

CAPÍTULO II
LAS PENSIONES DE VEJEZ
EN AMÉRICA LATINA

1.- Configuración de los Fondos de Pensiones

Los Fondos de Pensiones, Fondos de Vejez, Renta o Jubilación, tal como se conocen actualmente son un componente de los Sistemas de Seguridad Social y por tanto, una institución propia de los llamados Estados de Bienestar. Como se indicó en la primera parte de este estudio.

La previsión social como medio e instrumento que tiende a anticiparse a la ocurrencia de los hechos futuros generadores de necesidades sociales, se fue sistematizando y perfeccionando hasta convertirse en un Sistema de Seguridad Social.¹ A través del devenir histórico, la Seguridad Social ha consolidado una serie de principios que le sirven de fundamento, ellos son (c.f. Etala, C 2000:52-53):

- La solidaridad: como manifestación de fraternidad entre los integrantes de una sociedad que se prestan ayuda recíproca. Este principio trasciende lo puramente económico, que lo vincula en muchos casos sólo al financiamiento del sistema.
- La universalidad: se busca la protección de todas las personas, con independencia de su desarrollo o actividad económica o laboral.

¹ El sistema de seguridad social ampara varias contingencias: vejez, maternidad, salud, muerte, vivienda, asistencia social, educación, entre otras. Las pensiones de vejez forman parte del sistema de seguridad social. En muchos casos la seguridad social es de carácter general y los sistemas de pensiones están vinculados a la relación laboral, sin embargo, esto no siempre es así en todos los países. Ello dependerá esencialmente del modelo de Estado de Bienestar en el cual se sustenta el sistema de seguridad social, tal y como se explicó en el capítulo I en lo referente a la clasificación del Estado de Bienestar.

Para el caso de Latinoamérica y Venezuela específicamente es aplicable lo que sostiene Márquez (1992) con respecto a las diferencias entre Seguridad Social y Seguro Social, dado que en la región los modelos de pensiones de vejez estaban inspirados en la concepción del seguro social. (Ver Capítulo III:134)

- La integralidad: busca amparar contra todas las contingencias.
- La subsidiariedad: el individuo debe ser responsable en primer término, la seguridad social no debe ser considerada como garantía absoluta contra la adversidad.

1.1.- La Vejez como hecho social

A lo largo de la historia la vejez ha sido considerada como un problema social. De ella se derivan consecuencias de tipo económico, social, cultural y político. A la seguridad social le interesa la vejez desde el aspecto cronológico y biológico y sus consecuencias económicas y sociales.

Si bien es cierto que la vejez constituye un estadio natural la misma no ha sido tratada de forma igual en todos los tiempos. Se puede decir que es sólo a finales del siglo XIX cuando la sociedad comienza a considerar a la vejez como una contingencia social. El momento final de desenlace de la vida se convierte en una fuente generadora de múltiples problemas, la mayoría de ellos ligados a la pérdida de empleo y de la capacidad productiva.

Como bien se ha señalado, la vejez aparece como una contingencia social y la misma puede ser entendida en dos sentidos, de acuerdo con Pastor Almansa citado por Etala (2000:69):

1. *Como sinónimo de ancianidad, es decir como último período de la vida ordinaria del hombre, al que se llega después de un largo recorrido vital en que se ha desarrollado una actividad, y*
2. *En un segundo sentido, la vejez es sinónimo de senectud o senilidad, entendida como minusvalía psicosomática producida por la acción del tiempo.*

La concepción de la vejez en uno u otro sentido afecta el alcance y significado de la prestación. En el primer alcance (como sinónimo de ancianidad), la pensión es concebida como un derecho del trabajador en contrapartida por su vida activa, para garantizarle un descanso. Para el segundo caso (como sinónimo de senilidad), se toma en consideración el desgaste fisiológico producido por la edad, la disminución del rendimiento que dificultan la continuación eficiente de la vida productiva.

