hemos visto, a esta pensión mínima pueden acceder todos los afiliados que hayan aportado por el equivalente a 20 años en el nuevo sistema. Las estimaciones de Ortúzar (1988) indican que a fines de la próxima década el Estado deberá aportar por este concepto recursos similares a los distinados al financiamiento de pensiones asistenciales, equivalentes a alrededor de 60 millones de dólares anuales.

Cuadro 5

Rentabilidad de fondos previsionales según niveles de ingreso imponible.
(Junio 1981 - diciembre 1987)

Ingreso Imponible[a]	Rentabilidad real anual (%)[b]
10.000	7,86
15.000	9,31
20.000	10,01
30.000	10,68
40.000	11,02
60.000	11,34

a. En pesos de 1987.
b. Rentabilidad promedio mensual anualizada y deflactada según variación de precios al consumidor.

Fuente: Cheyre (1988a), Cuadro 11.14.

De este modo es posible prever que, desde el punto de vista distributivo, el nuevo sistema aplicado en régimen permanente tendrá un impacto que

puede graficarse como una U aplanada en los extremos. En el caso de los afiliados de mayores ingresos, éstos podrán recibir una pensión favorecida por la mayor rentabilidad de sus fondos, pero moderada por los actuales topes de renta imponible. Los sectores medios se verán perjudicados por una menor rentabilidad relativa de sus fondos y la ausencia de mecanismos de apoyo estatal. Los sectores de bajos ingresos se verán favorecidos por la garantía de pensiones mínimas y el aporte que deberá hacer el Estado para su financiamiento. Finalmente, para los sectores indigentes se mantendrá básicamente el actual esquema de pensiones asistenciales. La principal incógnita, por lo tanto, no será la forma de esta distribución sino que hacia qué extremo estará inclinada.

Estructura del sistema

Administradoras de Fondos de Pensiones

Al entrar en vigencia la reforma previsional se constituyeron 12 administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales conformaron la base del sistema privado de pensiones en Chile. Este sistema se ha caracterizado, desde sus inicios, por una fuerte concentración de sus afiliados en sólo tres instituciones, las cuales en los siete primeros meses de funcionamiento del sistema ya agrupaban a casi un 60 por ciento del total de afiliados.

A lo largo del tiempo, y contrariamente a las predicciones de los impulsores del nuevo sistema, el número de AFP en el mercado no se incrementó significativamente, alcanzando en la actualidad a 13 instituciones (Cuadro 6). Dado que al mismo tiempo el número de afiliados en el sistema se ha expandido significativamente, estas instituciones han aumentado sus volúmenes de actividades. Buena parte de este incremento en la cobertura, sin embargo, se concentró en las tres mayores instituciones, de modo que ellas incrementaron su participación en el total de afiliados desde poco menos de un 50% en los primeros años del período a más de un 65 por ciento en 1988 y 1989. Estas características del sector se han mantenido estables a pesar de las reducciones en el capital mínimo exigido para la formación de un AFP.

Por otra parte el sistema previsional ha sufrido fuertes impactos, particularmente los derivados de la crisis económica de principios de la década pasada, la cual afectó directamente a los grupos económicos que en ese entonces eran propietarios de las mayores AFP, poniendo en peligro el normal

desarrollo del sistema. Como resultado de la intervención de estos grupos durante la crisis de 1982, el gobierno se vio forzado a asumir temporalmente la administración de las AFP de propiedad de los mismos. Posteriormente estas AFP fueron reprivatizadas, quedando la mayoría en manos de consorcios internacionales.

Cuadro 6

Administradoras de fondos de pensiones, 1981-1990.

	Número de AFP	Afiliados/AFP (miles)	Tres mayores AFP/total[a]
1981	12	116,7	59,0
1982	12	133,8	57,5
1983	12	145,1	59,4
1984	12	150,3	59,3
1985	11	175,5	60,5
1986	12	190,3	61,6
1987	12	215,9	63,3
1988	12	240,9	64,4
1989	13	244,8	65,2
1990[b]	13	267,0	65,9

a. Número de afiliados a tres mayores AFP/total de afiliados.
b. A septiembre.

Fuente: Boletines Superintendencia de AFP.

Costo del sistema

Como puede apreciarse en el Cuadro 7, el costo previsional para el afiliado por concepto de comisiones se incrementó desde un 3,4 a un 4.8 por ciento de la renta imponible durante los primeros tres años en vigencia del sistema, reduciéndose paulatinamente hasta alcanzar en 1990 a un 3,2 por ciento de la renta imponible, levemente por debajo del punto de partida. Esta evolución se explica por una significativa reducción de las comisiones fijas, la reducción y posterior desaparición de la comisión porcentual por mantenimiento de saldo y un aumento de la comisión porcentual sobre el ingreso imponible[32].

32. A partir de este año la comisión variable se descontó directamente desde la cuenta individual de los afiliados y ésta pasó a financiar también otros gastos de las AFP, además del sistema de pensiones de invalidez y sobrevivencia.

Cuadro 7

Evolución comisiones AFP, 1981-1990[a]
(A diciembre de cada año)

	Comisión fija pesos de 1990	Comisión % sobre imponible[b]	Comisión % mantenimiento de saldo[c]	Costo promedio mensual/renta imponible[d]
1981	723,0	2,44	0,76	3,40
1982	713,0	2,66	0,72	3,56
1983	784,7	3,60	0,88	4,83
1984	650,4	3,58	0,84	4,63
1985	463,2	3,57	0,55	4,42
1986	382,5	3,40	0,51	4,21
1987	323,8	3,39	0,33	4,06
1988	355,9	3,56	0,00	3,93
1989	245,1	3,25	0,00	3,48
1990	188,7	2,99	0,00	3,22

a. Promedios ponderados por número de afiliados en cada AFP.
b. Esta comisión financia el seguro por invalidez y sobrevivencia que las AFP contratan con compañías de seguros.
c. Porcentaje sobre el saldo acumulado en la cuenta individual.
d. Calculado para una persona que ha aportado ininterrumpidamente desde junio de 1981 en la misma AFP por una renta imponible de 84.500 pesos de diciembre de 1990.

Fuente: Iglesias *et al.* (1991), Capítulo III.

Buena parte de las comisiones cobradas por las AFP se destinan a gastos de personal (29 por ciento) y a gastos por concepto de comercialización, computación y administración (19 por ciento). Un 12,4 por ciento de los aportes efectuados por los imponentes se destinan a financiar al personal y los costos directos de administración del sistema.

El destino de las comisiones cobradas por las AFP ha variado significativamente con el desarrollo del sistema. Mientras en 1982 los gastos de comercialización y personal de ventas representaban un 42 por ciento de los ingresos por comisiones, éstos se redujeron a sólo un 12 por ciento en 1990. Por su parte, los gastos en personal, computación y administración experimentaron una reducción menor, desde un 62.6 por ciento a un 37,3 por ciento de los ingresos por comisiones. Como contrapartida, las AFP pasaron de experi-

mentar una pérdida operacional equivalente a un 12 por ciento de los ingresos por comisiones a una utilidad operacional del 26 por ciento[33].

El nuevo sistema previsional emplea a aproximadamente un 10 por ciento más de personal que el sistema antiguo antes de la reforma. Esto se explica por el esfuerzo realizado por las AFP para captar un mayor número de afiliados, lo que se refleja en que casi un 30 por ciento del personal de las AFP está constituído por vendedores.

Lo anterior no permite demostrar si el nuevo sistema representa una ganancia sustantiva en la eficiencia administrativa del sistema previsional. Resulta evidente, en cambio, que la naturaleza de los gastos administrativos varía significativamente de un régimen a otro, siendo éstos fuertemente intensivos en promoción en el caso de las AFP.

Sin embargo, si a los gastos administrativos incurridos por las AFP se agregan los de las instituciones vinculadas al régimen antiguo, puede concluirse que al menos durante un largo período de transición, los gastos operacionales del conjunto de la seguridad social se verán significativamente incrementados, dada la necesidad de administrar ambos regímenes en forma separada.

Impacto fiscal

Un problema característico de los regímenes previsionales públicos de reparto es su tendencia a enfrentar desequilibrios actuariales, resultantes ya sea de factores demográficos o de presiones para la ampliación de beneficios previsionales más allá de lo financiable en el mediano y largo plazo. La reforma previsional aplicada en Chile en 1981 representa un intento de contener institucionalmente tales desequilibrios. Igualmente, puede entenderse como un cambio estructural dirigido a aislar los beneficios previsionales de los vaivenes de las finanzas públicas.

En contraste con estas ventajas de largo plazo, la reforma chilena dio origen a desequilibrios fiscales cuyo efecto se extenderá por varias décadas. Estos tienen dos fuentes principales: el desequilibrio financiero derivado del

33. Iglesias *et al*, (1991), páginas 284 y 285, con base en información de la Superintendencia de Valores y Seguros.

traslado al nuevo sistema de los contribuyentes de las cajas de previsión y de la retención de los beneficiarios pasivos de estas últimas, y el surgimiento de compromisos de gasto futuro en favor de los contribuyentes de las AFP. Entre estos compromisos se cuentan los Bonos de Reconocimiento para quienes se trasladaron desde las antiguas cajas, y la garantía estatal de pensiones mínimas y asistenciales para el universo de contribuyentes.

El déficit previsional: 1981-1990

La reforma previsional se vio acompañada de una marcada caída de los ingresos previsionales entre 1980 y 1983. En 1981, el primer año de operación del nuevo sistema, el déficit previsional se incrementó desde los niveles históricos de entre 1 y 3 por ciento del PIB hasta un 4,1 por ciento, para duplicarse al año siguiente cuando alcanzó un 8 por ciento del PIB (Cuadro 8).

Parte importante de esta caída de los ingresos se relaciona con la crisis económica experimentada por el país en el mismo período. Entre 1980 y 1983 el nivel de empleo se redujo en términos absolutos en un 13 por ciento, en tanto que las remuneraciones reales lo hicieron en 3 por ciento, profundizando la caída de los ingresos públicos por imposiciones previsionales. Por su parte, los gastos previsionales se vieron incrementados como consecuencia del mayor desempleo y de la creación, en 1981, del subsidio único familiar (SUF).[34]

Las consecuencias de la crisis de 1982-1983 se extendieron por varios años: en tanto que los niveles de empleo de 1980 se recuperaron en 1985, las remuneraciones no lo hicieron sino hasta 1988. Tras esta normalización, el déficit previsional se ubicó en niveles del 5 por ciento del PIB.

Sin embargo, no todo este déficit es atribuible a la reforma previsional, pues ésta sólo afectó al subsistema de pensiones civiles. Como puede apreciarse en el Cuadro 9, el déficit de este subsistema equivalía en 1989 a cerca de un 60 por ciento del déficit previsional total. Si a esta cifra se suma el gasto en

34. El SUF es una asignación familiar de monto fijo para los hijos de familias en extrema pobreza. El número de estos subsidios pagados en la actualidad alcanza a más de un millón.

Cuadro 8

Ingresos y gastos previsionales del gobierno general, 1974-1991

	Millones de pesos de 1989			% del PIB		
	Ingresos	Gastos	Superávit	Ingresos	Gastos	Superávit
1974	101.964	206.834	-104.870	3,1	6,2	-3,2
1975	92.038	124.971	-32.933	3,4	4,6	-1,2
1976	106.695	196.183	-89.488	3,4	6,2	-2,8
1977	134.557	246.216	-111.659	3,7	6,7	-3,1
1978	164.742	304.149	-139.407	3,7	6,9	-3,2
1979	277.330	367.541	-90.211	5,3	7,0	-1,7
1980	301.095	395.449	-94.354	5,6	7,3	-1,7
1981	217.829	439.868	-222.039	4,1	8,2	-4,1
1982	120.010	511.593	-391.583	2,5	10,8	-8,2
1983	107.569	461.258	-353.689	2,3	9,8	-7,5
1984	114.490	481.671	-367.181	2,4	10,1	-7,7
1985	104.994	447.837	-342.843	2,1	9,0	-6,9
1986	110.454	456.431	-345.977	2,1	8,7	-6,6
1987	105.870	447.298	-341.428	1,9	8,0	-6,1
1988	107.512	455.233	-347.721	1,7	7,2	-5,5
1989	125.696	469.247	-343.551	1,9	6,9	-5,1
1990	126.583	463.510	-336.927	1,9	6,9	-5,0
1991[a]	127.027	466.136	-339.109	1,8	6,6	-4,8

a. Ley de Presupuestos 1991.

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 9

Composición del déficit previsional, 1989.

	Millones de pesos	% del gasto previsional total	% del PIB
PREVISION CIVILES	274.525	56,0	4,1
Déficit sistema pensiones[a]	206.259	42,1	3,1
Subsidios[b]	30.342	6,2	0,5
Bono de Reconocimiento	28.406	5,8	0,4
Fondos complementarios[c]	9.518	1,9	0,1
PREVISION MILITARES	93.577	19,1	1,4
Déficit sistema pensiones	88.762	18,1	1,3
Subsidios[d]	2.386	0,5	0,0
Fondos complementarios[e]	2.429	0,5	0,0
SALUD LIBRE ELECCION[f]	-1.229	-0,3	-0,0
OTROS GOBIERNO GENERAL	9.613	2,0	0,1
DEFICIT PREVISIONAL GLOBAL[g]	364.539	74,4	5,4

a. Aportes para pensiones menos gasto en jubilaciones, pensiones y sontepíos.
b. Asignaciones familiares, subsidios de cesantía y pensiones asistenciales.
c. Transferencias para revalorización de pensiones y ley de accidentes de trabajo.
d. Asignaciones familiares y beneficios médicos Carabineros.
e. Aportes a fondos de medicina curativa, desahucios, revalorización de pensiones, auxilio social, hospitales institucionales y medicina preventiva, menos aportes para terceros.
f. Prestaciones menos aportes Fondo Nacional de Salud.
g. Prestaciones previsionales totales menos aportes previsionales totales.

Fuente: Contraloría General de la República, Estado Analítico de la Gestión Financiera del Sector Público.

Cuadro 10

Déficit del gobierno general, 1980-1989
(Porcentajes del PGB)

	1980	1982	1985	1989
SUPERAVIT (DEFICIT)				
Superávit global	5,4	-2,3	-2,4	4,9
Superávit previsional	-1,7	-8,2	-6,9	-5,1
Superávit no previsional	7,1	5,9	4,6	10,0
Superávit corriente no previsional[a]	10,0	6,3	7,7	12,0
Ingresos tributarios	17,9	18,8	19,7	16,4
Cobre	2,9	1,1	1,3	6,2
Gastos de operación y transferencias corrientes	16,0	19,9	16,9	11,2
Intereses deuda pública	0,8	0,6	2,0	3,4
Superávit global corregido[d]	5,5	-4,2	-2,3	3,9

a. Ingresos corrientes menos gastos corrientes, excluyendo contribuciones y prestaciones previsionales.
b. Excluye de los ingresos la venta de activos y recuperación de préstamos, y de los gastos la inversión financiera.

Fuente: Estimaciones propias, basadas en antecedentes de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Hacienda.

Bonos de Reconocimiento -también resultado de la reforma de 1981- el déficit derivado de ésta alcanzaría a un máximo de 3,5 por ciento del PIB.[35] La fracción restante del déficit previsional global se explica por el déficit de las instituciones previsionales de defensa, que alcanzaba a un 1,3 por ciento del PIB, y por los subsidios de cargo fiscal, que representaban un 0,5 por ciento.

Ajuste fiscal

Las fuentes de desequilibrio fiscal asociadas a la reforma previsional son en buena medida la manifestación explícita de los compromisos asumidos por el sistema público de reparto con sus contribuyentes. Por lo tanto, sus

35. Esta cifra corresponde a un máximo, por cuanto para estimar el déficit efectivo que se deriva de la reforma sería necesario estimar el desequilibrio financiero en que habrían incurrido las cajas de previsión civiles de no haberse producido la reforma.

consecuencias económicas no son necesariamente idénticas a las de cualquier desequilibrio fiscal.

