



Pablo Tomás Beitía
Museo Xul Solar, Fundación Panklub
Buenos Aires, Argentina
1989/1993

Estado y Seguridad Social en Iberoamérica

ADOLFO JIMÉNEZ FERNÁNDEZ

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

Adolfo Jiménez es Secretario General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, Profesor de Economía Financiera, Universidad de Alcalá

Gregorio Rodríguez es Catedrático de Sociología, Universidad de Alcalá

ESTADO Y SEGURIDAD SOCIAL:

DIVERSIDAD DE MODELOS

Así como en Europa las raíces de la Seguridad Social se establecen en el período 1880-1915 consolidándose después de la segunda guerra mundial, en el caso de los países latinoamericanos –y advertimos aquí de la gran diversidad que se oculta bajo tan genérica denominación– la Seguridad Social se desarrolla algunas décadas más tarde con algunas excepciones como son Argentina, Chile y Uruguay. Por otra parte, el contexto económico e institucional de su establecimiento, las posibilidades reales de desarrollo y extensión y las funciones que desarrollan los distintos sistemas son muy diferentes sin minusvalorar sus semejanzas.

Con el fin de disponer de un marco comparativo nos parece oportuno definir el desarrollo general de la Seguridad Social en el caso europeo, sin entrar en detalle en sus diferencias, con el fin de definir las principales funciones que desarrolla y los problemas que afronta en la actualidad.

En general, los modelos de protección social surgen como respuesta al desarrollo de la industria y sus necesidades de regulación de los mercados de trabajo

que la sustentan. En consecuencia deben cumplir funciones favorecedoras del crecimiento económico, de redistribución de recursos entre generaciones y contribuir a la cohesión social mediante redes de seguridad colectiva. A ello siempre se añaden inevitables razones de oportunidad política como son la contribución de la Seguridad Social a la consolidación de un Estado nacional reduciendo conflictos sociales y generando vínculos interclasistas y supraclasistas.

Desde este punto de vista la Seguridad Social es la pieza maestra de un Estado Social o de Bienestar con la doble limitación originaria de que, por una parte, es un sistema dirigido a garantizar el funcionamiento y estabilidad de los mercados de trabajo (orientación corporativa o *workfare*) y, por otra parte, el modelo protector se apoya en la solidaridad intrafamiliar garantizada por el ama de casa que asume buena parte de los costes invisibles del cuidado de sus miembros, válidos y dependientes. Además, las tradiciones culturales, el distinto grado de desarrollo económico y la estructura política caracterizan de manera diferencial a los distintos modelos de protección social de forma tal que mientras unos han superado el marco histórico de la Se-

guridad Social ampliándose a todos los ciudadanos, trabajen o no trabajen (Estados de Bienestar universalistas) otros han perfeccionado su desarrollo superando sus orígenes laborales (Estados de Bienestar Continentales) y, finalmente, caso de los países del Sur de Europa, han evolucionado desde modelos corporativos de Seguridad Social hacia modelos universalistas no exentos de fragmentaciones debido a los muy diferentes mercados de trabajo existentes. En todo caso la tendencia histórica ha sido doble: por una parte, la ampliación de la cobertura de la Seguridad Social desde la clase obrera industrial hacia las capas medias de la sociedad y, por otra parte, el perfeccionamiento de las prestaciones económicas y técnicas hasta el punto de obligar a diferenciar las fuentes de financiación de servicios finalmente convertidos en universales, caso del sistema sanitario y servicios sociales. La universalización de la Seguridad Social ha conducido a que en los barómetros de la UE obtenga un apoyo casi unánime por parte de los ciudadanos de los países miembros.

Los cambios de los últimos veinticinco años en el terreno económico y sociodemográfico han modificado la base material y social de la Seguridad Social en varias direcciones:

a. En primer lugar, el paro estructural, consecuencia de la actual revolución tecnológica que ha modificado en profundidad el modelo fordista de producción del período 1945-1975, ha conducido en los países de la UE —por razones de estabilidad sociopolítica y de demanda efectiva— a una extensión asistencial de la Seguridad Social ampliando la cobertura a parados de larga duración con cargas familiares y garantizando una pensión no contributiva a todos aquellos que no han cubierto una carrera de seguro, y se encuentran en una situación de necesidad.

- b. En segundo lugar, los sistemas protectores afrontan mayores gastos (prestaciones por desempleo, crecimiento del gasto en pensiones como consecuencia del crecimiento de la esperanza de vida) y, en no escasas ocasiones, menores ingresos (debido al impacto del desempleo y a los incentivos a la creación de empleo) que han endurecido las condiciones de acceso a las prestaciones sociales reforzando el carácter contributivo de las mismas.
- c. Junto a ese doble impacto de universalización asistencial y ajuste de la intensidad protectora como respuesta a las demandas sociales y a los problemas financieros que afrontan los sistemas de protección social, se han generado tendencias parciales de privatización, basadas a menudo en una magnificación ideológica de la inviabilidad futura de la Seguridad Social que se han traducido en privatizaciones parciales en la gestión de ciertos servicios y en el crecimiento de fondos y planes privados de pensiones complementarios a los sistemas públicos.
- d. Finalmente, las dificultades de ajuste de la Seguridad Social al nuevo modelo emergente de mercados laborales fragmentados no ha impedido que el gasto social en los países de la UE se mantenga en un promedio del 28,7% del PIB, considerándose nuevos perfeccionamientos y desarrollos como es en la actualidad el seguro de protección de la dependencia como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población y que está teniendo lugar en los países centrales de la UE de fuerte tradición protectora.