El objetivo principal de las políticas de atención a la vejez debe ser el de garantizar a las personas que acceden a la condición de viejos o ancianos una atención mínima que les permita transitar de forma digna por esa etapa final de la vida, con prescindencia del sentido o alcance que se le de a la vejez. Es por ello que ésta atención excede lo estrictamente económico.

En la actualidad se han acentuado los problemas que la vejez genera al haber aumentado en las últimas décadas la esperanza de vida en el conjunto social. Los avances tecnológicos y el progreso económico han producido un descenso importante de la mortalidad que ha conllevado al envejecimiento de la población. El entorno demográfico constituye uno de los componentes cruciales del marco en que funcionan los sistemas de seguridad social. El envejecimiento de la población como consecuencia de los cambios en los patrones de fecundidad y mortalidad, implica un aumento de los costos de la seguridad social.²

Dentro del universo de determinantes demográficos que configuran el entorno para la operación de los sistemas de pensiones, las tendencias hacia el aumento de la longevidad o duración de la vida representan un factor crítico debido a sus efectos sobre el patrón de costos de tales sistema, consecuencia directa del vínculo entre la longevidad y el número de años de disfrute de una pensión. (Rodríguez y Durán.1998:28)

La estructura de la población por edades y la duración de vida son los dos factores demográficos que influyen directamente en los costos de los sistemas de pensiones. Las implicaciones del envejecimiento demográfico son diversas. En este particular, apunta Rodríguez, M. y Bravo, M. (1992:247)

El factor demográfico incide en tres dimensiones del mercado de trabajo que condicionan muy directamente a esa política, como son la dimensión del mercado de trabajo, la dimensión económica-financiera de los recursos disponibles y la dimensión social.

² Durante el último siglo, la población mundial pasó de 1.600 millones de personas a 6.500 millones. Para más información consultar Bornemizsa, E. y Informe del Fondo de Población de Naciones Unidas en Internet

El proceso de envejecimiento progresivo de la sociedad ha acentuado la crisis no sólo por el aumento paulatino de la longevidad, sino también por los cambios que en la actualidad ha sufrido el mercado de trabajo, caracterizado por una flexibilización de la relación laboral que ha dado lugar a una precarización de las condiciones de trabajo, trayendo consigo un aumento significativo del desempleo y la contratación parcial o temporal, en perjuicio de la estabilidad laboral.

Este fenómeno tiene singular importancia e incidencia en el funcionamiento del sistema de protección social y en las expectativas de los propios interesados, pues genera considerables desequilibrios económicos sobre el sistema al disminuir el número de cotizantes regulares y al reducirse los espacios de cotización efectiva. Si a ello le agregamos el aumento del número de beneficiarios en el sistema, es seguro el advenimiento de una crisis.

Como se puede apreciar, las políticas de atención a la vejez están totalmente supeditadas al desarrollo económico de la sociedad. Es por ello, que el tema de la protección de la vejez a través de las pensiones, rentas o jubilación se ha convertido en el eje central de los diferentes Sistemas de Seguridad Social y en el desencadenante de cada una de las importantes reformas que se han llevado a cabo en los propios sistemas. A partir de la década de los ochenta el debate acerca de la viabilidad de la Seguridad Social ha situado su punto central en el elevado coste de las Pensiones de Vejez.

En la mayoría de los estudios se ha hecho hincapié en los problemas demográficos y financieros que inciden en el mantenimiento del sistema, específicamente en el sostenimiento de los sistemas de jubilación o fondos de pensiones. Sin embargo, es importante conocer que existen otras variables que influyen en el funcionamiento del mismo y que pueden contrarrestar los efectos negativos que se producen en el sistema de seguridad social. Entre ellas se pueden mencionar: el incremento de la tasa de empleo y el incremento del porcentaje del PIB que debe ser destinado al mantenimiento del Sistema de

Seguridad Social. En este sentido, un incremento en la tasa de empleo puede producir un efecto positivo en el sistema de pensiones, pues aumentarían las contribuciones. Con respecto al aumento del porcentaje del PIB pareciera igualmente que actúa positivamente (c.f. Camos, I. 2002:68).