Diversos estudios han mostrado que una reforma previsional como la llevada a cabo en Chile tendría un impacto fiscal y macroeconómico neutro si se cumplieran tres requisitos: (i) que el déficit previsional originado en la reforma se traslade íntegramente al balance global del sector público; (ii) que este déficit incremental se financie con endeudamiento interno y en particular con las AFP, y (iii) que los Bonos de Reconocimiento correspondan exactamente al compromiso de pensiones futuras asumido por el Estado con los contribuyentes del antiguo sistema.[36] El cumplimiento de estas condiciones minimizaría además la generación de transferencia intergeneracionales asociadas a la reforma.

En Chile, el incremento del déficit previsional fiscal originado en la reforma y en las condiciones macroeconómicas de 1982 se vio acompañado de ajustes en el balance global del sector público. Entre 1980 y 1982, mientras el déficit previsional subió de un 1,7 por ciento a un 8,2 por ciento del PIB, el gobierno general pasó de un superávit de 5,4 por ciento a un déficit de 2,3 por ciento. Este vuelco es aún mayor si el déficit se define de manera consistente con el cambio en la posición financiera neta del sector público, correspondiente al "superávit global corregido" del Cuadro 10.[37] De acuerdo a esta definición, el vuelco financiero del sector público entre 1980 y 1982 equivale a casi 10 puntos porcentuales del PIB.

El examen de las fuentes de financiamiento de este desequilibrio indica que, en lo que se refiere al endeudamiento interno, venta de activos e intermediación financiera, se pasó de una reducción neta de 2,9 por ciento a un incremento de 3,1 por ciento, diferencia que excede el efecto fiscal de la reforma. Gran parte de este vuelco se reflejó en una colocación neta de pagarés de Tesorería y de letras hipotecarias de la cartera de las cajas de previsión entre las AFP.[38]

---

36. Estos puntos son analizados en Arellano (1988), Marcel (1987) y Arrau (1991).
37. Esta definición considera la venta de activos y la concesión neta de préstamos al sector privado como parte del financiamiento del déficit y no como un determinante de éste. Para una discusión de este tema, véase Marcel (1989), páginas 13-14.
38. Véase Colocación de los fondos de pensiones.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que durante los primeros años de vigencia del nuevo régimen previsional, el ajuste fiscal habría respetado las condiciones de neutralidad macroeconómicas señaladas más arriba.

En los años posteriores, sin embargo, la relación entre el déficit previsional y el déficit fiscal adquirió una dinámica diferente. Durante este período el mejoramiento global de las finanzas públicas superó lo garantizado por los efectos de la recuperación económica sobre el déficit previsional y la cuenta corriente del sector público; el superávit no previsional prácticamente se duplicó como proporción del PGB.

Como puede apreciarse en el Cuadro 10, este mejoramiento fue el resultado neto de tres factores: (i) una duplicación del superávit corriente no previsional, provocado por una reducción de los gastos operacionales y de transferencias corrientes que compensó con creces la caída en la recaudación tributaria y el aumento en el servicio de la deuda;[39] (ii) un sustancial aumento de los excedentes producidos por las exportaciones de cobre, derivado de los mayores precios internacionales de 1988 y 1989, y (iii) el mantenimiento de elevados ingresos por venta de activos, asociados al ambicioso programa de privatizaciones puesto en ejecución desde 1985.

Durante este período tampoco se puede verificar una relación entre el déficit previsional y el financiamiento fiscal global. A pesar del mantenimiento de un elevado nivel de ingresos por privatización de empresas públicas, la colocación neta de pasivos del goobierno general en el mercado interno pasó de un flujo positivo de poco menos de un 1 por ciento del PIB a uno negativo de 5,3 por ciento. En este período se produjo una abrupta caída en las existencias de pagarés de Tesorería en manos de las AFP, compensada sólo parcialmente por un incremento de la cartera de acciones de empresas privatizadas.

De este modo, contrariamente a lo ocurrido en los primeros años de la reforma, la modalidad del ajuste y recomposición de las finanzas públicas se

39. La reducción de los gastos operacionales y en transferencias tiene su origen en una caída en las remuneraciones reales de los empleados públicos, en el valor real de subsidios estatales de carácter social y en la reversión de incrementos de los gastos sociales vinculados a la crisis precedente. La menor recaudación tributaria fue el resultado de diversas rebajas de impuestos efectuadas entre 1984 y 1988.

vio posteriormente acompañada por una reducción sustancial del gasto público no previsional, por la generación de cuantiosos excedentes presupuestarios y por el retiro de títulos públicos del mercado financiero. Que ello ha representado una opción consciente de las autoridades se refleja en el hecho de que, paralelamente, se han reducido los márgenes legales permitidos a las AFP para invertir en títulos estatales.

Proyecciones del déficit previsional

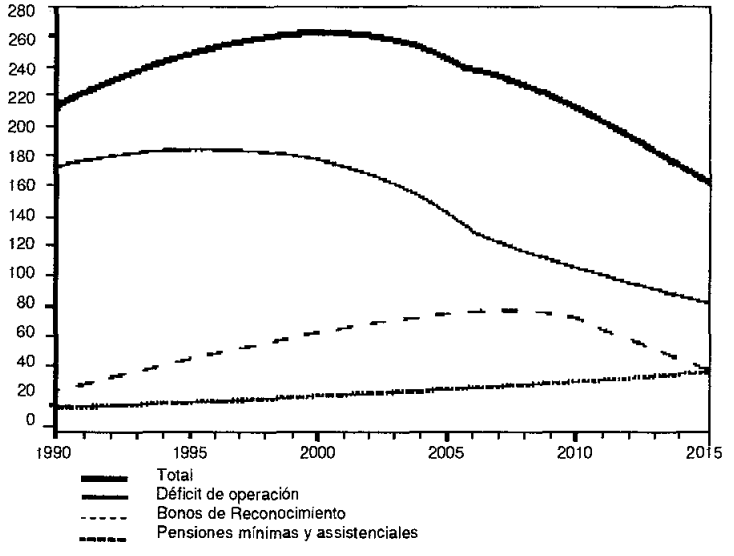
En los próximos años el déficit previsional del sector público se mantendrá como resultado de tres factores. En primer lugar, se estima que el desequilibrio del antiguo sistema permanecerá en niveles significativos por otros 25 años, reduciéndose recién a partir de comienzos de la próxima década. De acuerdo con las proyecciones disponibles, los afiliados activos del antiguo sistema desaparecerán por completo hacia el año 2038, en tanto que los gastos en pensiones se mantendrán hasta el 2050, cuando fallezcan los últimos beneficiarios pasivos del sistema.

Por otra parte, el déficit previsional se verá incrementado por el pago de Bonos de Reconocimiento a los antiguos contribuyentes de las cajas de previsión que se trasladaron al nuevo sistema, a medida que éstos vayan jubilándose. Como puede apreciarse en el Gráfico 2, este concepto requerirá niveles crecientes de gasto hasta el año 2007, reduciéndose rápidamente a partir de esa fecha. Este comportamiento tiene su origen en el hecho ya señado de que los Bonos de Reconocimiento involucran el pago por una sola vez del total de pensiones de responsabilidad del Estado al momento del retiro del afiliado a las AFP.

En tercer lugar, tanto las pensiones mínimas bajo el nuevo sistema como las pensiones asistenciales (dirigidas a quienes no reúnan los requisitos para acceder al menos a las primeras) absorberán un volumen creciente de recursos durante los primeros años. Al contrario de los casos anteriores, sin embargo, este tipo de pensiones representan un compromiso permanente de parte del Estado con los afiliados al nuevo sistema y la población no cubierta por éste. El Gráfico 2 indica que hacia fines del período reseñado los gastos por este concepto equivaldrán aproximadamente a los correspondientes al pago de Bonos de Reconocimiento.

Gráfico 2.

Proyecciones del déficit previsional
(En miles de millones de pesos de 1988)



Determinantes del déficit previsional futuro

De acuerdo a lo anterior, aun después de 35 años de operación del nuevo sistema, el sector público experimentará déficit vinculados a la reforma previsional del orden del 2 por ciento del PIB. El monto efectivo que alcance este déficit, sin embargo, todavía está sujeto a una gran incertidumbre en razón de su dependencia de factores que pueden incrementar significativamente los compromisos fiscales.

Un primer factor que contribuirá a incrementar el gasto público por encima de lo proyectado corresponde al pago de Bonos de Reconocimiento. En tanto que las primeras estimaciones indicaban que el monto total de Bonos por pagar alcanzaría a unos 7,500 millones de dólares, información más reciente, correspondiente a los Bonos efectivamente emitidos, indica que esta cifra podría llegar a duplicarse. Con esto, los gastos anuales proyectados por este concepto podrían experimentar un incremento similar.

En segundo lugar, las proyecciones de gastos por concepto de pensiones mínimas y asistenciales son fuertemente dependientes de los fondos que los actuales contribuyentes al nuevo sistema logren acumular al momento de retirarse. Como se indicó anteriormente, tales fondos estarán determinados por la evolución que experimenten las remuneraciones reales, el desempleo, la rentabilidad de los fondos, las comisiones cobradas por las AFP y la evasión o subdeclaración previsional.

En tercer lugar, la reforma de 1981 y otras modificaciones a la situación laboral de grandes grupos de trabajadores en años pasados han dado origen a una serie de demandas judiciales, cuyo resultado ha sido generalmente adverso al Fisco. Durante 1990 los gastos por este concepto alcanzaron a casi 20 millones de dólares y se prevé que, de no adoptarse medidas de fondo, esta cifra continuará aumentando en los próximos años.

Finalmente hay que destacar que, si bien la privatización del sistema de pensiones redujo las posibilidades de utilización populista de la seguridad social, ellas no han desaparecido por completo. Entre otras vias posibles de comprometer las finanzas públicas mediante el otorgamiento de beneficios previsionales se cuentan el recálculo de los Bonos de Reconocimiento, el aporte a los fondos previsionales para permitir la jubilación anticipada de ciertos grupos de trabajadores y la disminución de requisitos para acceder a la pensión mínima.

Efectos macroeconómicos

El impacto macroeconómico de regímenes previsionales alternativos depende de los efectos que éstos inducen sobre el comportamiento de trabajadores y empleadores en materia de ahorro e inversión. Gran parte de la literatura ortodoxa al respecto ha destacado las ventajas de un régimen de reparto cuando el consumo de las personas se ajusta a la teoría del "ciclo de vida".[40]

Frente a una reforma como la experimentada en Chile, sin embargo, estos efectos se vinculan más bien a las características de la transición de un régimen público de reparto a uno privado de capitalización, a la forma en que

40. Véase, por ejemplo, el clásico trabajo de Feldstein (1974).

se ajuste el sector público y a la contraparte financiera del ahorro previsional y el ajuste fiscal. Estos temas son analizados en la presente sección.

Ahorro, inversión y transición previsional

Un nuevo régimen de capitalización involucra, ceteris paribus, un mayor ahorro previsional privado que un sistema maduro de reparto, puesto que en este último los aportes (ahorro) de los afiliados activos se destinan a financiar el gasto en pensiones. Para que el paso de un régimen a otro involucrara un incremento equivalente en el ahorro global de la economía, sin embargo, se requeriría que al término del sistema de reparto no se pagaran las pensiones de los beneficiarios pasivos de este sistema. Esta alternativa es impensable para cualquier sistema real de reparto, donde la capacidad para recaudar aportes de los beneficiarios activos se basa en un compromiso implícito con los afiliados para el pago de sus pensiones en el futuro.

En tales circunstancias, la transición al nuevo sistema significa forzosamente un déficit en el antiguo sistema de reparto. El impacto de la reforma sobre el ahorro global dependerá, por lo tanto, de la forma en que el sector público financie este desequilibrio y de la respuesta de los agentes económicos a estos cambios.[41]

Las condiciones de neutralidad fiscal analizadas más arriba lo son también de neutralidad macroeconómica. Si el desequilibrio fiscal generado por el traspaso de contribuyentes al sistema de capitalización fuera validado íntegramente y financiado con la emisión de deuda pública colocada en los propios fondos, el impacto sería completamente neutro desde el punto de vista económico y financiero. En este caso, el sector público asumiría implícitamente el financiamiento de las pensiones del nuevo sistema, garantizando a los contribuyentes un rendimiento para sus fondos equivalente al interés pagado por los bonos públicos.[42]

El efecto de la reforma sobre el ahorro puede ser también neutralizado cuando el futuro incremento del ahorro previsional privado no se ve acompa-

41. Arellano (1988), páginas 177-180 y 210-216; Cheyre (1988a), páginas 163-169.
42. Para un análisis de la relación entre el financiamiento del déficit previsional y el comportamiento de los afiliados al sistema de capitalización, véase Arrau (1990).

ñado de una mayor inversión. Si junto con la reforma previsional no existen factores específicos que estimulen un aumento de la inversión, deberán producirse en el nivel de actividad, las tasas de interés, la inflación y el tipo de cambio, ajustes que reduzcan el ahorro público, el ahorro externo o el ahorro privado no previsional. Un efecto similar se daría cuando, junto con la reforma, factores endógenos o exógenos mejoren la balanza de pagos, reduciendo el ahorro externo.[43]

Ahorro e inversión en Chile: 1980-1990

En el Cuadro 11 se muestra la evolución de la inversión y sus principales fuentes de financiamiento en Chile en los años posteriores a la reforma previsional.

A pesar de que el nivel de la inversión bruta resultó en 1990 muy similar al de comienzos del período, en los años intermedios tanto esta variable como el ahorro bruto y sus componentes registraron fuertes fluctuaciones. En efecto, entre 1981 y 1983 la inversión y el ahorro no sólo se redujeron en términos absolutos, sino que su caída superó a la del PIB, recuperándose a lo largo de los seis años posteriores.

Gran parte de la caída del ahorro entre 1981 y 1983 se concentró en el sector externo, donde un déficit en cuenta corriente del 10,3 por ciento del PIB en 1981 se pasó a un superávit del 2,7 por ciento en 1983. El sector público agregó más de seis puntos adicionales a este ajuste, requiriendo sumar a los dos puntos de ahorro generado en el sistema previsional un incremento del ahorro privado que prácticamente se duplicó como porcentaje del PIB.

De esta manera, en los primeros años de la transición previsional el ahorro y la inversión estuvieron plenamente dominados por los efectos de la crisis económica y por los severos ajustes experimentados por el sector externo y el sector público. En tales circunstancias, el sector previsional no pudo sino aliviar marginalmente los ajustes requeridos en el gasto privado.

Con posterioridad a 1983, el ahorro y la inversión agregados experimentaron una importante recuperación. Mientras el sector externo realizó una contribu-

43. Marcel (1987).

ción errática a este proceso, debido a su subordinación a las posibilidades de financiamiento externo, el sector público se movió sistemáticamente en una dirección superavitaria, alcanzando cifras superiores al 5 por ciento del PIB a partir de 1987. A la vista de la significación de estos ajustes, el aporte del ahorro previsional aparece bastante limitado.

Cuadro 11.

Ahorro e inversión, 1980-1988.
(Porcentajes del PGB)

	Ahorro total	Ahorro externo	Ahorro público	Ahorro privado			Formación bruta capital fijo
				Previsional	Resto	Total	
1980	21,0	4,2	9,4	0,0	7,5	7,5	[illegible]
1981	22,7	10,3	5,2	0,9	6,3	7,2	18,6
1982	11,3	1,9	-1,4	1,8	9,0	10,8	14,6
1983	9,8	-2,7	-1,5	1,7	12,3	14,0	12,0
1984	13,6	1,1	-0,5	1,9	11,2	13,1	12,3
1985	13,7	-2,8	1,4	2,0	13,1	15,1	14,2
1986	14,6	-3,8	3,4	2,2	12,8	15,0	14,6
1987	16,9	-,41	5,6	2,3	13,1	15,4	16,0
1988	17,0	-7,2	6,7	2,8	14,7	17,5	16,3

Fuente: Banco Central, Cuentas Nacionales de Chile y estimaciones.