Todas estas tendencias de los sistemas de protección social en los países de la UE, a pesar de la globalización económica y en un contexto ideológico favorable a la primacía de lo privado frente a lo público no son sino la resultante de fuerzas encontradas y complejas de forma que, por una parte, la Seguridad So-

cial sigue siendo un mecanismo universal de solidaridad colectiva debido al amplio consenso social que concita y a las funciones de cohesión social y estabilidad económica que genera mientras que, por otra parte, refleja el doble impacto socioeconómico de la fragmentación laboral y el desempleo y las tendencias privatizadoras en el campo del Estado de Bienestar. Al final, el Estado de Bienestar y su pieza maestra, la Seguridad Social, no reflejan sino el acuerdo sociopolítico sobre su existencia y desarrollo pero condicionado a los cambios económicos e ideológicos que la reestructuración económica y la globalización han generado sobre aquellos. El amplio apoyo social y la relativa exitosa adaptación de la Seguridad Social a los imperativos económicos y a las presiones ideológicas constituyen así en los países de la UE un caso específico de desarrollo de dicho sistema. La Seguridad Social en la vieja Europa es un capital social histórico irrenunciable hoy por hoy. De ahí que las fuerzas privatizadoras no hayan tenido más que un éxito relativo hasta hoy ya que la capacidad de perfeccionamiento de los sistemas protectores ha sido superior a las presiones privatizadoras. De hecho el crecimiento de los sistemas privados de pensiones es un desarrollo complementario, no sustitutivo, de la acción protectora de la Seguridad Social.

Distinto es el caso de los países más representativos de Iberoamérica a los que luego nos referiremos (Argentina, Chile, Uruguay, etc.) en los que la endémica debilidad financiera de la Seguridad Social, la ausencia de un amplio consenso social y político sobre la misma y la presión externa privatizadora han concluido en una profunda mutación de los sistemas de previsión social a favor de otros de tipo privatizador caracterizados por la gestión privada total o parcial de los sistemas públicos de pensiones.

DESARROLLO Y CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN IBEROAMÉRICA

En tan breve texto no podemos dar cuenta cumplida y rigurosa de los desarrollos institucionales y económicos de los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica pero si trazar el marco general explicativo de los mismos con el fin de poder comprender las profundas transformaciones que han tenido lugar en los últimos quince años.

El análisis de las causas de la crisis de los sistemas de previsión social en Iberoamérica es fundamental para poder comprender las causas de las distintas modalidades de privatización selectiva que han tenido lugar en los últimos veinte años.

De manera sintética podemos resumir en cuatro los procesos que subyacen a los límites de la Seguridad Social que abocan, finalmente, a las privatizaciones totales o parciales de la gestión de la protección social:

En primer lugar, hay que destacar la importancia de la debilidad del marco institucional en su sentido más amplio. La quiebra, crisis y debilidad de las democracias iberoamericanas han generado un alto grado de incertidumbre institucional que ha minado la credibilidad de los sistemas públicos de protección social. También es cierto lo contrario pero, en el caso que nos ocupa, la influencia de los sistemas de protección social ha sido menor que la propia debilidad institucional de los Estados que sustentan dichos sistemas. Las regresiones que han supuesto las dictaduras, las complejas transiciones políticas, algunas inacabadas, la debilidad del Estado como instrumento de integración social y legitimidad política en definitiva, es una causa fundamental de la quiebra de muchos sistemas de protección social tanto en su aspecto financiero y de

gestión como en su legitimidad social y política que, finalmente, han abocado a su reforma.

En segundo lugar, hay que destacar la crisis fiscal de muchos estados iberoamericanos que acompaña los procesos de crisis política y crisis de los sistemas de protección social. La base fiscal de estos estados siempre ha sido débil, precaria, inestable. La desregulación de los mercados internos, la privatización de empresas públicas, no sólo no mejoró la suficiencia financiera del Estado sino que concluyó en gigantescas deudas públicas que, junto a la deuda privada, terminó por minar la base fiscal del Estado. Además, la salida inicial durante los años ochenta a la crisis fiscal del Estado fue errática, se sostuvo sobre reformas fiscales regresivas que ni produjeron la suficiencia de ingresos necesaria para financiar la deuda externa ni fueron capaces de contribuir a una más justa distribución de la renta. Todo lo contrario, la regresión fiscal de los años ochenta amplió las tasas de pobreza y la desigualdad social reduciendo la base económica de cotizantes de la Seguridad Social. Si a ello añadimos un gasto social que apenas si supera el 13% del PIB en los países con mayor nivel de gasto, la resultante es un sistema de gran debilidad económica para poder afrontar los objetivos de una Seguridad Social eficiente económicamente y socialmente eficaz.