Por otra parte existe en muchos países la posibilidad de desviar los fondos, de realizar actos de corrupción y otras prácticas perjudiciales en la administración del sistema que inducen al fraude en las cotizaciones y al aumento en el índice de morosidad que reduce considerablemente la cuantía de recursos disponibles.³

1.2.- La Vejez y el Estado

El establecimiento de un sistema u otro de seguridad social es una cuestión no sólo económica sino de opción política. La adopción de determinada dirección está condicionada a la consecución de determinados objetivos. Se trata no sólo de garantizar la viabilidad económica sino de la consolidación del sistema en el marco del consenso social y político, que se traduce en la legitimidad del mismo. La vejez ha interesado e interesa al Estado desde diversos y variados puntos de vista. De allí la necesidad de que se adopten políticas integrales de atención hacia las personas de edad avanzada.

Las políticas de pensiones deben ser complementadas por otras medidas de carácter compensatorio, como la asistencia social, médica y orientación al anciano. Todo esto dependerá del pacto social y del tipo de Estado de Bienestar que actúe como modelo para el desarrollo de las políticas sociales.

Actualmente el discurso globalizador y el auge del neoliberalismo ha conducido a muchos Estados a cuestionar el concepto de Estado de Bienestar en pro de la introducción del mercado como principio regulador de la economía. Sin embargo, en lo que respecta a las políticas públicas, en especial en lo concerniente al tema de la seguridad social, el problema es complejo.

³ La incidencia de estos factores en el sistema de pensiones será abordado suficientemente para el caso venezolano en el próximo capítulo.

Una de las recomendaciones del nuevo paradigma es la introducción de lo “privado” en el manejo de los fondos de pensiones: de allí surge la propuesta de los Fondos de Capitalización Privada. Sin entrar en este momento a discernir sobre la conveniencia o no de los mismos, la Seguridad Social no puede perder su vocación hacia lo público, independientemente del método de financiamiento que se escoja. Es innegable el papel del Estado en el mantenimiento del sistema social, pues a éste compete la regularización y las normas por las cuales se regirá el sistema.

1.3.- El Sistema de Pensiones

Cada país ha adoptado una forma particular de establecer su sistema nacional de pensiones, las experiencias son muy variadas. Los mecanismos para establecer la previsión social en la vejez varían de un lugar a otro. Sin embargo, podemos decir en forma general que en el ámbito mundial existen dos corrientes que han influido notablemente en la conformación de los Fondos de Pensiones.

Desde un punto de vista general, la seguridad social se inicia en el mundo tomando en cuenta el enfoque bismarckiano. Posteriormente, en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, la óptica Beveridge de protección social fue tomando mucha fuerza. De modo que actualmente los sistemas incorporan paralelamente principios de ambos enfoques, transitando por un amplio espectro de posibilidades.

El canciller alemán Bismarck introdujo en 1881 el concepto de seguro social como un mecanismo para proteger al proletariado cada vez más organizado. Al capitalismo liberal opuso Bismarck el intervencionismo del Estado. Los esquemas de seguro social que hoy se conocen no han variado mucho, la mayoría de ellos se siguen financiando básicamente mediante contribuciones bipartitas -trabajador y patrono- en algunos casos complementadas por el aporte estatal. Posteriormente, en 1942 apareció el pensamiento de Beveridge influido notablemente por las ideas keynesianas y orientado a la incorporación de esquemas de protección paralelos al seguro social (entre ellos: regímenes complementarios, asistenciales, de ahorro, etc.).

Actualmente ningún sistema de seguridad social responde con exactitud a alguno de los dos tipos originarios, presentando todos características de ambos. Almansa Pastor, citado por Etala (c.f. 2000:16) ha sintetizado los rasgos principales de estos sistemas:

1. En cuanto a los sujetos protegidos, los sistemas bismarckianos consideran como tales a los trabajadores (derecho a la protección basada en la relación laboral). Los sistemas beveridgeanos, en cambio, protegen a los individuos en cuanto miembros de la colectividad (derecho basado en la ciudadanía).
2. Respecto a la financiación, los sistemas bismarckianos la hacen gravitar principalmente sobre las cotizaciones de empleadores y trabajadores (el derecho a la prestación depende del monto cotizado). Los sistemas beveridgeanos, en cambio, ponen en movimiento una solidaridad general, haciendo financiar la protección mediante impuestos comunes englobados en los presupuestos generales.