De este modo, la contribución de los fondos previsionales al ahorro nacional en el período bajo análisis parece haber sido acomodada en una primera fase de reducción global del ahorro a través de la severidad de los ajustes externo y fiscal. Durante el período de recuperación, el nuevo sistema puede haber contribuido a la recuperación paulatina de los niveles de ahorro e inversión de comienzos de la década. Sin embargo, dado que al final del período se observaba una tasa de inversión muy similar a la de 1980, no podría argumentarse que el 3 por ciento del PIB aportado por el nuevo sistema previsional al ahorro haya contribuido a provocar alguna transformación macroeconómica sustantiva.

Colocación de los fondos de pensiones

La contraparte del flujo de ahorro previsional vinculado al nuevo régimen de pensiones durante sus primeros 10 años de operación es la acumulación de fondos de pensiones que deben ser invertidos en el mercado financiero por las AFP. Como indica el Cuadro 12, hacia 1990 los fondos acumulados por este concepto alcanzaban a más de 5.000 millones de dólares, equivalentes a casi la cuarta parte del PIB. Esta acumulación continuará hasta la maduración del sistema, estimándose que los fondos de pensiones se aproximarían a un 100 por ciento del PIB en unos 35 años.

El crecimiento de los fondos de pensiones plantea un importante desafío financiero. Las AFP deben acceder oportunamente a instrumentos financieros con niveles de riesgo y rentabilidad que garanticen pensiones dignas a los actuales contribuyentes. Del mismo modo, las expansiones de la demanda y la oferta por estos instrumentos deben estar lo suficientemente coordinadas como para evitar presiones inconvenientes sobre las tasas de interés y la política monetaria.

Como puede apreciarse en el Cuadro 12, durante los primeros años de funcionamiento del sistema el sector público proveyó una proporción sustancial de los instrumentos de inversión de las AFP. Mientras la colocación de pagarés de Tesorería en el período de déficit fiscal 1982-1984 fue muy significativa, a contar de 1985 la generación de superávit fiscales permitió rescatar gran parte de estos pasivos. Ello fue compensado, sin embargo, por un incremento sostenido del endeudamiento del Banco Central y por la venta de acciones de empresas públicas privatizadas. Así, al final del período, el conjunto de instrumentos de origen público alcanzaba su participación más alta en la cartera de las AFP.

Por su parte, los principales instrumentos de inversión de origen privado a que han accedido los fondos de pensiones son los depósitos a plazo y las letras hipotecarias. Las existencias de estas últimas en manos de las AFP prácticamente se triplicaron entre 1982 y 1990, a pesar de lo cual su participación en la cartera se redujo a menos de la mitad. Por su parte, los depósitos a plazo actuaron como variable de ajuste del sistema, incrementando su participación en los fondos en período de baja oferta de instrumentos institucionales.

El resto de la cartera de las AFP está compuesta de bonos y acciones de empresas. Estos instrumentos muestran una participación creciente en los fondos de pensiones, alcanzando a casi un 13 por ciento del total en 1990. Sin embargo, la oferta de este tipo de instrumentos para las AFP está limitada por los estrictos requisitos de desconcentración y bajo riesgo exigidos por la legislación vigente.

Cuadro 12.

Composición de la cartera de fondos de pensiones, 1981-1990[a]
(Porcentajes)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
SECTOR PUBLICO	28,1	26,0	44,5	42,3	42,6	50,4	47,6	43,5	51,1	54,0
Banco Central	27,4	4,3	14,1	16,6	20,4	26,0	29,7	30,0	38,1	42,5
Tesorería	0,7	21,7	30,4	25,7	22,2	20,6	11,7	5,4	3,5	1,6
Acciones empresas privatizadas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	6,2	8,1	9,5	9,9
SECTOR PRIVADO	71,9	74,0	55,5	57,8	57,4	49,6	52,5	56,5	48,9	46,1
Letras hipotecarias	9,4	46,8	50,6	43,1	35,3	25,5	21,4	20,6	17,7	16,1
Bonos y bonos sin garantía	0,6	0,6	2,2	2,4	1,5	1,2	3,3	6,4	9,1	11,1
Depósitos a plazo	61,9	26,6	2,7	12,3	20,6	22,9	27,8	29,5	21,5	17,4
Acciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	1,5
FONDOS DE PENSIONES										
Miles de millones de pesos de 1988	41,4	129,2	233,9	308,1	424,0	556,6	560,5	835,9	1.030,7	1.365,1
% del PGB	0,9	3,2	5,8	7,6	10,0	12,5	11,7	15,4	17,8	23,1

a. A diciembre de cada año.

Fuentes: Boletín Mensual, Superintendencia de AFP, Banco Central.

Proyecciones de los fondos previsionales y opciones de inversión

Durante los próximos años los fondos de pensiones experimentarán un sistemático incremento que requerirá de una expansión paralela en las oportunidades de inversión institucional. Tales oportunidades se encuentran actualmente limitadas por las posibilidades efectivas de ampliación en la

oferta de instrumentos elegibles, por las restricciones vigentes a la concentración de la cartera de inversiones de las AFP y por la posibilidad de incorporar nuevos instrumentos de inversión.

Las posibilidades de expansión que ofrecen las inversiones tradicionales de las AFP son limitadas. La oferta de letras hipotecarias se expande a una tasa relativamente lenta, determinada por el crecimiento de la inversión habitacional. Los pagarés de Tesorería registran una disminución neta que difícilmente se reinvertirá en el futuro, y el crecimiento de la oferta de pagarés del Banco Central se ha ido aproximando al crecimiento global de los fondos de pensiones (Cuadro 13). Por su parte, la inversión en instrumentos públicos prácticamente alcanzó su máximo legal de 45 por ciento de los fondos de pensiones en 1990.

El mercado más dinámico para los fondos de pensiones en los últimos años ha sido el de los bonos y acciones de empresas, que se amplió en más de un 200 por ciento entre 1985 y 1990. En este último año, la participación de los fondos de pensiones en el total de bonos de empresas alcanzaba a un 56 por ciento, en tanto que en el caso de las acciones ésta llegaba sólo a un 5 por ciento. No obstante, la expansión de estas inversiones se encuentra limitada por las restricciones legales en materia de concentración y riesgo, así como por la competencia de otros inversionistas institucionales, como las compañías de seguros.

Dadas las restricciones anteriores, a comienzos de 1990 se incorporaron nuevas opciones de inversión para los fondos de pensiones. Entre éstas se cuentan las acciones de sociedades inmobiliarias y financieras, deuda de corto plazo de empresas, fondos de inversión e inversiones en el extranjero. Esto significó un paso adelante que permitirá aliviar las presiones sobre los fondos de pensiones en el corto plazo. No obstante, los limitados márgenes autorizados para estas inversiones y la fuerte oposición a la inversión de fondos previsionales en el extranjero indican que ésta no será sino una solución transitoria.

Para proporcionar una solución de más largo plazo a las necesidades derivadas del crecimiento de los fondos de pensiones, será necesario resolver dos problemas fundamentales. En primer lugar, si se reconoce que las limitaciones a la expansión de los instrumentos convencionales de inversión obligan a algún tipo de profundización financiera, será preciso

determinar en qué sectores o instrumentos se desea profundizar, contando para ello con una amplia gama de opciones. En segundo lugar, hay que evaluar la disposición a relajar los altos estándares exigidos hasta ahora a la rentabilidad y riesgo de los instrumentos autorizados para la inversión de los fondos previsionales. Puesto que la rentabilidad lograda durante los primeros 10 años del sistema ha excedido significativamente la rentabilidad promedio del sistema financiero, podría suponerse que existe aún un margen de ampliación de las posibilidades de inversión de las AFP, pero una menor rentabilidad encierra al mismo tiempo el riesgo de un mayor compromiso fiscal futuro.

Cuadro 13.

Fondos de pensiones en el mercado financiero

	Participación cartera AFP[a]				Variación oferta mercado[c]		
	1982	1985	1988	1990[b]	1985/82	1988/85	1990/88
Depósitos y bonos bancarios	4,5	11,9	24,7	19,9	-1,9	39,4	6,4
Letras hipotecarias	24,9	48,2	53,0	56,1	28,5	4,3	8,6
Banco Central	9,5	22,9	28,8	38,0	553,4	130,5	55,6
Tesorería	30,8	46,5	93,2	95,8	122,3	-76,2	-53,9
Bonos empresas	1,3	7,7	48,1	55,6	0,1	83,1	106,7
Acciones	0,0	0,0	8,4	8,6	-40,0	190,0	36,3
Total[d]	5,3	15,8	17,5	19,5	91,5	78,5	26,9

a. Cartera AFP a diciembre de cada año como porcentaje de la oferta total de pasivos financieros.
b. Cifras a septiembre.
c. Variación de la oferta total nominal deflactada por IPC.
d. Total cartera AFP y total pasivos financieros.

Fuente: Iglesias *et al.* (1991), páginas 82-83 y Superintendencia de AFP.

CONCLUSIONES

El antiguo sistema de pensiones en Chile, si bien se desarrolló fundamentalmente a través de la ampliación y diversificación de beneficios previsionales y bajo la influencia de grupos de presión, tuvo como uno de sus grupos-objetivo iniciales a los sectores obreros organizados, surgidos de las transformaciones productivas de comienzos de siglo. Estos sectores continuaron siendo sujetos prioritarios en el desarrollo del sistema, como lo ilustra la creación del SNS y las nivelaciones de beneficios en las décadas de 1960 y 1970.

El régimen de capitalización parcial vigente durante los primeros 20 años de desarrollo de la seguridad social en Chile terminó siendo reemplazado por el de reparto, como resultado de su incapacidad para acumular reservas a una tasa adecuada. Estas dificultades se originaron en la utilización de fondos en inversiones de baja rentabilidad y alto riesgo.

El antiguo sistema de pensiones tuvo un impacto moderadamente progresivo sobre la distribución del ingreso. Ello fue posible por la existencia de topes a los beneficios y aportes previsionales, y por la presencia de programas de subsidios como las asignaciones familiares. Esta situación global era compatible con la existencia de numerosos privilegios previsionales que beneficiaban principalmente a grupos específicos de trabajadores.

Los sucesivos gobiernos que administraron el antiguo sistema de pensiones fueron conscientes de los problemas que éste fue acumulando a través del tiempo. No obstante, todos los intentos de reforma encontraron dificultades políticas insalvables. Sólo a fines de los años setenta, el gobierno adoptó medidas destinadas a restablecer el equilibrio actuarial del sistema, pero para ese entonces ya estaba en camino una reforma más profunda. En buena medida esta reforma fue posible gracias al desprestigio del antiguo sistema, resultante del deterioro de sus prestaciones bajo ese mismo gobierno.

El nuevo régimen de pensiones establecido por la reforma de 1981 adoptó un esquema de capitalización, de escasos precedentes en el mundo como sistema de aplicación nacional. Esta transformación fue posible en virtud de los cambios estructurales experimentados por la economía chilena en los años previos. En particular, la profundización financiera favoreció y se nutrió de esta reforma.

Tanto la reforma previsional como las modificaciones que la precedieron permitieron grandes avances en la racionalización del sistema de pensiones en Chile. En virtud de estas reformas se logró homogeneizar una gran variedad de regímenes previsionales, tanto desde el punto de vista de las prestaciones previsionales como de su financiamiento. Por otra parte, el cambio al sistema de capitalización individual ha permitido focalizar mejor los aportes del Estado en los grupos más desfavorecidos y dar mayor transparencia a todo el sistema de seguridad social.

Los grandes traspasos de contribuyentes al nuevo sistema fueron incentivados por la posibilidad que ofrecieron de incrementar los ingresos líquidos. Posteriormente grandes contingentes de trabajadores que se han incorporado a la fuerza de trabajo ingresaron también al sistema. A pesar de ello y de la recuperación del empleo a partir de 1985, la cobertura del conjunto del sistema ha continuado descendiendo, ubicándose a fines de la década de 1980, 10 puntos por debajo de la de mediados de los años setenta. En buena medida, el nuevo sistema ha encontrado dificultades similares a las de su antecesor para incorporar a sectores de trabajadores independientes.

La menor cobertura del sistema y la caída de las remuneraciones imponibles indican que la acumulación de fondos previsionales, especialmente de los grupos de edad intermedia, está aún lejos de garantizar una pensión digna para los afiliados a las AFP.

No existe evidencia que permita afirmar que el nuevo sistema estará en condiciones de pagar pensiones superiores a las del antiguo sistema. En tanto que todo indica que los pensionados de este último fueron beneficiarios de importantes transferencias intergeneracionales y que las modificaciones a las edades de retiro y tasas de aportes habrían mejorado las pensiones de las cajas de previsión, las estimaciones sobre las pensiones que en el futuro pagará el régimen de capitalización se basan en simulaciones, cuyos supuestos básicos no necesariamente coinciden con la realidad relevante para el conjunto del sistema.

La estructura de comisiones de las AFP determina que la rentabilidad de los fondos sea mayor para los contribuyentes de mayores ingresos. Este efecto regresivo se compensa con el apoyo estatal a las pensiones mínimas y asistenciales, dejando a los estratos intermedios como los menos beneficiados por el sistema.

El paso del viejo al nuevo sistema y los compromisos asumidos por el Estado durante la transición generan fuertes presiones sobre las finanzas públicas, traducidas en déficit previsionales que se mantienen en el orden del 5 por ciento del PIB. De este monto, más del 60 por ciento es resultado directo de la reforma. Este déficit se mantendrá aún durante varias décadas, alternándose las causas de su magnitud y evolución. La información disponible indica incluso que es probable que los déficit efectivos superen las proyecciones realizadas durante los primeros años de la transición.

Una de las grandes ventajas aparentes de una transformación radical del sistema previsional, como la ocurrida en Chile, es la oportunidad de limitar el otorgamiento indiscriminado de beneficios previsionales, altamente costosos para el Estado y las futuras generaciones. No obstante, un sistema privado de capitalización no es del todo inmune a esta tentación. A través de los Bonos de Reconocimiento, la modificación de normas sobre retiro y las condiciones para acceder a pensiones mínimas, es posible para un gobierno obtener efectos políticos y originar costos económicos similares a los de un sistema de reparto de administración estatal.

En buena medida el sector público acomodó el desequilibrio previsional, registrando sus mayores déficit durante la crisis de 1982-1983. Durante este período las AFP absorbieron buena parte de la deuda pública, el déficit cuasifiscal y las acciones puestas en venta por el Estado. En el futuro, sin embargo, es improbable que el sector público pueda mantener su participación en estos fondos, requiriéndose nuevos instrumentos de inversión de similar calidad y riesgo.

No existe evidencia de que durante la transición el régimen de capitalización haya contribuido a aumentar el ahorro interno. En este período el ahorro estuvo más bien determinado por condiciones macroeconómicas generales, por la restricción de divisas y por el ajuste fiscal.

Referencias

Arellano, J.P. (1988). *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984.* Segunda edición. Santiago, Chile: CIEPLAN.

----- (1989). "La seguridad social en Chile en los años 90". *Colección Estudios CIEPLAN,* Nº 27, páginas 63-82. Santiago, Chile.

Arrau, P. (1990). "Social Security Reform. The capital accumulation and intergenerational distribution effect". Documento de trabajo, Banco Mundial, octubre. Washington, D.C.

----- (1991). "La reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición". Santiago, Chile: CIEPLAN. Documento mimeografiado.

Bustamante, J. (1988). *Funcionamiento del nuevo sistema de pensiones.* Santtiago, Chile: ICARE.

Castañeda, T. (1990). *Para combatir la pobreza - Política social y descentralización en Chile durante los 80.* Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

Cheyre, H. (1988a). *La previsión en Chile ayer y hoy.* Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

----- (1988b). "Análisis comparativo del antiguo régimen de pensiones y del nuevo sistema previsional". En: Baeza, S. y Manubens, R., eds. *Sistema privado de pensiones en Chile.* Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos, páginas 143-164.

Feldstein, M. (1974). "Social security, induced retirement and aggregate capital accumulation". *Journal of Political Economy* 82.

Foxley, A., Aninat, E. y Arellano, J.P. (1980). *Las desigualdades económicas y la acción del Estado.* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Iglesias, A., Acuña, R. y Villagrán, J. (1988). "Proyección de los fondos de pensiones". En: Baeza y Manubens, eds. *Op. cit.,* páginas 165-204.