En tercer lugar, la deuda externa exigió una profunda reestructuración económica que al coincidir con el impulso de la globalización condujo a políticas económicas de rigor monetario y ajuste estructural de tipo neoliberal que se tradujeron en un incremento del porcentaje de hogares pobres que pasa del 35% en 1980 al 41 en 1990 (con una ligera reducción en la segunda mitad de los años noventa) en el crecimiento del sector informal de la economía que en términos de empleo pasa de ser el 40% en 1980

al 52% en 1990 y en la reducción de los salarios reales que decrecen en un 13% en el sector industrial y un 31% en lo que se refiere al salario mínimo que reciben grandes mayorías de población. Además, la liberalización de sectores productivos, la privatización de empresas y servicios públicos fueron la consecuencia de la nueva orientación de las políticas económicas y sociales bajo un patrón general de crecimiento histórico caracterizado por la dependencia de muchos sectores productivos y una alta concentración de la riqueza y el ingreso. En este contexto la privatización de la gestión de la Seguridad Social era una consecuencia que se explica por su debilidad financiera y crisis de legitimidad.

Finalmente, en la debilidad de la Seguridad Social de los distintos países de Iberoamérica subyace la limitada extensión de su base de afiliación ya que más de la mitad de la población de esos países está al margen de los sistemas de previsión social. La amplia economía informal y la muy desequilibrada estructura social limitan severamente la base social sobre la que se asienta un sistema viable de Seguridad Social. A ello hay que añadir el hecho de que las reformas económicas no se han traducido en un crecimiento del empleo formal de calidad. En este sentido no hay que olvidar que una Seguridad Social sólida requiere una amplia base de empleo estable y creciente.

En definitiva, un sistema de Seguridad Social requiere un marco institucional sólido, un Estado con una base económica y fiscal suficiente que desarrolle funciones básicas de estabilidad, crecimiento y distribución, un marco de regulación no dependiente y una base social de afiliación creciente. La ausencia de estos factores o requisitos estructurales son las razones generales de la crisis de la Seguridad Social que subyacen en los argumentos privatizadores, además de una inadecuada utiliza-

ción de los recursos y reservas de los sistemas de Seguridad Social tradicionales.

Si el desarrollo de la Seguridad Social no ha sido posible tal como la entendemos en los países de la UE la doble pregunta que nos planteamos es si la privatización de la gestión era inevitable y, en segundo lugar, una vez que es una realidad en la mayoría de los países de Iberoamérica —si bien los modelos de privatización son muy diferentes— tenemos que analizar sus implicaciones o consecuencias en tres ámbitos: en el de la cobertura (si los sistemas de capitalización han generado o no mayores incentivos a la afiliación que uno de reparto o si esta depende de otros factores); en el ámbito del ahorro (si los efectos de los nuevos sistemas son neutros, superiores o inferiores a los de reparto); y, finalmente, en el ámbito de la equidad (si mejoran los niveles de redistribución o si evitan redistribuciones regresivas de la renta además de garantizar una pensión mínima suficiente). Preguntas todas ellas a las que de manera sintética trataremos de dar respuesta a continuación.

REFORMAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: LOS MODELOS DE GESTIÓN PRIVADOS

Seleccionando como casos significativos cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, tanto por la importancia histórica de la Seguridad Social como por la relevancia de las reformas que se han llevado a cabo, podemos destacar algunos rasgos comunes en todos ellos.

a. Los sistemas de Seguridad Social como tales no han desaparecido con las diferentes reformas. Más bien se han configurado sistemas mixtos con reconocimiento y garantía estatal y que, parcialmente, han privatizado su gestión, sobre todo la referente a las cotizaciones y gastos del sistema de pensiones. En todos ellos el Estado es la garantía

última de la viabilidad financiera de los sistemas de protección social.

- b. En lo referente a las pensiones la tendencia ha sido la del establecimiento de sistemas privados de capitalización individual obligatoria y sustitutivos (Chile) de capitalización y reparto (Argentina) y un sistema mixto obligatorio en función del nivel de renta, reparto hasta un nivel de ingresos, 5.000 pesos en el momento inicial, y capitalización individual a partir del citado nivel hasta 15.000 pesos (Uruguay) o un sistema de reparto ajustado (Brasil).
- c. Las fuentes de financiación de los sistemas son mixtas: ingresos específicos de la Seguridad Social (Brasil), una combinación de tres fuentes: cuotas de trabajadores y empresarios, tributos afectados y aportaciones del Tesoro (Argentina), un sistema mixto también en Chile: cotizaciones de empresas sólo para riesgos laborales, cotizaciones de trabajadores para los fondos de pensiones y aportaciones estatales para los sistemas contributivo (complemento de mínimos) y asistencial y, finalmente, un sistema particularmente complejo (Uruguay) en el que la financiación se nutre de cotizaciones de trabajadores y empresarios, recursos fiscales para desempleo, familia y maternidad así como para pensiones asistenciales de vejez e invalidez y, también, un porcentaje del impuesto del valor añadido para cubrir déficits posibles en el sistema y completar de manera afectada el sistema de protección social. Junto a esta descripción general de fuentes de financiación hay que tener en cuenta la específica de cada sistema protector en cuyo detalle no podemos entrar.
- d. Finalmente, los sistemas de Seguridad Social son de gestión mixta en los que la gestión privada se ha desarrollado de manera singular en la administración del sistema de pensiones por capitalización individual y en algunos casos en los accidentes de trabajo e invalidez laboral.