Desde el punto de vista de la estructura organizativa del Sistema de Pensiones, coincidimos con Rodríguez y Durán (1998:42) que establecen siete criterios de clasificación:

1. *Según el carácter de la protección de los programas que lo componen: protección general, protección complementaria, asistencial y de previsión personal.*
2. *Según la fuente y el sistema de financiamiento: reparto o capitalización.*
3. *Según los objetivos de la función pública que cumplen: seguro, redistribución y ahorro.*
4. *Según el carácter de las prestaciones: beneficio definido o contribución definida.*
5. *Según el criterio de acceso a las prestaciones: contributivo o no contributivo.*
6. *Según el campo de aplicación: selectivo o abierto.*
7. *Según los organismos gestores: públicos o privados.*

Cualquier Sistema de Pensiones puede compartir características comunes a varios de los criterios antes enunciados.⁴

El término *seguridad social*, generalmente, se utiliza en su sentido amplio, siguiendo el concepto tradicional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual incluye:⁵

⁴ Sobre las características de los Sistemas de Pensiones se tratará específicamente el caso venezolano.

⁵ La OIT define a la seguridad social como “la protección que la sociedad provee a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra la necesidad económica y social que se produce por

1. Los seguros sociales, que abarcan pensiones de vejez, invalidez y muerte; atención médico-hospitalaria por riesgos profesionales y prestaciones monetarias por enfermedad común y maternidad; y prestaciones monetarias o indemnización por desempleo.
2. Asignaciones Familiares.
3. Asistencia Social, dentro de las cuales podemos encontrar, por ejemplo, a las pensiones no contributivas o a la atención médica-hospitalaria gratuita concedida a personas sin recursos que no contribuyen al Seguro Social.
4. Sistema Nacionales de Salud.
5. Programas de Viviendas.

En muchos países de Latinoamérica se ha identificado al Seguro Social con la Seguridad Social, caso éste el de Venezuela. Sin embargo, es importante distinguir el uno de la otra. El primero, abarca sólo algunas de las contingencias sociales y no es el único medio de previsión social. La Seguridad Social es una institución más amplia, tal como lo señala claramente el concepto de la OIT anteriormente indicado.

El Seguro Social es la institución que se encarga en la mayoría de los países de las pensiones de vejez. En América Latina ha sido por excelencia si no la única institución de seguridad social, sí la principal. Alrededor del Seguro Social se han configurado los sistemas de Pensiones de Vejez.

El Seguro Social según Sánchez, F. (1956:874)

Es una institución de derecho público, cuyo fin es atender de modo adecuado las necesidades eventuales ocasionadas por riesgos y contingencias que gravitan sobre los trabajadores, mediante la solidaridad de los trabajadores, mediante la solidaridad de los miembros de producción y el Estado, en un sistema equitativo de compensación de estas cargas.

la cesación o sustancial reducción de sus ingresos motivados por la enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte, la provisión de asistencia médica y subsidios a las familias con hijos. (OIT:4)

La participación e implicación del Estado es fundamental tanto en la gestión del sistema como en la participación directa en el mantenimiento de los costos.

Cerdá y Richard, B. (1945:139) consideran que el Seguro Social en su aspecto general se caracteriza:

1. *Por exigir para su funcionamiento, que los cálculos de las cuotas e indemnizaciones sean efectuados de conformidad con la técnica actuarial.*
2. *Por beneficiar colectivamente a los trabajadores débiles.*
3. *Por la intervención que en su organización y funcionamiento tiene el Poder Público.*
4. *Por pagarse la casi totalidad de las cuotas por personas ajenas al beneficiario, es decir, por el elemento patronal y el Estado.*
5. *Por ser la indemnización un derecho que corresponde al trabajador cuando este sufre un siniestro.*
6. *Por tener el carácter obligatorio.*