Iglesias, A., Acuña, R. y Chamorro, C. (1991). *10 Años de historia del sistema de AFP.* Santiago, Chile: AFP Habitat.

Marcel, M. (1987). "Social security, the consumption function, and macroeconomic analysis". Universidad de Cambridge. Documento mimeografiado.

----- (1989). "Privatización y finanzas públicas: el caso de Chile 1985-88". *Colección Estudios CIEPLAN,* Nº 26, páginas 5-60. Santiago, Chile.

Margozzini, F. (1988). "Estimaciones de las pensiones de vejez que otorgará el actual sistema de pensiones". Santiago, Chile.

Mesa-Lago, C. (1985). El desarrollo de la seguridad social en América Latina, *Estudios e Informes de la CEPAL,* Nº 43. Santiago, Chile.

Ortúzar, P. (1988). "El déficit previsional: recuento y proyecciones". En: Baeza y Manubens, eds. *Op. cit.,* páginas 105-142.

Rivera, E. (1988). "Una evaluación del nuevo sistema previsional chileno a 7 años de su puesta en marcha". *Documentos CIASI 1.* Santiago, Chile.

Wagner, G. (1990). "La seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada". Documento de trabajo 133, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.

LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES Y SALUD* (COLOMBIA)

Néstor Rodríguez Ardila

INTRODUCCION

Sin lugar a duda la seguridad social en América Latina sufre un período de transición como consecuencia de una situación de crisis. Colombia no escapa a esta característica, sino por el contrario algunas de las dificultades se muestran con mayor dramatismo. A raíz de los fuertes cambios institucionales que se han sucedido en los últimos tiempos, el tema de la seguridad social tomó una importancia inusitada.

En efecto, a mediados de 1991 se promulgó una nueva constitución política en la cual se creó una comisión compuesta por diversos representantes de las fuerzas políticas y económicas del país, cuyo objeto era presentar, en forma concertada, una propuesta al gobierno para reformar la seguridad social. Concluido su tiempo, la comisión mencionada no logró un acuerdo; no obstante, ante la urgencia de la situación, el gobierno provocó una discusión amplia en el Congreso de la República al presentar una reforma que en primera instancia sólo contemplaba el tema de pensiones. Los miembros del Legislativo se negaron a discutir el tema en forma parcial y, en cierta medida, obligaron al Ejecutivo a la presentación acelerada del tema de salud previsional.

En diciembre de 1993 la reforma había surtido todos los pasos para convertirse en ley de la República, restándole tan sólo la sanción presidencial.

---

* Artículo tomado de la Revista "Estudios de la Seguridad Social" No. 75, 1994. Publicación de la Secretaría General de la Asociación Internacional de Seguridad Social.

A continuación se presenta en términos globales, una descripción general del contenido tanto en prestaciones económicas (pensiones) como en salud, pasando por alto algunos elementos particulares que pudiesen estar sujetos a reglamentación posterior. Para comprender mejor el alcance de las modificaciones, se hace al comienzo un rápido diagnóstico de la seguridad social colombiana.

DIAGNOSTICO

Descripción general

La seguridad social colombiana tiene su origen institucional en la década de los treinta y se definió bajo los parámetros de la concepción bismarkiana al estar asociada al sector formal de la producción económica. Hay en términos generales dos grandes campos de aplicación: el sector privado, de afiliación obligatoria al Instituto de Seguros Sociales (ISS) y el sector público cobijado por un gran número de Cajas de Previsión, unas a nivel nacional, otras departamental y otras municipales; entre éstas últimas, la que tiene mayor alcance es la Caja Nacional de Previsión Social (CNPS).

La responsabilidad del sistema, tanto conceptual como operativa, es del Estado, siendo la totalidad de las instituciones de manejo directo del sector público. No obstante, en el caso del ISS, existe algún tipo de participación de representantes del sector privado y de los sindicatos en los órganos directivos, pero es el Estado, a través del gobierno de turno, quien designa los ejecutivos de la entidad y quien determina en mayor medida las políticas globales. Por ejemplo, en el pasado el tema de la inversión de las reservas técnicas del ISS ha sido resorte del gobierno y en ello poco o nada ha influido el sector privado o los sindicatos.

La seguridad social del sector público se encuentra a cargo de un número elevado de instituciones a nivel nacional, departamental o municipal. Existen más de 1.000 instituciones o fondos, que no sólo implican una multiplicidad administrativa, sino también de regímenes: como es obvio, éstos son más favorables en relación directa con la fortaleza de los grupos de presión o poder, lo cual dista de ser equitativo.

Desde el punto de vista de contingencias aseguradas,[1] la concepción colombiana desde su creación mezcló, institucionalmente, los riesgos

económicos y los de salud. Es así como la totalidad de las entidades han respondido por los dos aspectos, generándose al interior de las empresas los diversos campos de aplicación y distribución de los recursos. Normalmente las cotizaciones se reparten entre empleadores y empleados, cargando los primeros con una mayor proporción.

Los riesgos económicos se cobijan con un sistema de reparto y capitalización colectiva mediante la creación de reservas técnicas que debían garantizar los beneficios del futuro. El beneficio, prácticamente en la totalidad de los casos, es de prestación definida (un determinado porcentaje del salario promedio del período final) que se gana con el cumplimiento de requisitos de tiempo de cotización y edad.

Con financiación total de los empleadores (4% de las nóminas) existe un sistema de asignaciones familiares que es administrado por Cajas de Compensación Familiar (CCF), entidades privadas sin ánimo de lucro, en cuyos consejos directivos participan en forma igualitaria los trabajadores y los empresarios. Si bien el Estado ejerce control total sobre las políticas y funcionamiento de las CCF a través de la Superintendencia del Subsidio, su funcionamiento se asemeja al de una empresa privada cualquiera, razón por la cual gozan de indudable prestigio en la comunidad por la imagen de eficiencia que tienen. Entre las familias de menores ingresos, distribuyen cuotas monetarias en relación con las personas a cargo (hijos y padres) y ofrecen servicios sociales subsidiados.[2] Si bien el sistema de subsidio familiar será autorizado en la reforma en curso para actuar tanto en pensiones como en salud, la concepción básica de asignaciones familiares no ha sido modificada en la nueva ley.

La población no cobijada por el régimen de seguridad social formal no tiene ninguna protección de riesgos económicos, no existe subsidio al desempleo ni prestación similar. En salud, existe un Sistema Nacional que funciona con subsidios de oferta, es decir, a través de una red de instituciones del Estado (hospitales, centros de salud, etc.), a diverso nivel (nacional, departamental,

1. En seguida se hace una descripción o mejor una enumeración muy general de los principales elementos, pues precisamente por la dispersión de regímenes sería imposible hacer una presentación exhaustiva, inútil, por los demás, para la naturaleza del presente artículo.
2. La ley establece un límite y orden en el tipo de servicios que las Cajas de Compensación pueden ofrecer: salud, nutrición, educación, vivienda, crédito social, recreación.

municipal), que ofrece los servicios que en forma genérica podrían ser calificados "de caridad", para los usuarios de bajos recursos o indigentes.

La dispersión del sistema se manifiesta en que lo correspondiente a la seguridad social formal (riesgos económicos y salud) así como el régimen de asignaciones familiares, se encuentra bajo la dirección y control del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; el Sistema Nacional de Salud, que ofrece el servicio al resto de la población, se encuentra a cargo del Ministerio de Salud Pública.

Características

La descripción general anterior arroja unas características críticas del sistema de seguridad social colombiano, que en cierta medida podrían ser predicadas del resto de América Latina, unas con mayor énfasis que otras.

a) Escasa cobertura: se calcula que cerca del 27% de la población está cubierta, e incluso hay estudios que hablan tan sólo de un 20% en términos efectivos. Siendo una de las más bajas de la región, la baja cobertura ha sido sin lugar a dudas uno de los cuestionamientos más fuertes y urgentes del sistema actual del país. Hay dos aspectos relacionados con este tema: la evasión y la limitación conceptual.

La evasión e infracotización por parte de empleadores da como resultado que aún dentro de aquellos para los cuales fue concebido el sistema, todavía existiese margen para aumentos significativos de población a cubrir. Naturalmente este problema se encuentra profundamente relacionado con la eficiencia administrativa de las entidades encargadas de su operación.

El aspecto de limitación conceptual es tan importante que merece reflexión aparte.

b) Limitación conceptual: es bien conocido que en Colombia existe una creciente participación de los sectores informales, bien sea por condiciones de producción económica o por razones de indigencia y subempleo. A pesar de las dificultades que entrañan las mediciones referidas a ellos, se estima que cerca del 58% de la población está relacionada con el sector informal. Esta realidad implica un hecho dramático para los esquemas imperantes de seguridad social.

Los regímenes -y por consiguiente las instituciones- fueron concebidos como parte de un patrón de desarrollo vinculado a procesos de industrialización y urbanización, es decir, ligados al sector empresarial formal de la producción; ningún organismo o estudioso de la economía hubiese encontrado eco al proponer un modelo de crecimiento de nuestros países por fuera de la gran industria, y por ello la seguridad social hizo parte de ese contexto. Sin duda, esta "inflexibilidad" conceptual ha conducido a la exclusión práctica de vastos sectores poblacionales de la seguridad social "formal" actual; hay en consecuencia un vínculo estrecho entre limitación conceptual y baja cobertura, pues los sistemas legales y las instituciones mismas no han tenido éxito en acomodarse y repensar el concepto a la luz de las nuevas realidades.[3]

c) Dispersión e inequidad: no obstante la baja cobertura, como se mencionó en la descripción, la dispersión es enorme al existir multiplicidad de instituciones y regímenes. Al encontrarse los beneficios -sobre todo los económicos (pensionales)-, profundamente ligados al poder que se tenga dentro de la sociedad, es lógico pensar que el resultado es un conjunto desarticulado de privilegios cuyos beneficiarios no son propiamente los de menores ingresos. Incluso, cuando los sistemas comienzan a mostrar problemas financieros, los esfuerzos fiscales para responder las obligaciones terminan siendo regresivos toda vez que los compromisos de los privilegiados son derechos adquiridos que toca cumplir.

No obstante lo anterior, en salud opera mejor la solidaridad gracias a que con los excedentes de las cotizaciones de los mayores ingresos se financia parte de la atención de los de menores salarios.

d) Dificultades financieras: los problemas de financiamiento de la seguridad social son denominador común de los sistemas latinoamericanos, y Colombia no es la excepción. Sin duda, el principal problema reside en dificultades estructurales cuya principal manifestación es el mayor crecimiento de los pasivos en relación con los activos, no sólo desde el punto de vista

3. Los esfuerzos de adecuación se han hecho bajo los mismos esquemas de la seguridad social "formal". Por ejemplo, desde hace varios años el ISS permite la vinculación de los trabajadores independientes, asumiendo ellos totalmente la cotización que en el caso de los empleados se comparte con el empresario. Naturalmente por ser afiliación voluntaria el trabajador individual no percibe el beneficio frente al costo de pagar la totalidad del aporte, y el nivel de cobertura alcanzado en los independientes es bajísimo.

poblacional, sino también del de los beneficios económicos en relación con los requisitos para acceder a ellos. Dicho en otras palabras: hay una ruptura básica en la ecuación beneficios-cotizaciones, ruptura que se agrava en aquellos grupos donde su poder frente a la sociedad ha sido ejercido con mayor efectividad; por ejemplo, han logrado pensiones sólo relacionadas con tiempo de labor, independiente de la edad, con lo cual se tienen personas con pensiones a los 37 ó 40 años; naturalmente ningún sistema puede resistir situaciones de tal naturaleza.

Amén de las dificultades estructurales, hay problemas derivados del manejo no técnico de las reservas. En los períodos en los cuales se pudo crear un acopio de recursos, fue frecuente la intervención del gobierno para utilizar tales dineros con fines diferentes a los de la seguridad social y con criterios que no preservaron su valor, para decirlo de una manera coloquial: por ser dinero de fácil acceso, se financiaron actividades no relacionadas con objetivos de promoción o subsidio (bonos de vivienda o desarrollo industrial), que no fueron suficientemente controladas y a su vez condujeron a una inversión no rentable y eficiente de los dineros y, por ende, a su desvalorización.

e) Ineficiencia administrativa: existe por parte de los afiliados al sistema una permanente insatisfacción con la calidad de los servicios ofrecidos; ello es particularmente crítico en el área de salud del ISS, mientras que en las cajas que cubren al sector público la mayor dificultad reside en la parte pensional; hace poco la ley introdujo correctivos básicos, pero antes no era posible para un trabajador del Estado, acceder a la pensión hasta haber adelantado un proceso judicial largo y costoso para el beneficiario, pero jugoso para los abogados litigantes especializados en ese tema.

Las instituciones administradoras de la seguridad social son centralizadas y de un tamaño enorme, sufriendo los problemas típicos del gigantismo y la burocratización. No existe la agilidad suficiente para resolver los problemas con criterios regionales y adecuarse a las nuevas situaciones, como se comentó en la parte correspondiente al sector informal. Consecuencia de la politización, falta de control y seguimiento eficaz, en algunos casos se cae en fenómenos de corrupción y malos manejos. El corolario natural de lo descrito es una imagen deteriorada con poco o ningún sentido de pertenencia por parte de los usuarios quienes terminan percibiendo a la institución que les debería brindar protección y bienestar, como su enemigo.

La excepción a la situación descrita, son las Cajas de Compensación Familiar que por ley son descentralizadas a nivel regional; de hecho, en la actualidad funcionan sesenta y seis instituciones en el país. De otra parte, pueden existir varias cajas en una misma región con lo cual hay competencia al haber libertad de elección por parte del empleador. Estas características han contribuido a generar una sana emulación, bajo la vigilancia del Estado, para producir resultados más efectivos; en algunos casos se cuestiona el impacto social real de algunos programas desarrollados por las cajas de compensación.

Adicional al problema de eficiencia institucional es importante mencionar lo que se podría calificar como ineficiencia del sistema, en el área de salud. En efecto, en los análisis de los últimos años, todos los investigadores están de acuerdo en que sumados los dineros gastados por el Estado, los particulares y las entidades de seguridad social, se podría, administrando mejor, tener una cobertura sustancialmente mayor, incrementando así el impacto social. De hecho, en este campo es quizá donde la reforma planteada espera mayores logros, como se verá más adelante.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

A medidados de 1991 se promulgó en Colombia una nueva constitución, en la cual se consagran derechos fundamentales de los ciudadanos. Partiendo de los derechos básicos de las personas, que tienen un sentido axiológico e inherentes al individuo, se establecen los derechos sociales que exigen un accionar directo y responsable del Estado, dentro de los cuales se ubica el derecho a la seguridad social. Al referirse al tema, la constitución establece unos principios básicos bajo los cuales se debe desarrollar la reforma:

1. Universalidad
2. Solidaridad
3. Eficiencia

De otra parte, mantiene la responsabilidad del Estado en lo referente a seguridad social, lo cual no se identifica con la operación del sistema, en la cual puede participar el sector privado. Hay otros elementos que se mencionan, como la participación ciudadana y la descentralización administrativa.

Con estos fundamentos, se describe a continuación la concepción general de la reforma a la seguridad social, próxima a sancionarse. Puesto que algunos

aspectos específicos pueden sufrir modificaciones al momento de su reglamentación, se hace énfasis especial en el concepto global.

REFORMA PROPUESTA

Naturalmente la reforma en discusión ha tratado de solucionar algunos de los problemas básicos que se discutieron en el diagnóstico anterior.

En forma sintética se pueden establecer los siguientes elementos:

- **Cobertura:** se crean mecanismos de solidaridad, fiscal y parafiscal, cuyo objetivo es permitir el acceso de la población de menores ingresos a los beneficios mínimos de pensión y de salud. En la práctica y por el monto de los recursos que se espera recaudar, pareciera que el aumento de cobertura será efectivo y de amplia significación en salud; hay muchas dudas sobre lo que pueda ser un incremento importante de cobertura en pensiones.