Una mirada sintética a estos rasgos entendemos que invita a una lectura aparentemente compleja. En efecto, por una parte, la cultura y la práctica de la Seguridad Social sigue aún presente tanto por la persistencia de múltiples organismos que funcionan con la lógica del seguro público como por la garantía financiera final del Estado sobre el conjunto de los sistemas. Por otra parte, es cierto que la fragmentación de dichos sistemas y su crisis financiera—coincidiendo con la doble crisis política y fiscal a la que antes nos referíamos— favoreció la gestión privada de los espacios más rentables de la Seguridad Social en momentos dramáticos de transición política y crisis económica.

La consolidación relativa de esta gestión privada, a pesar de las dudas que ofrece el sistema de gestión y de las incertidumbres financieras que aparecen recurrentemente, nos obligan a pensar en qué medida se está modificando en profundidad la Seguridad Social o si se trata de un sistema mixto donde la presencia del Estado sigue siendo determinante en muchos aspectos. Entendemos que se trata de sistemas obligatorios, fuertemente regulados, con elevada financiación pública (recuérdese el sistema sanitario) y donde existe una permanencia de la gestión pública en diferentes subsistemas que se articulan con una gestión privada. Además, la gestión privada, si bien ha contribuido parcialmente a la mejora del ahorro en algún país, no se ha traducido hoy por hoy ni en aumentos significativos de la cobertura protectora (la economía informal y la escasa creencia en el sistema económico-político juegan un papel importante) ni tampoco en mejoras de la distribución de la renta. En todo caso se constata cómo la mayor implicación estatal de la Seguridad Social supone garantizar un clima social más estable dentro de los marcos de limitada acción estatal en estructuras sociales muy desiguales en comparación con los

países en los que la acción estatal ha retrocedido de manera significativa.

Con el fin de poder comprender con algún detalle la importancia de la gestión privada de la protección social vamos a destacar, siguiendo el *cuadro 1*, los rasgos básicos de la protección de la vejez ya que es en este subsistema donde la gestión privada está teniendo una mayor incidencia sobre todo en la gestión de fondos de capitalización de pensiones. La pregunta que cabe hacerse ante el caso concreto de la protección por vejez es en qué medida ha aumentado la complejidad de los sistemas protectores, si ha aumentado la cobertura previsional, si han logrado la eficiencia y los objetivos económicos previstos cuando se diseñaron estas reformas.

ALGUNOS EFECTOS DE LAS REFORMAS.

TENDENCIAS FUTURAS EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL IBEROAMERICANOS
¿Son reversibles las reformas o contrarreformas realizadas en los sistemas de protección social iberoamericanos? ¿Qué efectos han producido las reformas?

En principio no parece que a medio e incluso largo plazo sean fácilmente reversibles ya que no sólo se han ido consolidando en la mayoría de los países del área sino que la tendencia general mundial ha desplazado la importancia de lo público a favor de lo privado. Sin duda existe un factor ideológico de descrédito de lo público, especialmente en Iberoamérica, que no favorece un cambio en la dirección mencionada. Incluso aun proponiéndoselo no es fácil que en cortos períodos de tiempo se cambie radicalmente de sistema previsional pues podría originar confusión y desconfianza de los ciudadanos hacia sistemas que deben cubrir en buena parte contingencias en el largo plazo y son alterados en el corto

CUADRO 1
Sistemas de protección de vejez

Países	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Legislación	Ley 24.241 de 1994 y Ley 24.463 de solidaridad previsional.	Ley 8213 de 1991 y Ley 8742 de 1993.	DL 3500 de 1800.	Ley 16713 de 1996.
Aplicación	Trabajadores por cuenta propia y ajena.	Trabajadores por cuenta propia y ajena.	Trabajadores dependientes el seguro es obligatorio y voluntario para independientes.	Todos los no afiliados a regímenes especiales.
Régimen y prestaciones	Régimen mixto: Régimen de reparto y régimen de capitalización. Las AFP gestionan los fondos pero no recaudan. Garantía estatal de pensión mínima. Garantía en caso de quiebra de la APF.	Régimen contributivo y asistencial. Sistema financiero de reparto simple con fondo único de financiación de las prestaciones. Garantía estatal de pensión mínima de vejez, invalidez y supervivencia.	Régimen de capitalización individual y sustitutivo del sistema de reparto. Las AFP recaudan y gestionan los fondos. Garantía estatal de pensión mínima de vejez, invalidez y supervivencia. Garantía de rentabilidad mínima y en caso de quiebra de la AFP.	Régimen de capitalización complementario, voluntario para el 50% de las rentas bajas y obligatorio para las altas. Las AFP no recaudan, sólo gestionan los fondos. Garantía de pensión mínima de vejez y en los sistemas de capitalización garantía del 75% de la pensión mínima prevista en el sistema público.
Financiación	Régimen Público: cotizaciones de trabajadores y empresarios e impuestos afectados. Régimen privado: cotizaciones de trabajadores que han optado por el sistema.	Cotizaciones de empresarios y trabajadores.	Cotización del afiliado en sistemas antiguo y nuevo más rentabilidad y bono de reconocimiento.	Cotización de trabajadores y empresarios más impuestos.
Gestión	Mixta	Pública	Mixta	Mixta