El Seguro Social es una institución de carácter público destinado a asegurar la satisfacción de necesidades futuras e inciertas. En este sentido se puede decir que cumple cuatro funciones esenciales: en primer lugar, protege la capacidad productiva (conserva el factor humano y aumenta sus principales valores); en segundo término, modifica las posibilidades de trabajo, al influir sobre el mercado de trabajo, especialmente sobre el salario; en tercer lugar, modifica el consumo, regularizándolo permitiendo que los beneficiarios se conviertan en potenciales consumidores; y finalmente modifica la acumulación de capitales, orientando la política de inversiones.

Como se señaló anteriormente, el Seguro Social se encarga de la configuración de los fondos de pensiones. Sin embargo, debido a la evolución que ha tenido la institución y a la aparición de regímenes complementarios, no es la única institución previsora.

El fundamento filosófico que justifica la necesidad de potenciar y fomentar los Seguros Sociales, frente a otros mecanismos o técnicas de cobertura de los riesgos sociales es doble; la imposibilidad de satisfacer, con el esfuerzo individual o familiar, necesidades perentorias esenciales que siente una gran parte de la población y la de evitar las repercusiones perturbadoras que ello produce en la sociedad entera. (c.f. Aznar, S. 1945 :7)

El aspecto fundamental o característica básica del sistema de protección instaurado en la mayoría de los países que siguen la concepción bismarckiana se basa en el hecho de implicar al Estado en el desarrollo del sistema de protección.

La participación del Estado en el sistema de seguro social se centra no sólo en la gestión del sistema, al que se le atribuye un carácter público, sino que además el Estado contribuye con su participación en la financiación del sistema por medio de sus aportaciones. La protección de la vejez implica la participación no sólo del Estado, sino también de los empleadores o patronos quienes tienen la obligación de coayudar al mantenimiento de la paz social.

1.4.- Naturaleza de las Prestaciones y de las Contribuciones

Las prestaciones son el beneficio o ventaja que recibe el asegurado una vez que es afectado por determinada contingencia social amparada por un sistema de seguridad social. En el caso del sistema de pensiones, nos referimos a la jubilación o renta que obtiene la persona una vez alcanzada la vejez.

Las contribuciones, por el contrario, son los montos que debe aportar el asegurado y los demás actores (empleadores y el Estado) para el financiamiento del sistema. (c.f. Etala, C. 2000:22)

De manera general se pueden clasificar los sistemas de pensiones de vejez en programas de prestaciones definidas y en programas de contribuciones definidas.

1.4.1 Programas de Prestaciones Definidas

Los llamados programas de prestaciones o beneficios definidos establecen a priori el tipo y monto de beneficio que recibirán los afiliados. La magnitud de las prestaciones que el sistema se compromete a otorgar es conocida de antemano. Dichos beneficios constituyen una promesa a futuro que el programa deberá garantizar una vez cumplidas las condiciones que dan acceso al derecho.

Este esquema se basa en los principios de seguro y se financian colectivamente, a través de los sistemas de reparto, de capitalización plena colectiva o de capitalización parcial.

En este programa no existe una relación directa entre aportes y beneficios, pues existen mecanismos para garantizar algún tipo de redistribución entre grupos de diferentes niveles de ingreso.

El monto de los beneficios dependerá de la tasa de reemplazo, las edades de retiro, el número de cotizaciones, entre otras.

1.4.2 Programas de Contribuciones Definidas

Este es el extremo opuesto del anterior. Se conoce a priori el aporte, pero no la cuantía de la prestación.

Su principal característica es que los beneficios dependen exclusivamente del nivel de ahorro logrado por cada afiliado al final del período de acumulación, el cual dependerá fundamentalmente de las contribuciones efectuadas por el cotizante durante su vida activa más las ganancias derivadas de la acumulación y capitalización a favor de éste.

Son propios de los esquemas de financiamiento individual o de ahorro jubilatorio. Aquí no opera el principio de seguro para las prestaciones de vejez. De allí que la prestación sea indefinida.