- **Solidaridad:** ese fue uno de los aspectos más discutidos de la reforma. A juicio de los proponentes se consigue mediante la creación, en los dos sistemas -pensiones y salud-, de fondos especiales de solidaridad con los cuales se pretende subsidiar el ingreso en los sistemas de los más desprotegidos. Estos fondos se financian con aportes especiales de los de mayores ingresos (solidaridad parafiscal) y con recursos del presupuesto nacional (solidaridad fiscal).

- **Aspectos financieros:** en la parte de prestaciones económicas se balancea mejor la ecuación cotización-beneficios, al elevar sustancialmente el monto de los aportes[4] y racionalizar los beneficios: se eleva a partir del año 2010 la edad de jubilación, y se amplían los tiempos de permanencia en el sistema. En el componente de salud también se elevan en forma importante las cotizaciones y se instaura obligatoriamente la cobertura familiar.

---

4 En diciembre 1993 la cotización para pensiones es del 8.0% (5,33 a cargo del empleador y 2,66 a cargo del empleado) y la de enfermedad general y maternidad el 7% (4,69 a cargo del empresario y 2,31 del empleado). Los nuevos montos aprobados son: a) pensiones, distribuido en dos componentes: un 10% fijo, para pensiones de vejez, y uno variable con un máximo de 3,5% para invalidez, de sobrevivientes y administración. La carga se distribuye 10,0 empleador y 3,5 empleado. b) 12% para salud (8 empleador y 4 trabajador).

- **Unidad:** sin lugar a dudas éste es uno de los principales aportes de la reforma, al eliminar el enorme número de instituciones y regímenes vigentes. Si bien es cierto, algunos grupos, bien sea por condiciones estructurales (militares) o por su poder sindical (sector educativo, petrolero estatal) han logrado excepcionarse en la discusión del proyecto, el paso dado es fundamental en la búsqueda de igualdad de condiciones para todos los empleados colombianos, con lo cual también se gana mucho en equidad. Sin dudas, se establece una base fundamental para alcanzar universalidad.

- **Aspectos administrativos:** son de diferentes tipo. En primera instancia separa conceptual e institucionalmente las prestaciones económicas de las de salud. Lo referente a pensiones, particularmente las instituciones, quedan bajo el control de la Superintendencia Bancaria. De otra parte, el Ministerio de Salud establece las políticas y dirección de este componente, además de fortalecer la Superintendencia de Salud que hoy existe. En ambos casos introduce la posibilidad de participación activa del sector privado, con ánimo de lucro o sin él, dentro de ciertas condiciones básicas y en todo caso respondiendo a la orientación y control del Estado.

- **Eficiencia:** de forma similar a la solidaridad y cobertura, éste fue uno de los aspectos más discutidos. A juicio de los congresistas, haber introducido ciertos mecanismos de mercado -aún reconociendo plenamente que en la seguridad social no funcionan mercados "transparentes"- va a dar mayor eficiencia a la marcha de las instituciones. Estos elementos son:

a) libertad de elección del usuario tanto del sistema como de la institución que le presta el servicio;

b) competencia, al poder existir varios oferentes, lo cual se convierte en condición esencial de la libertad de elección;

c) en el caso de los fondos de solidaridad, se establece la prohibición de crear burocracia para su manejo y se genera la obligación de hacerlo mediante encargos fiduciarios;

d) en forma similar a lo anterior, en el caso en que se mantiene la operación por parte del Estado (vgr., en el sistema de pensiones, el régimen de prestación definida), se separa el manejo operativo del financiero, y los fondos tendrán una fiducia especial con el Banco Central.

- **Complementariedad:** este tema, en materia de pensiones, ha tenido poca importancia en el esquema vigente en Colombia. Muy recientemente la legislación dio algunas ventajas y posibilitó la creación institucional de fondos privados complementarios, pero su impacto ha sido reducido. Por otra parte, en salud se ha dado un fuerte crecimiento de compañías de medicina prepagada en los últimos cinco años; naturalmente trabajan para familias con ingresos medios altos e ingresos altos. En la reforma se institucionaliza la complementariedad en los dos campos, pues al establecer derechos mínimos, se acepta y reconoce la posibilidad -mediante esfuerzos voluntarios adicionales-, de tener mejores niveles de pensión o de servicios de salud. Tales programas quedan asimismo bajo el control y regulación del Estado.

A continuación se hace una descripción general de los principales conceptos de la reforma.

REGIMEN GENERAL DE PENSIONES

El Cuadro No. 1, muestra el panorama global. La población, entendida fundamentalmente aquélla que tiene relación laboral, obligatoriamente debe vincularse eligiendo una de dos alternativas excluyentes pero que coexisten: el régimen solidario de prima media con prestación definida o el régimen de ahorro individual con solidaridad.

En ambos regímenes la obligación se hace efectiva mediante la cotización que, como se dijo antes, tiene dos componentes:

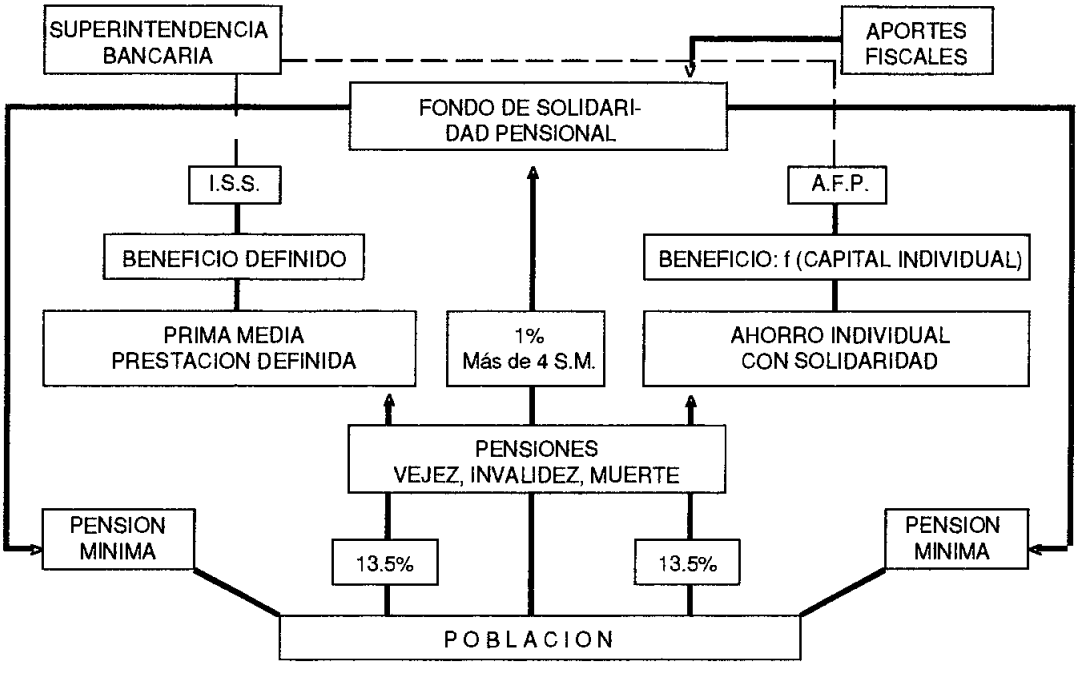
a) Diez por ciento[5] dedicados exclusivamente para la pensión de vejez. Esta cotización en el régimen con prestación definida, se dedicará al pago de pensiones de vejez y capitalización de reservas, y en el régimen de ahorro se abonará en las cuentas individuales.

b) Hasta 3,5% para pensión de invalidez, de sobrevivientes y gastos de administración, incluida la prima de reaseguro. Nótese que esta parte de la cotización deja abierta la posibilidad de competencia entre los distintos operadores del sistema, pues es libre, con un límite máximo.

---

5. En el proyecto se hace una elevación gradual; actualmente 8%, 9% en 1995 y 10% a partir de 1996.

Cuadro Nº 1



La cotización resultante se distribuirá 75% a cargo del empleador y 25% del empleado.[6] Las principales características de cada régimen son:

Solidario de prima media con prestación definida.

Es el sistema tradicional, donde como su nombre lo indica, lo básico es la obtención de una prestación definida, si se han cumplido los requisitos establecidos. Los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes habiendo acreditado sus derechos sean pensionados. Este sistema es público en la medida que el Estado garantiza los beneficios a que se han hecho acreedores los afiliados.

6. Los empleados con ingresos superiores o iguales a cuatro salarios mínimos (alrededor de u$s 440) deben aportar, a su cargo, un 1% adicional sobre su salario para financiar el Fondo de Solidaridad Pensional.

Es administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), la entidad pública que tradicionalmente administró la seguridad social del sector privado. Las demás cajas o fondos que existen actualmente podrán subsistir mientras tengan afiliados y viabilidad financiera, pero naturalmente se irán extinguiendo en la medida en que a partir de la vigencia de la ley, la obligatoriedad de afiliación será sólo respecto al ISS. Estas entidades estarán sometidas al control de la Superintendencia Bancaria.

La ley aprovechó para introducir cambios sustanciales en la estructura jurídica y orgánica del ISS, convirtiéndolo en empresa industrial y comercial del Estado. Uno de los elementos más importantes, sin duda, es la obligatoriedad de manejar las reservas bajo contratos de fiducia con las entidades del sector financiero; de esta forma se espera tecnificar y profesionalizar financieramente dicho manejo, sacándolo de la órbita de conveniencia política. Entre otras cosas, a tales fondos se le establecen por ley unas condiciones mínimas de rentabilidad.

Los requisitos para poder acceder a la pensión de vejez -y su monto- se pueden observar en el Cuadro No. 2, donde se hace un paralelo entre los dos sistemas.

Cuadro Nº 2

Pensión de Vejez	Prestación Definida	Ahorro Individual
Edad	Mujeres: 55 años Hombres: 60 años A partir del 2.014: Mujeres: 57 Hombres: 62	La persona puede escoger la edad de retiro cuando quiera siempre que el ahorro acumulado le permita obtener una pensión por lo menos igual al 110% del salario legal mínimo vigente. Si no alcanza, la pensión mínima se obtiene: Mujeres a los 57 años y hombres 62.
Tiempo de cotización	1.000 semanas mínimo	1.150 semanas mínimo
Monto de la pensión	65% Ingreso Base Por cada 50 semanas adicionales. hasta 1.200, un 2%, hasta 73%, y por cada 50 adicionales hasta 1.400 semanas, 3% hasta un máximo de 85%	Depende del volumen de ahorros
Pensión Mínima	Un salario legal mínimo vigente[7]	Un salario legal mínimo vigente

Ahorro individual con solidaridad

El sistema se basa en el ahorro proveniente de las respectivas cotizaciones y sus rendimientos financieros, contabilizado en cuentas individuales. La solidaridad se da a través de un fondo especial y mediante la garantía de pensión mínima, cuando el ahorro acumulado no alcance para ello, caso en el cual, a cargo del Estado, se complementa el monto.

Por ser cuentas personales, los recursos son privados, aunque también hay dineros públicos que concurren en los casos en los que se concreta la solidaridad; de cualquier forma las fuentes financieras están completamente diferenciadas en su manejo y contabilización.

Este régimen es administrado por sociedades privadas, especializadas y exclusivas para este manejo, y pertenecientes al sector financiero.[8]

La constitución y creación de Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones es abierta, con el cumplimiento de unos requisitos; aquí se destaca la posibilidad de participar por parte de entidades del sector solidario como cooperativas, organizaciones sindicales, fondos mutuos de inversión y cajas de compensación familiar. Independientemente de la forma de propiedad de la sociedad (privada con ánimo de lucro, o social del sector solidario), los afiliados tienen participación en la Junta Directiva con dos miembros elegidos democráticamente.

Las Sociedades administradoras deben garantizar un rendimiento mínimo del fondo de pensiones que administren y debe haber completa separación de éste y su propio patrimonio. No es posible que las personas pierdan sus ahorros, pues los fondos pensionales están garantizados por el Estado.

Los afiliados que escojan[9] este sistema podrán cambiar de entidad

---

7. Actualmente el salario mínimo legal vigente equivale aproximadamente a u$s. 100-110 mensuales.
8. Estas entidades estarán bajo la vigilancia del Estado a través de la Superintendencia Bancaria.
9. Se excluyen de la posibilidad de ingresar a este sistema las personas que al entrar en vigencia la ley tengan 55 años o más si son hombres o 50 o más si son mujeres, a no ser que decidan cotizar al menos otras 500 semanas.

administradora, máximo una vez al semestre. A quienes provengan del régimen de beneficio definido, se les reconoce un bono pensional, respaldado por el Estado, el cual se liquida al momento de hacerse efectiva la pensión de vejez.

En este régimen es clara la aparición de planes alternativos de capitalización y de pensiones, siempre y cuando se hayan cumplido metas mínimas de capitalización.

Elementos generales

Las personas pueden cambiarse de régimen por una sola vez cada tres años; si va del de prestación definida al de ahorro individual, habrá lugar al reconocimiento de bonos pensionales. En caso contrario, los ahorros junto con los rendimientos se trasladan al fondo común y se "traducen" en términos de semanas cotizadas.

Un elemento muy importante del sistema es dar tratamiento igual al sector público y al privado. Los trabajadores del Estado pueden elegir con la misma facilidad, y se genera así una real equidad para todos los que acceden al sistema de pensiones. De esta forma, además, se van extinguiendo las múltiples instituciones, pues en adelante los que quieran acogerse al régimen de prestación definida y comiencen a laborar, solamente podrán cotizar al ISS, no importa si el empleador es público o privado.

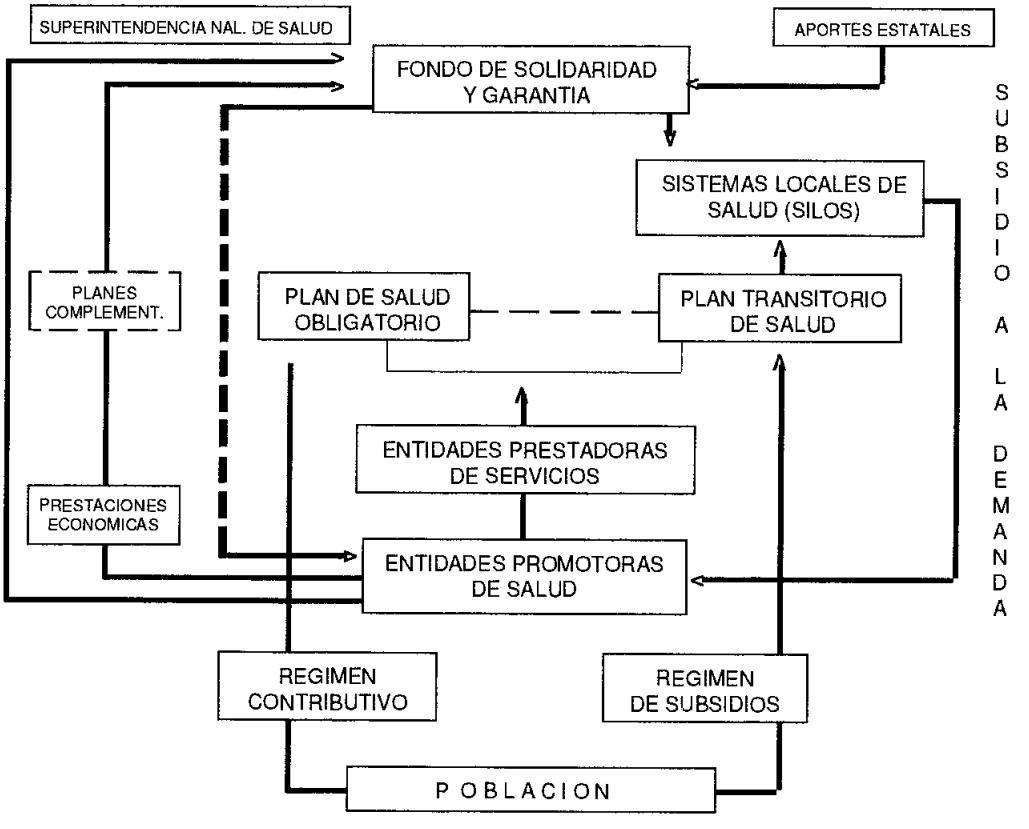
La parte correspondiente a riesgos de invalidez y sobrevivientes, es resorte mayor de las compañías de seguros, quienes tendrán amplia participación en la nueva concepción.