Fuente: Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos. OISS.1998.

o medio plazo con frecuencia, lo cual supone que el ciudadano no termina de conocer y prever a lo largo de su vida qué cobertura puede tener en las situaciones de invalidez, vejez o muerte y supervivencia, prestaciones todas ellas de cobertura en el largo plazo. Tal vez, lo que sí es previsible es que se vayan introduciendo paulatinamente modificaciones que corrijan problemas que se pueden suscitar, que supongan una cierta moderación en el largo plazo de las reformas, con tendencia a disponer de sistemas mixtos donde se combinen esfuerzo individual y solidaridad, así como los distintos modos de financiación, pues algunos problemas que el futuro, previsiblemente presente, exijan, sin duda, la adaptación de los modelos actuales.

Como expresión de las reformas llevadas a cabo en Iberoamérica podemos referirnos, como los modelos más característicos de las distintas variantes de las reformas realizadas en los sistemas de pensiones, a los sistemas chileno, argentino y uruguayo, sin excluir el mexicano y colombiano, que son una variante de los anteriores, y el brasileño que sigue una tendencia de reforma más cercana a la europea. Representan cambios que, en general, pueden servir para tener una visión suficiente de las líneas seguidas por las reformas operadas en Iberoamérica en la mayoría de los casos.

Después de las modificaciones tan profundas y considerando los problemas que en el futuro deberán afrontarse resulta conveniente, sin duda, una reflexión que permita analizar, al menos someramente, cuáles han sido los resultados, qué efectos han producido las reformas en relación con los objetivos perseguidos y las expectativas creadas respecto a ellas. Un análisis que probablemente es aún prematuro hacer en países como Argentina, Uruguay, México, Colombia o Brasil, en los que la puesta en

marcha de las reformas es relativamente reciente, pero que sí es posible realizar en el caso de Chile donde esa reforma lleva ya en vigor diecinueve años y ha tenido ocasión de producir algunos efectos.

Estos los podemos clasificar en dos apartados: de carácter social, dado que a lograr objetivos de tal naturaleza debe ir directamente dirigido cualquier sistema de Seguridad Social; y de carácter económico, puesto que es indudable la importancia que en este aspecto tienen todos los sistemas y, además, porque cuando se trata de sistemas de capitalización individual, estos han sido especialmente resaltados.

Pues bien, en cuanto a los aspectos sociales se pensaba, en primer término, que el nuevo sistema incentivaría la afiliación tanto de los trabajadores independientes que tiene carácter obligatorio, como de los dependientes para los que es voluntaria ya que, al visualizarse muy fácilmente la relación entre aportaciones y prestaciones, se impulsaría la inclusión en el sistema y también la reducción de la evasión y la morosidad en el pago de las cuotas. Sin embargo, en la práctica los resultados se alejan de esos objetivos. El ámbito personal de cobertura no ha experimentado un crecimiento fuerte tras la aplicación del nuevo sistema y la evasión y morosidad incluso se han incrementado.

Así, en lo que se refiere a los trabajadores dependientes la evasión de la afiliación es un hecho que se busca a través de técnicas como la simulación de relaciones de carácter no dependiente o la declaración de ingresos inferiores al mínimo legal. Y por lo que se refiere a los trabajadores no dependientes, en 1996, tan sólo se habían incorporado al sistema en torno a 150.000, aproximadamente un 10% de los censados y, de ellos, menos del 40% (en torno a 57.000) cotizaban regularmente, lo que supone, en