Este tipo de programas carece de elemento de solidaridad propio de los sistemas de seguridad social.

2.- Financiamiento del Sistema

La gestión y administración del Sistema de Seguridad Social en su conjunto, así como de cada uno de sus componentes necesitan de recursos para su financiación. En el diseño y operación de los programas de pensiones el punto central lo constituye la forma de organizar los recursos dirigidos a afrontar los costos y sostenimiento del mismo.

Existen varios esquemas de financiamiento, sin embargo, en todos los programas de Pensiones la fuente principal de financiamiento proviene de los aportes sobre los salarios, de allí que muchos lo han denominado como un impuesto a la nómina.

En los Estados que han optado por esquemas de seguridad social y fondos de pensiones de corte bismarckiano los aportes provienen de los trabajadores, de los empleadores y del Estado.

El sistema de financiamiento de un régimen de seguridad social puede definirse como el conjunto de métodos que permiten establecer y mantener su equilibrio actuarial y financiero, sobre la base de una ecuación de equilibrio global entre ingresos por aportes y egresos por prestaciones en un horizonte de tiempo predeterminado.

Se considera a los regímenes obligatorios de seguridad social como perennes o ilimitados en el tiempo, lo que implica que se opera con una comunidad abierta de riesgos, que comprende a la población inicial y a todas las generaciones futuras de personas aseguradas, incluidos los beneficiarios derivados de éstas. (Lazarov y González. 1995:42)

Los distintos esquemas de financiamiento pueden ser agrupados de diferentes maneras. A efecto de esta investigación, se tomará en cuenta el principio de solidaridad como criterio de clasificación. De esta forma se habla de: regímenes de financiamiento colectivo y regímenes de financiamiento individual.

2.1.- Regímenes de Financiamiento Colectivo

Este tipo de regímenes se caracteriza por tener un alto componente de solidaridad, el cual variará de acuerdo al tipo escogido y a las condiciones legales establecidas para el acceso a la prestación. En el financiamiento colectivo el equilibrio se verifica a nivel global con cierta independencia de las circunstancias individuales. Dentro de ellos podemos encontrar tres grandes corrientes:

2.1.1 El Sistema de Reparto o de Capitalización Nula (horizonte anual)

Este esquema se caracteriza porque los ingresos de un período determinado, generalmente un año, son iguales a los gastos de ese mismo período, por lo cual no existe acumulación de fondos, salvo una reserva para cubrir eventualidades no previstas.

El régimen de reparto se llama en inglés pay-as-you-go, cuya traducción literal es “pago sobre la marcha”, lo que significa que lo que se cobra con una mano se paga con la otra. Es por ello que éste régimen, se usa típicamente en los programas con riesgos de corto plazo, como enfermedad y maternidad. (Mesa-Lago, C. 1998:101)

Al decir de Carmelo Mesa-Lago, el régimen financiero adecuado está relacionado con el tipo de riesgo. La enfermedad y la maternidad son riesgos de corto plazo, la contingencia ocurre en un período de tiempo reducido, por lo que no se requieren de reservas cuantiosas. Lo contrario sucede con las pensiones de vejez. Éstas constituyen riesgos a largo plazo, para lo cual es importante la acumulación de una reserva.

Cuando se utiliza el sistema de reparto para financiar las pensiones, ocurren inconvenientes de orden práctico. La inexistencia de un fondo de reserva implica que la prima o tasa de contribución se mantiene muy similar a los costos a largo plazo. Sin embargo, esto no ocurre así, los sistemas maduran y la relación contribuyente/beneficiario decrece. Con el envejecimiento de la población son menos los contribuyentes por cada pensionado.

Este comportamiento lleva a un aumento lógico de las tasas de contribución en el largo plazo hasta que la prima se estabiliza dependiendo de las características demográficas y del perfil de beneficios y de las condiciones de acceso al sistema. En este sentido se habla del comportamiento normal o deseable. No obstante, esta situación se ve muchas veces perturbada y revertida por factores de índole económica o administrativa, como por ejemplo: la inflación, la evasión, la mala administración o corrupción, encareciéndose así el financiamiento.