Sistema General de Seguridad Social en Salud

El objeto de este componente es garantizar a toda la población su derecho a la protección en salud, en todos los niveles, en los aspectos de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Como puede observarse en el Cuadro No. 3, el sistema de salud tiene dos regímenes: el contributivo, diseñado para los vinculados al sector formal, y el subsidiado, dirigido a las personas de menores ingresos.

Cuadro Nº 3

Consejo Nal. de Seguridad en Salud



De esta forma, la totalidad de la población, a través de cualquier régimen, tiene acceso a los planes de salud. Para hacer efectivo este acceso, la población elige una Entidad Promotora de Salud (EPS), quien se encargará de administrar su cotización o subsidio, según sea el caso, y a su vez se responsabiliza por la cobertura en salud que le corresponda. Las EPS pueden prestar el servicio de salud en forma directa o subcontratando con Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS); también pueden mezclar al ofrecer algunos aspectos en forma directa y subcontratando otros.

Se permite la competencia al posibilitar la existencia de varias EPS, cumpliendo determinados requisitos. Es fundamental esta competencia, toda vez que

uno de los principios básicos que aparece de nuevo, es la posibilidad de elección por parte del usuario.

Desde el punto de vista financiero se crea un Fondo de Solidaridad y Garantía que sirve de apoyo al sistema en conjunto; al contributivo le sirve tanto de reaseguro como de redistribuidor interno para producir solidaridad parafiscal. Pero, asimismo, le sirve al régimen subsidiado pues a través de este fondo el Estado destinará los recursos para que la población de menores ingresos tenga acceso al plan de salud correspondiente, es decir, solidaridad fiscal.

El régimen subsidiado funcionará sobre la base de subsidios a la demanda, es decir, soportando por parte del Estado el acceso de los núcleos familiares sin capacidad de pago, al sistema. En este punto se da un cambio radical, pues tradicionalmente el sector de la salud ha venido operando mediante subsidios a la oferta; es decir, los hospitales y centros de salud ofrecen servicios de "caridad" gracias a los aportes presupuestales del Estado. Se espera que una vez instaurado el sistema, los hospitales y centros "vendan" sus servicios a personas que tienen capacidad de pago, bien sea propia (régimen contributivo), u originada por el subsidio del Estado (régimen subsidiado); de esta forma el usuario puede elegir el sitio donde lo quieren atender y se genera una competencia que mejorará la calidad y la eficiencia.

Para el control se fortalece y tecnifica la actual Superintendencia de Salud, y para la dirección y establecimiento de políticas se crea un Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Como se ve, sin que sea un mercado libre -pues se tiene la conciencia que el mercado de la salud es muy complejo-, se introducen algunos elementos de mercado (competencia, libertad de elección, capacidad de pago, por ejemplo), pero sin descuidar la presencia controladora y reguladora del Estado (planes estandarizados, no posibilidad de rechazo para evitar la selección adversa, control de tarifas, por ejemplo).

A continuación una visión rápida de cada régimen.

Régimen contributivo

Es de afiliación obligatoria para las personas vinculadas mediante contrato de trabajo, los servidores públicos, pensionados y jubilados; los trabajadores

independientes, con capacidad de pago, se pueden afiliar voluntariamente, asumiendo ellos la totalidad de los aportes.

En el caso de los empleados la cotización -12%- se distribuye entre el empresario (2/3) y el empleado (1/3), para cobertura familiar. Se elige libremente una EPS, encargada tanto de su cotización como de brindarle la protección, la cual consiste en el Plan de Salud Obligatorio (PSO). En forma automática un punto de esta cotización va al Fondo de Solidaridad y Garantía para financiar el régimen subsidiado.

Con la finalidad de asegurar la solidaridad y equidad, las EPS recaudan la cotización pero sólo podrán utilizar por cada unidad familiar una Unidad de Pago por Capitación (UPC) igual para todos independiente del nivel de cotización. De esta forma las familias tienen derecho a la misma cantidad de dinero para su cobertura básica, generándose así una solidaridad entre los afiliados a este régimen que, por ser de contribución, se denomina solidaridad parafiscal. El Fondo de Solidaridad juega un papel compensador, pues pueden existir EPS superávitarias (aquellas que afilian familias de ingresos altos, con lo cual las cotizaciones son superiores a las unidades de capitación o deficitarias (caso contrario).

Se abre, asimismo, el pago de cuotas moderadoras (copagos) por parte de los usuarios, no sólo como mecanismo de financiación, sino como racionalizador del uso.

Pueden ser EPS, el Instituto de Seguros Sociales (ISS), quien para el efecto modifica su estructura jurídica y además se especializa en esta parte de salud que se separa de la parte pensional del mismo ISS; las Cajas o Fondos del sector público que quieran, modificando su estructura, las cajas de compensación, familiar; las compañías de medicina prepagada; ONG y, en general quienes estén en capacidad de cumplir con los requisitos que establecerá el gobierno.

En forma explícita se habla, en el régimen contributivo, de los planes complementarios. Si bien ésta ha sido una costumbre generalizada desde hace tiempo, en la reforma se incorpora institucionalmente, por decirlo de alguna forma, la complementariedad. El objeto es obtener atención de mejor calidad, y oportunidad y, naturalmente, su financiación no hace parte de las cotizaciones obligatorias; pueden ser en su totalidad a cargo de los afiliados,

o de las empresas o conjuntamente cuando sean resultado de convenciones laborales, pero en todo caso "por fuera" del sistema general de cotizaciones. Los precios de los planes estarán sometidos a una libertad vigilada por el Estado.

Régimen Subsidiado

Como se mencionó anteriormente, está diseñado para proteger a la población de menores ingresos a través de subsidios a la demanda, financiados por el Fondo de Solidaridad. Esta complementación del pago puede ser total o parcial, dependiendo de la condición misma del afiliado potencial.

Los usuarios de menores ingresos o indigentes, a través de organizaciones locales de nivel gubernamental, obtienen el subsidio para convertirse en demanda efectiva. Posteriormente, eligen la EPS que deseen y tienen derecho a un plan de salud que, en forma transitoria y de acuerdo con los recursos totales disponibles, se ha estructurado para este régimen.

Naturalmente el Plan Transitorio tiene contenido inferior al Plan de Salud Obligatorio del régimen contributivo; no obstante, la ley establece que en un plazo de diez años estos planes deben coincidir, en forma tal que la población en su conjunto tenga acceso a la misma atención.

Fondo de Solidaridad y Garantía

Creado como cuenta especial del Ministerio de Salud, debe manejarse por encargo fiduciario sin personería jurídica ni planta de personal propia. Este mecanismo es común a los dos regímenes y tiene para su manejo tres cuentas independientes:

a) *Compensación interna del régimen contributivo:* como se mencionó antes, este mecanismo permite concretar la solidaridad parafiscal de los afiliados a tal régimen.

b) *Solidaridad del régimen subsidiado:* para financiar los subsidios a ' demanda de las familias de menores ingresos. Se alimenta con recurso recaudados del contributivo (1%) en general, aportes especiales de las caj de compensación familiar, presupuesto nacional. En otras palabras, esta subcuenta es, principalmente, la concreción de la solidaridad fiscal.

c) *Promoción de la salud e investigación y desarrollo:* para financiar actividades relacionadas con este enunciado, especialmente de prevención y educación.

d) *Seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito:* sirve como un reaseguro para enfermedades catastróficas del sistema en general; contra esta cuenta pueden reclamar las EPS que hayan brindado atenciones causadas en este riesgo. Finalmente, esta subcuenta administra independientemente los recursos provenientes del seguro de accidentes de tránsito que es obligatorio para todos los automotores desde hace cuatro años.

CONCLUSIONES

El propósito de esta descripción no es otro que tener una visión general. No ha empezado a operar y, seguramente, antes de varios años no se podrá establecer un juicio real sobre su impacto y efectividad. Por decirlo de otra forma, lo descrito, por ahora, no pasa de ser un catálogo de intenciones.

Sin duda, la operación del nuevo sistema de pensiones tiene más probabilidades de éxito en el futuro inmediato, toda vez que existe alguna experiencia propia (Sociedades Administradoras de Fondos de Cesantías) y extranjera (chilena en particular). De este componente lo que se espera es solucionar de fondo los problemas estructurales de dispersión de regímenes e institucional y de solidez financiera. A pesar de la intención, no se esperaría un aumento especial de cobertura poblacional en esta materia.

Por el contrario, en la concepción del sistema de salud, la mayor virtud es - al reorganizar la salud del país- lograr un incremento importante de cobertura. En este componente, la mayor incógnita reside en la posibilidad de éxito operativo. Al darse un cambio tan radical como el propuesto (competencia, libre elección, subsidios a la demanda) son muchos los interrogantes sobre la capacidad de adaptación institucional e incluso de los usuarios mismos a lo contenido en el articulado de la ley.

De cualquier forma, la situación y régimen vigentes no estaban produciendo resultados halagadores. Los problemas cada vez se hacían más grandes y no se veía posibilidad de cambio efectivo. Precisamente ello impulsó la necesidad de cambio profundo. En unos años se podrán analizar los resultados.

SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES. PROBLEMAS, POSIBILIDADES Y ALTERNATIVAS (PERU)

Julio Franco Pérez

Al inicio del funcionamiento del Sistema Privado de Pensiones, regulado en Diciembre de 1992 (Decreto Ley Nro. 25897), y de las operaciones de las Administradoras Privadas de Pensiones (AFP) en Junio de 1993, constituyen acontecimientos de la mayor trascendencia en nuestro escenario jurídico, social y económico. Animado por fundamentos y características radicalmente distintas a las que definen a los sistemas previsionales tradicionales, el nuevo régimen de pensiones hará sentir sus efectos inmediatos sobre los actuales asegurados, los pensionistas, y la economía nacional en su conjunto, con resultados aún difíciles de anticipar.

PREVISION SOCIAL Y SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

La existencia de sistemas de seguridad social se basa en la responsabilidad colectiva por los riesgos que la propia sociedad y sus miembros generan. por ello la sociedad asume la responsabilidad de contribuir a la organización, sostenimiento y funcionamiento de instituciones y medidas de protección social, las mismas que, por estas razones, asumen un marcado carácter solidario como rasgo esencial definitorio.

Este principio solidario básico conduce a otras líneas y principios esenciales de seguridad social, como son extender sus alcances a todos o al mayor número de miembros de la colectividad (universalidad), procurarles beneficios y prestaciones iguales en calidad y cantidad (uniformidad), aspirar a una cobertura de todos o la mayor cantidad de riesgos y contingencias (integralidad), entre otros. Para ello es necesario además que se trate de un sistema integrado (unidad) y con un régimen administrativo, funcional y económico que lo libere de ingerencias nocivas desde el Estado y desde los intereses particulares (autonomía).

Asimismo, por las razones anotadas, las medidas de Previsión Social basan la determinación de beneficiarios, el diseño de su régimen de financiamiento

y de prestaciones (beneficios), y su configuración orgánica y administrativa en fundamentos claramente solidarios y democráticos. En efecto, por lo general, tienen alcance obligatorio a parte o toda la colectividad, difunden el impacto de su sostenimiento entre todos o parte importante de sus integrantes, con aportes más elevados de quienes tienen mayor capacidad económica, carecen de fines de lucro, no sujetan el otorgamiento de prestaciones al nivel de ingresos del asegurado, comprometen de manera directa la participación del Estado en su regulación, gestión, financiamiento y fiscalización, y admiten la participación de los beneficiarios en su conducción.

En nuestro país, el principal régimen de Previsión Social en materia de pensiones es el Sistema Nacional de Pensiones, regulado por el D.L. 19990 (24.4.1973).

Como todos los regímenes de previsión social de igual naturaleza, tiene por finalidad brindar medios de subsistencia a quienes ven disminuida o agotada su capacidad laboral y, por tanto, no pueden generarse ingresos suficientes por sí mismos, como resultado del envejecimiento o de sufrir de incapacidad física o mental permanente. Así mismo procuran enfrentar las secuelas del fallecimiento del sostén de familia, básicamente las necesidades de subsistencia de sus sobrevivientes.

Pese a todas sus deficiencias y limitaciones, nuestro Sistema Nacional de Pensiones regulado por el Decreto Ley 19990, cuya cobertura de protección está dirigida fundamentalmente a los trabajadores dependientes e independientes, recoge los fundamentos generales mencionados, a través de las siguientes características específicas:

a) Su financiamiento es de naturaleza contributiva y de carácter solidario, en tanto que descansa en aportes de los asegurados y de los empleadores (9% de aporte total sobre la remuneración). El empleador aporta más que el trabajador (6% frente a 3%) y la determinación de la remuneración conduce a que aporten más quienes tienen mayores ingresos.

b) Según las normas que lo regulan, se financia bajo el régimen de Prima Escalonada, el mismo que prevé la modificación periódica de las tasas de aportación en correlación al incremento de los costos que asume, según la proyección de los estudios actuariales. Debe formar una reserva para inversiones, a fin de incrementar por esta vía el fondo de pensiones, dando

así forma a un régimen financiero de capitalización colectiva. Tales inversiones deben realizarse con la garantía de su seguridad, liquidez y contribución al desarrollo socio-económico del país.

c) Es también solidario en la forma de determinación de las prestaciones (pensiones), en tanto que su monto no se halla en correlación directa a las sumas acumuladas como aporte por cada afiliado. Con ello, se logra un efecto redistributivo en beneficio de quienes perciben ingresos reducidos, abriendo la posibilidad de que perciban pensiones mayores a las que les correspondería de depender éstas del total de lo aportado al Sistema.

   Su carácter solidario se expresa también en que las prestaciones que perciben los pensionistas se sufragan con los aportes de los asegurados en actividad (solidaridad intergeneracional).

d) La calidad de asegurado al Sistema Nacional de Pensiones es inherente a la prestación de servicios y no se sujeta al acto formal de afiliación (de responsabilidad del empleador) ni al pago de cotizaciones. El trabajador es asegurado aún cuando el empleador no haya cumplido con la obligación de pagar los aportes a su cargo y de transferir al IPSS los que retuvo a nombre del trabajador, quien no debe verse perjudicado por la omisión de estas obligaciones.

e) Es un sistema administrado por una institución autónoma de carácter público y con recursos propios e intangibles. Esta institución es el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). Según el Art. 14 de la Constitución aún vigente y de los Arts. 9o. y 10o. del Decreto Ley 24786 (28.12.1987), el directorio de esta institución está integrado por representantes de los empleadores, asegurados y el Estado en partes iguales. Su Presidente es designado por el gobierno entre los representantes del Estado. En consecuencia, simultáneamente a una responsabilidad directa del Estado en su gestión, admite la presencia de los beneficiarios y aportantes en su estructura de dirección.

LA CRISIS DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

Pese a los rasgos mencionados, el Sistema Nacional de Pensiones que administra el IPSS se debate en una grave crisis. Varias son las manifestaciones

visibles de esta situación. De un lado las pensiones que abona son manifiestamente incompatibles con las necesidades de subsistencia del jubilado y su familia. De otro lado, atraviesa desde hace varios años por una situación económico-financiera sumamente precaria en la que sus egresos superan a sus ingresos, determinando que el Sistema Nacional de Pensiones del IPSS se halle desfinanciado.

No obstante, existe cierta confusión sobre las causas de esta grave crisis. Así por ejemplo, se viene afirmando que el Sistema Nacional de Pensiones del IPSS, en tanto que sufraga las prestaciones con los aportes de los trabajadores en actividad (solidaridad intergeneracional) y en la medida en que determina sus ingresos en función a los gastos proyectados (pensiones, gastos administrativos), estaría condenado al fracaso. Ello porque, con el paso de los años, el número de jubilados se incrementaría a un ritmo mayor que el de aportantes. Como resultado, los recursos requeridos para el pago de las pensiones serían cada vez mayores, siendo necesario elevar periódicamente las tasas de aportación hasta niveles insostenibles. No habría entonces, otra opción que sustituirlo por el sistema privado, en el que las pensiones se financien con los recursos acumulados individualmente por cada afiliado, incrementados con los ingresos adicionales que genere la inversión de esos recursos.