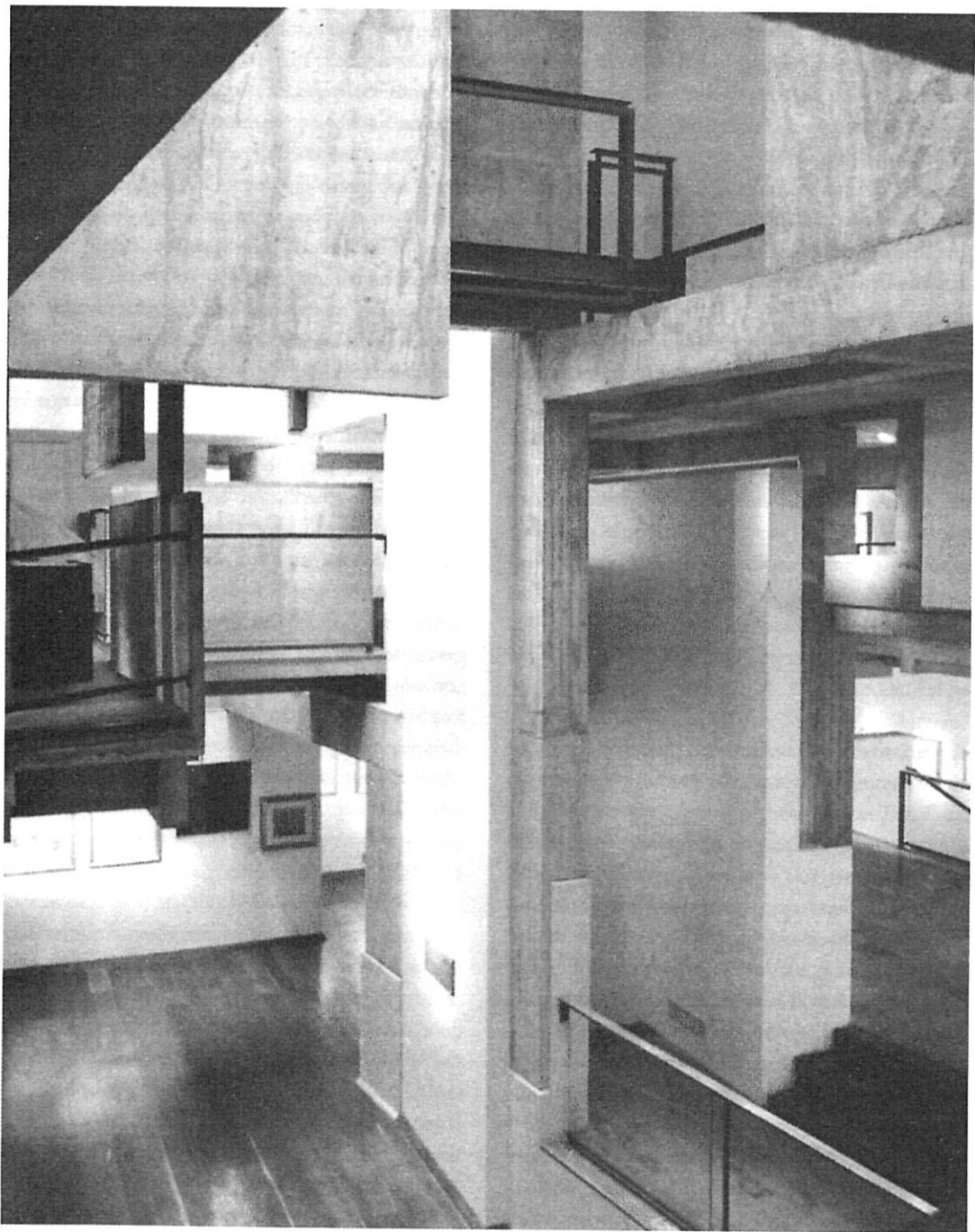
término reales, que sólo el 4% de los trabajadores no dependientes está generando, de hecho, una cobertura a través del sistema. Del mismo modo, el impago de cotizaciones, por evasión o por morosidad, alcanza niveles muy altos, de manera que a principios de 1997 de los 5.571.000 afiliados que contabilizaba el sistema, solamente 3.121.000 (el 56%) venían cotizando de forma efectiva y por tanto generando derecho a pensión.

En definitiva, la realidad indica que el sistema chileno se está viendo afectado por altos niveles de evasión y morosidad que, en su momento tendrán repercusión en cuanto a las personas que no accedan al derecho a una pensión, así como en cuanto a la cuantía de las pensiones causadas, situación ésta que se refleja en el elevado número de pensiones que no alcanzan contributivamente la cuantía mínima establecida, lo que exige un desembolso complementario del Estado o si no reúnen los requisitos necesarios aumente las situaciones de precariedad en la vejez.

Y, precisamente, la mejora de la cobertura era otro aspecto en el que se esperaba una sensible mejora a través del nuevo sistema, tanto porque se suponía que se incentivaría la cotización como porque el juego del libre mercado produciría una competitividad entre las AFP que redundaría en una mayor rentabilidad de las inversiones y, por consiguiente, en un incremento de la cuantía de las pensiones. El resultado es que no se ha producido dicha incentivación y la rentabilidad real del total aportado queda reducida por los gastos de gestión y condicionado por el mecanismo de garantía de rentabilidad mínima. Esta garantía de rentabilidad mínima, basada en la media del sector, hace que las distintas AFP procuren no separarse de este promedio (lo que conllevaría sanciones para ellas) y, consecuentemente, man-

tengan una estructura de cartera similar (42% de fondos públicos, 18% en títulos hipotecarios, 15% en depósitos, bonos, etc., y sólo el 25% en activos de renta variable) y, por tanto, se obtenga en todas las administradoras una rentabilidad similar, lo que hace inoperante la pretendida competencia entre ellas en este aspecto, que facilitaría poder escoger entre los fondos mejor gestionados.