Algunos indicadores parecerían confirmar estas afirmaciones. Así por ejemplo, mientras que en 1985 habían 16.2 aportantes por cada pensionista; en 1992 cada pensión era financiada con aportes correspondientes a 5.9 trabajadores. De otro lado, estos ingresos resultan ya manifiestamente insuficientes, puesto que en 1992 el IPSS recaudó para el Sistema Nacional de Pensiones cuatrocientos treintisiete millones de soles, gastando cuatrocientos cuarentidós millones.

Sin embargo, las causas inmediatas de la crisis del Sistema de Pensiones que administra el IPSS son otras. Entre ellas, cabe mencionar la elevada ingerencia política y consiguiente pérdida de autonomía del IPSS. Como resultado, el IPSS ha sido utilizado como "caja chica" y como "agencia de empleos" de los sucesivos gobiernos. En relación a lo primero, se ha dispuesto reiteradamente de los fondos del Sistema Nacional de Pensiones para fines ajenos a los del propio sistema, determinando la existencia de una cuantiosa deuda del Estado que, además, no está debidamente cuantificada.

Adicionalmente, esta deuda se ha incrementado por el no pago de sus aportes como empleador y de los retenidos a sus trabajadores. En cuanto a lo segundo, es conocido que la llegada de cada nuevo gobierno significó el crecimiento desproporcionado de la burocracia del IPSS, al punto que a fines del gobierno pasado laboraban en esta institución más de 40.000 trabajadores, constituyéndose ello, en adición a otros rubros, en una carga excesiva que era financiada con los recursos del fondo de pensiones.

De otro lado, el IPSS soportó un deficiente manejo técnico, expresado, por ejemplo, en la no realización oportuna de estudios actuariales (que permitieran proyectar las necesidades de financiamiento en función de la evolución futura de los egresos), los mismos que según ley deben realizarse cada vez que sea necesario y obligatoriamente cada tres años. Hasta hace pocos años el IPSS no contaba con registros (cuenta corriente) de aportación por trabajador y por empleador de modo que es difícil si no imposible verificar con la información que cuenta el IPSS los records de aportaciones más allá de los últimos dos años. Igualmente hasta hace poco tiempo, el IPSS no tenía un registro (catastro) actualizado de sus propiedades, de modo que no sabía a ciencia cierta cuántas tenía y qué sucedía con ellas, sin cobrar los alquileres correspondientes o cobrando sumas totalmente insignificantes. Asimismo, ineficacia e irresponsabilidad en el de cobro de deudas por aportes impagos y otros conceptos (alquileres de inmuebles, por ejemplo), determinando que el IPSS dejara de percibir oportunamente importantes recursos económicos.

De igual modo, el pésimo manejo de sus reservas patrimonio e inversiones, sin garantizar que éstas permitieran mantener los valores reales de los recursos utilizados y la obtención de rentabilidades que incrementen los fondos de pensiones. En este punto es necesario precisar que las normas que regulan al Sistema Nacional de Pensiones (D.L.19990) y las que rigen al Instituto Peruano de Seguridad Social (D.L.24786) imponen la obligación de resguardar el valor de su patrimonio, para lo cual debe invertir sus fondos de reserva en instituciones y operaciones que garanticen la más alta rentabilidad y fácil recuperación, teniendo en cuenta la seguridad de su valor real, la garantía del equilibrio financiero del sistema, la mayor rentabilidad posible, la liquidez y la contribución al desarrollo socio-económico del país. Asimismo agregan que las inversiones del fondo de reserva sólo podrán realizarse si los estudios y proyectos demuestran para cada una de ellas una rentabilidad efectiva neta no menor que la mayor tasa de interés de los depósitos bancarios.

A esta relación de deficiencias y problemas, entre muchos otros que podría mencionarse, se suma el impacto nocivo de las sucesivas crisis económicas y recesivas que viene soportando nuestro país. La reducción de puestos de trabajo y del poder adquisitivo de las remuneraciones han determinado asimismo una disminución sensible del número de aportantes, así como la reducción del valor de los aportes y de los fondos acumulados.

Como puede verse, la crisis del IPSS se origina básicamente en una deficiente gestión administrativa y económico-financiera, en la pérdida de la autonomía frente a los sucesivos gobiernos y en los efectos perniciosos de las crisis inflacionarias y recesivas del país, antes que en deficiencias propias e inherentes a los sistemas de pensiones de carácter solidarios. Por ello es que, antes que pensar en la desaparición de este sistema, debe optarse por superar las deficiencias que existen en su manejo y garantizar su autonomía efectiva, con una gestión altamente tecnificada, profesional, eficiente y escrupulosa. No obstante, pese a que el Sistema Nacional de Pensiones del IPSS todavía es viable y puede brindar, con las reformas del caso, óptimos beneficios a los asegurados y pensionistas, pareciera ser que se ha optado por su eliminación, para reemplazarlo por el Sistema Privado de Pensiones regulado por el Decreto Ley 25897 (6.12.1992).

NATURALEZA DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

La creación del Sistema Privado de Pensiones constituye sólo en parte una reacción frente a la crisis del Sistema Nacional de Pensiones y del Instituto Peruano de Seguridad Social. No obstante, las reglas específicas del nuevo sistema tienen por finalidad, en lo esencial, articular los regímenes de previsión social con las líneas centrales del modelo económico neoliberal en curso, desde Julio de 1990.

En concordancia con ello, el régimen privado de pensiones asume como fundamento la idea de que corresponde a la empresa privada (a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP) asumir la administración del sistema de pensiones en procura de su mejoramiento y desarrollo, en un marco de libre competencia entre las AFP. El interés privado y particular, el fin de lucro propio de toda actividad de naturaleza mercantil y la libre competencia entre ellas, serían los motores que conducirían al logro de mayor eficiencia en la administración de los fondos de pensiones y al

mejoramiento de las prestaciones que brinde el sistema en beneficio de sus afiliados.

Asume, asimismo, una concepción netamente individualista según la cual el bienestar futuro de cada quien, depende de su esfuerzo exclusivo. Por ello, no exige la contribución solidaria de personas distintas al propio beneficiario, sino que los beneficios que finalmente obtenga estarán en relación al volumen de recursos que logre acumular durante su vida como afiliado.

De otro lado, asume igualmente que la presencia del Estado en la gestión e incluso en el financiamiento de las instituciones y sistemas de pensiones es siempre negativa y que debe restringirse sólo al plano de la regulación y la fiscalización.

En el marco de una concepción económica y empresarial tradicional, no admite la participación directa de los asegurados en la gestión de las instituciones aseguradoras (AFP), ni su intervención en aspectos importantes como es la decisión de cómo invertir los recursos acumulados con sus aportes exclusivos.

En resumen, sus fundamentos y características centrales son distintas a las que identifican a los regímenes de previsión social. Por el contrario, el Sistema Privado de Pensiones es uno de ahorro forzoso, en el que el asegurado acumula recursos en una cuenta individual en base a su nivel de ingresos, para destinarlos exclusivamente a sufragar sus pensiones futuras. Asimismo, se trata de una actividad de naturaleza mercantil, en la que se combina la administración de fondos (de Pensiones) por parte de las AFP, con el otorgamiento de rentas a futuro, con una lógica muy similar a las de las empresas de seguros.

En concordancia con ello, este sistema, también orientado al otorgamiento de prestaciones por vejez, invalidez y muerte a través de pensiones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y cobertura de gastos de sepelio, y que dirige su protección también a los trabajadores dependientes e independientes, tiene entre sus características centrales las siguientes:

a) Su financiamiento de cargo exclusivo del trabajador, quien aporta como mínimo cinco veces más que en el Sistema Nacional de Pensiones. El

único rasgo de solidaridad se expresa a través del aporte del 1% en favor del IPSS, el mismo que es también de cargo del trabajador.

b) Régimen financiero de Capitalización Individual por el cual los aportes para jubilación se incorporan a cuentas individuales. Los recursos acumulados deben ser invertidos a fin de generar una rentabilidad que los incremente. La participación de cada afiliado en dicha rentabilidad estará en correspondencia al volumen de sus recursos en el fondo de pensiones. Quienes tienen saldos mayores acumulados individualmente percibirán una participación individual mayor en dicha rentabilidad.

c) No tiene efectos redistributivos, en tanto que los beneficios (prestaciones) que finalmente obtendrá cada afiliado estarán en función de los recursos (saldos) que logre acumular en su respectiva cuenta individual. Quien logre saldos importantes obtendrá pensiones significativas. Por el contrario, quien acumule saldos reducidos percibirá pensiones magras.

d) Es administrado por empresas privadas (Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones - AFP), las mismas que tienen por función exclusiva la administración de los fondos de pensiones y el otorgamiento de las prestaciones que concede el sistema. Perciben una retribución abonada por sus afiliados, la cual constituye en consecuencia, la motivación central de su constitución y funcionamiento.

En consecuencia, el Sistema privado de Pensiones carece de las características que definen a los sistemas de previsión social. Por el contrario se trata de una modalidad de ahorro individual y forzoso, en tanto que implica que el asegurado detraiga de sus ingresos actuales recursos para acumularlos a lo largo del tiempo y proveerse con ellos la subsistencia futura, sin que pueda retirar los recursos antes de que se produzcan las contingencias previstas y sin que intervenga en la determinación de las opciones de inversión de sus propios recursos.

De otro lado, el Sistema Privado de Pensiones es una actividad de corte eminentemente comercial, en el que una empresa, de naturaleza y estructura jurídica y económica tradicional, brinda un servicio (administración del fondo de pensiones) a cambio de una retribución. En ese ámbito comercial combina las características de dos actividades: la gestión de fondos colectivos, en tanto que los recursos acumulados por el asegurado son administrados por

la AFP invirtiéndolos en las opciones que establece la ley; y, el seguro privado tradicional, en tanto que, finalmente, proveerá una renta temporal o vitalicia en función a las primas abonadas por el asegurado. Dicha renta (pensión) también puede ser asumida por compañías aseguradoras distintas a las AFPs.

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DEL IPSS

Los principios generales que animan a los sistemas de previsión social que hemos mencionado al inicio del presente informe no impiden la existencia de sistemas privados de pensiones, siempre y cuando se subordinen a esos principios. Ello implica que provean prestaciones y beneficios complementarios a los del sistema público (administrado por el IPSS), sin conducir al deterioro de los otorgados por este último y sin amenazar su subsistencia y proyecciones. Adicionalmente, es esencial que la afiliación a los sistemas privados sea fruto de la más absoluta libertad de elección.

No obstante, estos criterios han sido dejados de lado en las normas que regulan el Sistema Privado de Pensiones (Decreto Ley 25897 y Decreto Supremo 206-92-EF). En efecto, en tanto que ambos sistemas se dirigen al mismo sector poblacional (trabajadores dependientes e independientes) con carácter excluyente, la captación de afiliados por uno generará necesariamente la reducción de aportantes al otro. Esta situación afecta directamente al IPSS, en tanto que son sus afiliados el objetivo inmediato de captación por parte de las AFPs. Al mismo tiempo, la progresiva jubilación de los trabajadores actualmente en actividad determinará la reducción paulatina de aportantes a este sistema. Ambas tendencias marcarán, más temprano que tarde, la extinción del Sistema Nacional de Pensiones que administra el IPSS.

Esta tendencia se consolida por el trato perjudicial para el IPSS y sus afiliados y por las medidas de promoción al nuevo sistema. En efecto, no sólo se otorgan incentivos inmediatos (aumentos de remuneración) por la incorporación al nuevo Sistema Privado, si no que existen límites para el retorno al régimen antiguo e incluso perjuicios para quien adopte esta decisión (descuento de los aumentos recibidos). De otro lado, simultáneamente a la creación del Sistema Privado de Pensiones, fueron modificadas (Decreto Ley 25967) las reglas para el acceso a una pensión de jubilación y para la determinación de su monto en perjuicio de los afiliados al IPSS. Estas

disposiciones exigen un record de aportes mucho mayor para tener derecho a una pensión de jubilación (mínimo 20 años de aportación) e imponen una forma de determinación de la remuneración de referencia (base de cálculo de la pensión) que conduce inevitablemente a pensiones sumamente reducidas, a las que, además se les ha impuesto un tope.

En consecuencia, lejos de tener carácter complementario el SPP a ser administrado por las AFPs, se convierte en un sistema alternativo y excluyente al Sistema Nacional de Pensiones del IPSS, restándole población asegurada y recursos económicos al punto de poner en peligro su subsistencia. Por el contrario, se asegura al SPP y a las AFPs, esa población y los recursos económicos necesarios, garantizándoles asimismo la administración de los aportes de los afiliados durante un largo período sin que deban desembolsar sumas significativas por concepto de pensiones, puesto que se extiende para sus afiliados la edad de adquisición del derecho de jubilación: 65 años para hombres y mujeres.

Pese a ello, luego de la crítica situación del IPSS y los perjuicios a los asegurados a que nos hemos referido, y pese a que el nuevo sistema no comparte los fundamentos de los sistemas de previsión social, podría pensarse que el Sistema Privado de Pensiones significará finalmente una mejora sensible en los servicios, prestaciones y beneficios en materia de pensiones para toda la colectividad.

Sin embargo, ello no es necesariamente así. Para empezar, los trabajadores que se afilien a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) tendrán que destinar para tal efecto como mínimo cuatro veces más (alrededor del 15% de sus remuneraciones) que lo que aportaban al SNP administrado por el IPSS, sin que tal elevación sea cubierta por los incrementos de remuneraciones que se anuncia para quienes cambien de sistema. Por otra parte, mientras que esa aportación única al IPSS daba derecho a la percepción de todas las prestaciones que integran el SNP, en el Sistema Privado cada tipo de prestación requiere aportes adicionales. A ello se suman los gastos de administración de los fondos de Pensiones y de gestión de las inversiones, que deberán ser sufragados por los asegurados y cuyo monto será fijado por la AFP.

Por otra parte, el sistema privado, por su propia naturaleza, cierra toda posibilidad de acceso de los destinatarios del sistema a la gestión o

fiscalización del mismo y de las AFPs., no admitiendo ni siguiera la participación restringida que hoy existe en el directorio del IPSS.

A ello se suman algunos problemas estructurales que afectan a nuestra economía, como es la larga crisis recesiva y su correlato de reducción de puestos de trabajos y del poder adquisitivo de las remuneraciones. De no revertirse esta situación, lo cual parece difícil aún en el mediano plazo, la población de trabajadores aportantes a los sistemas de seguridad social continuarán disminuyendo. Asimismo, los recursos que capten tanto el IPSS como las AFPs se reducirán sensiblemente. Por tanto, los costos de mantenimiento de la cobertura y calidad de las prestaciones que brinden se elevarán exigiendo a sus afiliados aportes y pagos mayores, precisamente en un contexto de decrecimiento del empleo y de las remuneraciones reales.

No obstante, estos efectos desestabilizadores, se sentirán antes en el IPSS que en las AFPs., puesto que, como hemos anotado, estas últimas no tendrán que pagar en el corto o mediano plazo sumas significativas por concepto de pensiones. Y si bien es cierto que las AFPs. no pueden disponer libremente de los fondos de pensiones que administren, el costo del servicio de administración de los mismos, la gestión de las inversiones de esos fondos y su colocación constituyen filones atractivos que pueden rendir ingentes beneficios a quienes promuevan las AFPs.

Existen, sin embargo, otros problemas que, de no ser atendidos oportunamente, podrían tener a corto plazo graves efectos desestabilizadores en el nuevo Sistema. De un lado, sus costos operativos son sumamente altos, derivados de la mantención de oficinas y otros locales, de un elevado número de trabajadores (entre vendedores y personal administrativo) que significan una elevada carga en remuneraciones, la implementación de los sistemas de informática y la contratación de servicios especializados diversos, los elevados gastos en publicidad en todos los medios de difusión, etc. La magnitud de los egresos que vienen soportando las administradoras privadas de fondos de pensiones no está siendo ni remotamente compensados con los bajos ingresos por comisiones que vienen obteniendo. Del mismo modo, el ritmo de afiliaciones que vienen logrando no permite prever que en el corto plazo puedan lograr ingresos significativos por comisiones para soportar la estructura de gastos que vienen asumiendo las AFPs. De allí que, pese a los incrementos de capital y la reducción de egresos que tendrán que realizar las AFPs., es probable que varias de ellas cierren en el mediano plazo, sin perjuicio de que

el Estado tenga que tenderles la mano derivando recursos para salvar el Sistema.

Otro grave problemas que existe es la reducida magnitud de nuestro mercado de valores e inversión, totalmente insuficiente para captar la masa de recursos que se acumulen en los fondos de pensiones. Podría entonces presentarse la paradoja de que el Sistema Privado acumule recursos significativos que no puedan ser invertidos en toda su magnitud. Como es conocido, las inversiones de los fondos administrados por las AFPs antes de efectuarse deben ser calificadas como seguras y rentables. Sin embargo, en nuestro actual contexto de crisis recesiva, son pocas las opciones de inversión que pueden ofrecer rentabilidades atractivas. Ello es particularmente grave en el caso de muchas empresas que están en una situación económica crítica y que, por ello, no calificarían para ser receptoras de las inversiones de las AFPs. En consecuencia, estas se verían orientadas principalmente a inversiones de corte especulativo o serían captadas mayormente por opciones de inversión en el Estado, como ha sucedido en gran medida con las inversiones del Sistema Privado de Pensiones en Chile.

LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL SI TIENE SOLUCION

Si bien puede considerarse legítima la existencia de un Sistema Privado de Pensiones, sus rasgos exclusivamente individualistas y carentes de sentido solidario determinarán que beneficien a los sectores de más altos ingresos. Por ello, el nuevo sistema no debe conducir a la liquidación del Sistema Nacional de Pensiones que administra el IPSS. Por el contrario, al tiempo que se orienten los sistemas privados con un carácter complementario, debe revertirse la crisis del IPSS, garantizando los fondos que requiere y la autonomía que por definición debe caracterizarlo.

En esta perspectiva, los trabajadores, los empleadores y las instancias competentes del Estado deberían evaluar, entre otras, las siguientes propuestas:

1) Líneas Generales:

a. Dar al Sistema Privado carácter complementario al Sistema Nacional de Pensiones del IPSS. Para ello, mantener la afiliación obligatoria a éste último, de modo que la afiliación, la incorporación al Sistema Privado no

debería significar la desafiliación del Sistema Nacional de Pensiones del IPSS.

b. Hacer compatibles los aportes obligatorios en el primer nivel (SNP del IPSS) sobre una remuneración máxima asegurable y, sobre el exceso, aportes de cargo del trabajador en el segundo nivel (SPP de las AFP). No obstante, existen otras opciones, como la de establecer una tasa de aportación global, distribuyéndose los recursos aportados entre el Sistema Nacional de Pensiones del IPSS y el Sistema Privado de Pensiones de las AFP.

c. Compatibilidad de percepción de pensiones simultáneas, esto es, de cargo del IPSS y de las AFP.

d. Administración a cargo de los asegurados, pensionistas y empleadores en el primer nivel y administración privada (mediante las AFP) en el segundo. En ambos casos mantención del rol de fiscalización por el Estado.

e. Si bien, sería necesario otros ajustes, se mantendría la lógica normativa de los dos sistemas.

2) Gestión y Administración:

a. Administración del IPSS por los empleadores, los asegurados y los pensionistas, con representación igual y mayoría para los dos primeros y dos representantes para los pensionistas.

b. Presidencia del IPSS a cargo de los empleadores y los trabajadores en forma rotativa anualmente, extendiéndose a todas las instancias de carácter resolutivo.

c. Dedicación exclusiva de los representantes de los sectores sociales mencionados.

d. Comité de Vigilancia del IPSS con participación tripartita e igual de representantes de los empleadores, los trabajadores y el Estado. Presidido por un representante de los empleadores o de los trabajadores en forma rotativa anual, alternándose con la Presidencia del Consejo Directivo.

e. Obligación de información periódica a los asegurados sobre la marcha económico-financiera de la institución aseguradora.

3) Aspectos Financieros:

a. Elevación de la tasa de aportación al 12% manteniendo las proporciones actuales de cargo del empleador y de los trabajadores. Ello sin perjuicio de la realización inmediata de los estudios actuariales a fin de determinar el sostenimiento en el tiempo de dichas tasas.

b. Elevación inmediata de la tasa de aportación en 1.5% por emergencia financiera, en aplicación del Art. 20 del D.L. 19990.

c. Restablecimiento de la Remuneración Máxima Asegurable en un valor fijado a una fecha determinada -la de inicio de la aplicación de la medida- en función de estudios actuariales, que se actualizaría en base al Indice de Precios al Consumidor que publica el INEI.

d. Formación de una Reserva para contingencias detrayendo un porcentaje de los recursos del Fondo de Pensiones hasta un tope en relación a éste, determinado en función de los estudios correspondientes.

e. Formación del Fondo de Reserva para inversiones detrayendo un porcentaje del Fondo de Pensiones o de los aportes por asegurado, determinado según los estudios correspondientes.

f. Establecimiento de mecanismos de clasificación y calificación de riesgos a través de una instancia autónoma, aunque con participación de los cogestores de la institución aseguradora.

g. Establecimiento de opciones y rasgos de inversión de los Recursos del Fondo de Reserva en términos similares a los previstos para el actual Sistema Privado de Pensiones.

h. Establecimiento, por norma legal expresa, de un porcentaje máximo del Fondo de Pensiones o de los aportes, para gastos de administración, en función de los estudios correspondientes.

i. Establecimiento de un cronograma de pagos de la deuda estatal hacia el Sistema Nacional de Pensiones, previa liquidación de ésta.

j. Asunción por el Estado de la carga pasiva que soporta actualmente el Sistema Nacional de Pensiones, a través de la ONP y con cargo a parte de la deuda que tiene con dicho sistema.

4) Prestaciones:

4.1 Pensión de Jubilación.

a. Restablecimiento de las reglas de cálculo de la Remuneración de Referencia vigentes antes del D.L. 25967. Además, actualización de la Remuneración de Referencia a la fecha de su determinación.

b. Restablecimiento del record de aportación vigente antes del D.L. 25967 necesario para acceder a una pensión de jubilación, aunque uniformizándolo en 15 años para hombres y mujeres. No obstante, existe también la propuesta de mantener el record exigido por el Decreto Ley 25967, esto es 20 años completos de aportes.

c. Restablecimiento de los porcentajes de pensión en función del record de aportación vigente antes del D.L. 25967: 50% por los primeros 15 años de aporte, aunque igualando en 2.5% el incremento por año adicional de aportación para hombres y mujeres.

d. Uniformización de la edad de jubilación en 60 años para hombres y mujeres.

e. Restablecimiento de la Pensión Máxima en un porcentaje de la Remuneración Máxima Asegurable, en base a los estudios correspondientes.

f. Reajuste periódico de las pensiones por Acuerdo del Directorio del IPSS, en función al alza del costo de vida y con el sustento de los estudios correspondientes.

4.2 Pensión de Sobrevivencia:

a. Referir su monto a porcentajes de la Remuneración de Referencia.

MODALIDADES DE LAS PENSIONES DE JUBILACION QUE BRINDAN LAS AFP's

Modalidad	Duración	Saldos en la Cuenta Individual	Forma de Percepción	Financiamiento	Monto
Retiro Programado (R.P.)	Temporal. Sólo por el tiempo acordado con la AFP	Se mantienen en propiedad del trabajador	Retiros mensuales de la cuenta individual hasta que esta se extinga	Sólo con lo acumulado en cada cuenta. Si es insuficiente el trabajador queda sin pensión. Saldo no utilizado para los herederos	Anual: total en cuenta, actualizado según lo defina la SAFP. Mensual: monto anual dividido entre 12, reajustado según lo defina la SAFP.
Renta Vitalicia Personal (R.V.P.)	De por vida	Se transfieren a la AFP	Pago mensual de una renta por la AFP	En función de lo acumulado en cuenta. Si es insuficiente se recurre al Fondo de Longevidad	Se determina de la misma forma que en la modalidad de R.P.
Renta Vitalicia Familiar (R.V.F.)	De por vida	Se transfieren a la AFP o Cía. de Seguros	Pago mensual de una Renta Vitalicia y luego pago de pensiones de sobrevivencia por una Cía. de Seguros.	En función de lo acumulado en cuenta. La AFP o la Cía. de Seguros deben formar las reservas necesarias.	La R.V.F. no puede ser, en ningún caso, al 50% de la pensión que se obtendría en la modalidad de R.V.P.
Renta Temporal (R.T.) con Renta Vitalicia Diferida (R.V.D.)	Una parte temporal y otra de por vida	Parte se mantiene en propiedad del trabajador. El resto se transfiere a la AFP o Cía. de Seguros	Retiros mensuales sobre parte de los saldos de la cuenta. Con el resto, pago de R.V.P. o R.V.F. por la AFP o Cía. de Seguros.	En función de lo acumulado en cuenta. La AFP o la Cía. de Seguros deben formar las reservas necesarias.	R.V.P. no menor al 50% ni mayor al 100% de primer pago de la R.T. No procede si la renta que se obtenga es menor que en la modalidad de R.V.P.

Elaboración: Julio Franco Pérez, ADEC-ATC

SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES Y SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

PRINCIPALES DIFERENCIAS

ASPECTOS GENERALES

Los sistemas son alternativos (uno del otro), en tanto que están dirigidos al mismo sector poblacional (trabajadores dependientes e independientes) y no admiten la afiliación simultánea. De otro lado, la libertad de opción entre sistemas es relativa, en tanto que siempre es posible trasladarse desde el S.N.P. al S.P.P., pero el retorno desde este último al primero sólo es posible hasta antes del 6.12.94 y si se cumplen otras condiciones restrictivas.

SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES	SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES
APORTES	
Cotizan los empleadores y los trabajadores. La tasa de aportación total es de 9%, de los cuales los trabajadores aportan 3% y los empleadores 6%.	Cotizan sólo los trabajadores. La tasa de aportación mínima es de 14% aproximadamente.
La cotización única da derecho a todas las prestaciones que brinda el sistema.	Las cotizaciones se suman en función de cada prestación: 10% para jubilación, 2,24% (en el menor de los casos), para invalidez y sobrevivencia, además de 1% en solidaridad con el IPSS.
No se requiere pago adicional por gastos de administración.	El afiliado paga una retribución a la AFP por la administración del fondo de pensiones.

FINANCIAMIENTO DE LAS PRESTACIONES

Régimen de Prima Escalonada: prevee el reajuste de las cotizaciones cada 5 años en base a estudios actuariales.	Régimen de Prima Fija.
Régimen de Capitalización Colectiva: los recursos deben ser invertidos con garantía de su seguridad, rentabilidad, liquidez y contribución al desarrollo socioeconómico del país.	Régimen de Capitalización Individual: los recursos acumulados se invierten en procura de la obtención de rentabilidades que se incorporan a las cuentas individuales.
Sistema de solidaridad intergeneracional: los aportantes actuales financian a los pensionistas.	Las pensiones de cada asegurado serán financiadas con los recursos que el mismo acumule.
En casos de emergencia financiera puede incrementarse transitoriamente en 1.5% la tasa de aportación, mediante Resolución Ministerial a propuesta del Consejo Directivo.	

PRESTACIONES

Su monto se determina en función del record de aportes y de la remuneración de referencia.	Su monto se determina en función de lo acumulado por cada trabajador en su cuenta individual.
Modalidad única de percepción: pensión vitalicia.	Existen cuatro modalidades de percepción de pensión. Algunas otorgan pensiones sólo temporales.
Las reglas para el cálculo de las pensiones están claramente definidas.	No se han publicado aún todas las reglas para el cálculo de las pensiones.

A) PENSION DE JUBILACION

Se adquiere el derecho a los 60 años (hombres) y a los 55 (mujeres) y con veinte años de aportación.	Se adquiere el derecho a los 65 años de edad en general para hombres y mujeres.
Contempla regímenes de adelanto de la edad de jubilación por labores penosas (construcción civil, trabajadores mineros, etc.), por años de aportación y por cese colectivo.	Admite el adelanto en la edad de jubilación a decisión del afiliado si sus pensiones resultan iguales o mayores al promedio actualizado de las 120 últimas remuneraciones mensuales.
Otorga garantía de pensión mínima.	No otorga garantía de pensión mínima.
Tiene límite en el monto máximo de la pensión.	No tiene límites en el monto máximo de la pensión.
Concede incrementos de la pensión por cargas familiares y por gran incapacidad.	No concede incrementos de pensión por cargas familiares o gran incapacidad.

B) PENSION DE INVALIDEZ

El requisito de record de aportaciones es variable según la causa de la invalidez.	No exige un record de aportes para acceder a una pensión de invalidez. Pero es necesario tener cotizaciones ininterrumpidas.
Otorga pensiones proporcionales al grado de incapacidad.	Las pensiones no están en relación al grado de incapacidad.
Se determinan en porcentajes de la Remuneración de Referencia.	Las pensiones se determinan en función a los saldos acumulados.
Cubre todos los casos de invalidez, según el record de aportes.	No cubre invalidez por accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

No siempre es necesario estar cotizando al momento de producida la contingencia.	Es necesario estar cotizando al momento de ocurrir la contingencia.

C) PENSION DE SOBREVIVIENTES

Tienen derecho a pensión los sobrevivientes del trabajador activo y del pensionista.	Tienen derecho a pensión los sobrevivientes del trabajador activo. (no del pensionista) siempre que haya cotizado ininterrumpidamente hasta el mes anterior de ocurrida la contingencia.
Pueden percibir pensiones al mismo tiempo la cónyuge, los hijos y los ascendientes.	El orden de los beneficiarios es excluyente. No pueden percibir la pensión al mismo tiempo todos los sobrevivientes.
Se otorga en porcentajes de 50% para la cónyuge, 20% por cada hijo y 20% por cada ascendiente, sin superar el 100% de la pensión del titular	Se otorga en porcentajes del 35% para el cónyuge o concubino, del 14% por cada hijo menor de 18 años de edad y por cada hijo inválido mayor de 18 años, y de 14% por cada ascendiente mayor de 65 años de edad en función al saldo acumulado en la Cuenta Individual de Capitalización.
Pensión de orfandad para los hijos hasta los 18 años, hasta los 21 años con estudios superiores ininterrumpidos y para los hijos con invalidez total y permanente sin límite de edad.	No concede pensión de orfandad para los hijos mayores de 18 años que sigan estudios.

PRESTACIONES DE SALUD PARA LOS PENSIONISTAS

Los pensionistas del D.L. 18846, 19990 y 20530 se mantienen como asegurados obligatorios al régimen de prestaciones de salud, aportando el 4% de su pensión.

Los pensionistas del S.P.P. pierden la calidad de asegurados obligatorios al Régimen de Prestaciones de Salud del IPSS. Pueden afiliarse facultativamente aportando el 9% de sus ingresos o contratar un seguro privado de salud.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

Administrado por una institución única, con personería jurídica de derecho público, con recursos propios e intangibles y autonomía administrativa y económico-financiera.

Administrado por empresas privadas (las AFPs), encargadas de administrar los fondos de pensiones y brindar las prestaciones que contempla el sistema, a cambio de una retribución.

Esta obra se terminó de imprimir
en el mes de octubre de 1995 en los talleres de
EDIMSA, S.A. de C.V.
Av. Tláhuac No. 43, Deleg. Iztapalapa,
México .D.F.

Se tiraron 350 ejemplares
más sobrantes para reposición.

El programa editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), se integra por los libros de las series estudios y monografías, la revista "Seguridad Social" y el boletín informativo. Mediante estas publicaciones, la Conferencia cumple con una de sus finalidades, que es la de recopilar y difundir investigaciones, documentos y programas de la seguridad social.

La *Serie Estudios*, de la que forma parte este libro, cuenta con varios títulos que presentan el desarrollo y los avances de la seguridad social en sus distintas ramas. Su publicación se realiza conforme al programa aprobado por el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social
Secretaría General
México, D.F.
1995