Una competencia que, al no darse en la rentabilidad de los fondos, se traslada a la mera comercialización de los mismos contribuyendo a desvirtuar otra de las que se consideraron ventajas del sistema que sería, supuestamente, la reducción de los costes de gestión que se suponía derivada de la competencia en la intermediación y que beneficiaría la eficiencia del sistema. La realidad ha sido distinta pues, de hecho, esos costes se sitúan en torno al 25% de las aportaciones (en algún país se aproximan al 30%) a los que, en su caso, habría que añadir los gastos derivados de hacer efectiva la pensión en alguna de las fórmulas previstas (renta vitalicia o retiro programado). Las razones de un coste tan elevado son variadas pero, por destacar algunas, pueden citarse entre ellas la falta de una verdadera competencia (en la práctica se trata de un oligopolio), el elevado número de agentes comisionistas, en torno a 24.000, los importantes gastos en publicidad y, como consecuencia de todo ello, el inusitado número de traspasos de un Fondo a otro que supera anualmente el millón y medio, sin obtener el cotizante ningún beneficio por ello, mientras que produce elevados gastos de administración y de comisiones para los agentes intermediarios. Este es un tema de tal importancia que difícilmente puede ser entendido en otras latitudes y que se percibe mejor si señalamos que de la cantidad aportada, sólo una parte cercana al 75% constituyen el fondo que junto con su rentabilidad forma el haber prestacional,



mientras que una parte bastante considerable se pierden en gastos de gestión de la Administradora, produciendo que la rentabilidad real sobre el total aportado sea menor que la nominal publicada.

Pero también se predicaban en este modelo importantes efectos económicos. Así, por ejemplo se decía que el sistema, al generar un fuerte ahorro (obligatorio) potencia los mercados de capitales y con ello favorece la inversión y, en último término, el empleo. Sin duda, ello es cierto en parte, pero también hay que considerar que al tiempo que el sistema favorece el ahorro privado, las obligaciones que asume el Estado en el periodo de transición suponen un incremento del gasto público considerable, por lo que hay estudios que demuestran que, al menos hasta los primeros años de esta década, el ahorro (compensando público y privado) en Chile ha sido de signo negativo, circunstancia que se agrava en la cuantía y en el tiempo. Si el país tiene una estructura demográfica envejecida y el sistema previsional sobre el que se aplica la reforma se puede considerar que ha "madurado", es decir en donde muchos ciudadanos reclaman ya sus derechos pasivos.

Y, por otra parte, también hay que tener en cuenta que ese incremento del ahorro y la inversión se produce en un contexto económico en el que Chile ha experimentado crecimientos muy elevados que, con seguridad, no son sostenibles de forma indefinida, así como el hecho de que el sistema protector (y también la población protegida) es aún muy joven y los Fondos pueden dedicar, por tanto, la práctica totalidad de sus recursos a la inversión, situación que, en el futuro, tendrá una contrapartida cuando se hagan efectivos los compromisos adquiridos por pensiones lo que, probablemente, generará una fuerte desinversión que puede llevar, en su día, a alterar el mercado de valores, de tal modo que no es improba-

ble una intervención del Estado que paradójicamente derivara, de hecho, cuando madure el sistema, a mecanismos de capitales de cobertura o incluso a un modelo de reparto, viendo experiencias del viejo continente europeo. Y todo ello, aun tratándose en el caso de Chile, de uno de los mercados de valores más desarrollados de Iberoamérica, lo que no ha evitado que haya sido preciso pensar en autorizar inversiones en mercados de otros países. En definitiva, también en este aspecto se plantean una serie de cuestiones de gran importancia a las que se suma el hecho de que este sistema lleva, en la práctica, a un alto grado de concentración de las decisiones del mercado bursátil y, en definitiva, de la economía.

Otro aspecto a considerar es la influencia del sistema en el empleo, puesto que al financiarse únicamente con aportaciones de los trabajadores se entiende que descarga los costes empresariales del factor trabajo, y consecuentemente, favorece la creación de empleo. Sin embargo, otras opiniones apuntan a que esa reducción de los costes sociales no se produce en la práctica, puesto que los trabajadores trasladan el coste que para ellos suponen las aportaciones al sistema a través de la negociación colectiva con reclamaciones salariales que cubran tales costes. En tal sentido, no hay que olvidar que la implantación del sistema en Chile se hizo a la vez que, normativamente, se imponía una subida salarial de carácter general que compensaba el traslado a los trabajadores de las cotizaciones hasta entonces soportadas por las empresas.

Otra vertiente en la que se preconizaban los efectos del llamado "modelo chileno" es la relacionada con la evolución demográfica y el envejecimiento de la población (aun cuando este fenómeno no es todavía un problema en Chile donde la población de 65 o más años no supera el 7%). Evidentemente, el sistema rompe la relación de dependencia activos/pasivos que se da en los sistemas de reparto, puesto que

cada cotizante es único responsable de su pensión y deja de ser, por tanto, sensible a esta correlación. Y, tampoco es sensible, el sistema en sí mismo, a la prolongación de la esperanza de vida. Pero esto no quiere decir que ese factor no tenga influencia, sino tan sólo que quien va a soportar, en su caso, los efectos económicos negativos de esa prolongación del tiempo de percibo de la pensión, no es el propio sistema, sino cada uno de los pensionistas individualmente considerados que al distribuir el único capital acumulado entre un mayor tiempo de supervivencia, verán reducida la cuantía de sus pensiones. No en vano este sistema de pensiones se califica de “aportación definida” frente a los de “prestación definida”.

Y, en último extremo ello puede afectar al Estado que probablemente tendrá que acudir a remediar determinadas situaciones. Porque no cabe tampoco olvidar que (en contra de lo que muchos piensan) los compromisos adquiridos por el Estado en el sistema chileno son muy fuertes ya que, por una parte, conserva aún la gestión del sistema jubilatorio de una serie de funcionarios públicos que no quedaron integrados en el nuevo modelo (miembros del Ejército, la Marina y la Aviación, Carabineros y Gendarmería de prisiones) y debe hacerse cargo del pago de las pensiones de quienes las cobran a través del antiguo sistema que gestiona el Instituto de Normalización Previsional que también se hace cargo de los llamados “bonos de reconocimiento”. Y, por otra, el Estado asume, además de los prometidos bonos de reconocimiento derivados de la transición, el pago de los complementos de las pensiones mínimas, establecidas para cotizantes con más de 20 años de aportaciones (equivalentes a 120\$ USA para menores de 70 años y 130 para mayores de dicha edad) y de las pensiones asistenciales para mayores de 65 años o incapacitados carentes de recursos, aspecto este muy importante porque un 44% de los afilia-

dos no cotizan, por lo que son potenciales beneficiarios de estas pensiones que corren a cargo del Presupuesto del Estado que, en último término, responde también de eventuales quiebras que produzcan la pérdida de las pensiones contratadas. En definitiva y como consecuencia de todo ello, el Estado posiblemente deberá, en su día, soportar una fuerte carga, en contra de lo que se ha venido señalando en relación con este sistema, si no se desea que se produzca un aumento muy considerable de la pobreza severa.

En resumen y, a modo de conclusión, de lo expuesto anteriormente cabe deducir que ante una situación grave de inoperancia de los tradicionales sistemas protectores en América Latina, era necesario introducir reformas drásticas que, en la mayoría de los casos, y al no llevarse a cabo oportunamente los cambios necesarios en los sistemas anteriores, se han orientado hacia la implantación de sistemas basados, en todo o en parte, en la financiación por capitalización individual y la gestión por entes privados. Sistemas que, aun cuando se hayan pretendido presentar como la solución a un gran número de cuestiones de índole social y económica, lo cierto es que, en la práctica, no han cumplido los objetivos que se marcaron, no han ampliado la cobertura, no han eliminado los regímenes de privilegio existentes y distan de ser la solución universal que pretendían, sino que, como siempre ocurre, presentan luces y sombras, ya que en materia de Seguridad Social seguramente la única certeza universal es que no hay soluciones universales sino que cada circunstancia requiere su propio tratamiento, lo que hace que estas reformas deban ser consideradas en el contexto de Iberoamérica en el que se produce su introducción, constatando, además, que las reformas realizadas en regímenes políticos democráticos se han dirigido hacia soluciones más matizadas de carácter

mixto, de las cuales el sistema uruguayo, si se mantiene en su configuración inicial, puede considerarse como un ejemplo que, sin duda, puede dar un resultado más equilibrado en lo social y lo económico

que los que se implantaron con anterioridad y que puede marcar una tendencia de la evolución que de forma paulatina pueden seguir los sistemas previsionales iberoamericanos. •

BIBLIOGRAFÍA

ALTAMIR, O.: "Distribución del ingreso e incidencia en la pobreza a lo largo del ajuste". *Revista de la CEPAL*, n° 52. 1954.

BONILLA, A. y CONTE-GRAND, A.H.: *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*. OIT, Ginebra 1998.

FRANCO, R.: "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, n° 58. 1996.

GARCÍA JIMÉNEZ, J.: *Seguridad Social, pobreza y sector informal en América Latina*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense. Madrid. 1999.

GUILLION, C.: "Desarrollo y reforma de las pensiones de Seguridad Social: el enfoque de la OIT". *Revista Internacional de Seguridad Social*. Vol. 53, 1, 2000.

JIMÉNEZ, A.: "La reforma de los sistemas públicos de pensiones en América Latina". *Ekonomiaz*, n° 42, 1999.

LUSTIG, N.: "Pobreza y Desigualdad: un desafío que perdura", *Revista de la CEPAL*, n° extraordinario, 1998.

OISS: "Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos", 1999.

ONU: "Panorama Social de América Latina", 1996.

RAMOS, J.: "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", *Revista de la CEPAL*, n° 62. 1997

Revista de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Monográfico n° 4/1998: "Las reformas de los sistemas de pensiones".

THORP, R.: *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, BID-UE. Washington, 1998.