Los regímenes de reparto se caracterizan por un fuerte componente de solidaridad entre generaciones. Las nuevas generaciones asumen gran parte del financiamiento de los

beneficios que corresponden a las generaciones anteriores, lo que da origen a una especie de contrato intergeneracional.⁶

En los sistemas de reparto, el Estado participa frecuentemente, no sólo en la conducción del mismo sino como contribuyente con sus aportes. El Estado puede obtener los ingresos para financiar el sistema a través de la vía impositiva o con recursos extraordinarios (en el caso de Venezuela, recursos provenientes de la renta petrolera).

Rodríguez y Durán (1998:119) sostienen que:

Si el programa se financia mediante impuestos generales y no en la forma usual a través de las cuotas sobre los salarios, la solución se da por medio de la programación fiscal. En los países donde funcionan sistemas maduros de pensiones bajo un esquema de reparto, y por lo tanto, con un nivel de costos más o menos estable, las asignaciones presupuestarias del erario no dan mayores problemas, pues el monto de beneficios tiende a ser estable en el tiempo.

Este supuesto tiene como requisito un buen funcionamiento del sistema, lo cual en la mayoría de los países de América Latina no ha ocurrido. Originándose así la crisis en los sistemas maduros e incluso en aquellos que no tienen aún mucho tiempo funcionando (pioneros e intermedios, según la clasificación de Mesa-Lago).

2.1.2 Sistema de Capitalización Plena con prima media nivelada (horizonte infinito)

Este método se basa en una contabilización de los aportes y en la acumulación de una reserva. La capitalización plena, llamada en inglés *fully funded*, supone que la prima será la misma por un período indefinido para el cual se calcula habrá una reserva suficiente para pagar las pensiones. En este sistema la Ley determina las condiciones de la pensión; por tanto estamos hablando de un régimen de prestación definida.

El método utilizado en este sistema es el de “prima media nivelada”, el cual según Rodríguez y Duran. (1998:117-118):

Se calcula de tal forma que el valor actual de todos los ingresos futuros probables iguale al valor actual de todos los gastos futuros probables. En teoría, se supone que esa prima asegura el equilibrio financiero a largo plazo, y que se mantiene constante a lo largo del

⁶ Precisamente, el contrato intergeneracional es uno de los inconvenientes a afrontar en el momento de cambiar del régimen de reparto al de capitalización completa. El costo de transición es alto, pues se debe cerrar la brecha entre el activo y el pasivo.

tiempo. Dado que al inicio del régimen los ingresos por contribuciones superan los gastos por pensiones, es posible entonces acumular una reserva técnica importante, cuya capitalización permitirá hacer frente al excedente de los costos sobre la prima que se produce cuando el sistema madura en el largo plazo. De allí que a este método se le denomine “capitalización completa”.

La fórmula para calcular la pensión se basa en el salario promedio del asegurado y en la tasa de reemplazo. En este caso ocurren transferencias del colectivo asegurado de alto ingreso al de bajo ingreso. Existe una cierta relación entre las contribuciones que se pagan y las prestaciones que se cobran. Este tipo de programas tiene un impacto progresivo en la distribución del ingreso; sin embargo, esto no ocurre siempre en la práctica.

Para el buen funcionamiento de este esquema se requiere la rentabilidad y el equilibrio de la reserva a largo plazo. Es indispensable, entonces, una buena política de inversión que garantice la sostenibilidad financiera del régimen.

2.1.3 Capitalización Parcial con prima media escalonada (horizonte finito)

Este sistema en lugar de establecer el equilibrio por tiempo indefinido, lo reduce a un período más corto (entre 10 y 15 años). Las reservas que se acumulan podrán pagar las pensiones que surjan en el período preestablecido, lo que lleva a un ajuste actuarial para los próximos períodos que determinarán si se debe o no aumentar la prima.

Este modelo se considera intermedio entre el de reparto y el de capitalización plena con prima nivelada. La OIT recomendó este esquema a los países en desarrollo con escasa capacidad para destinar grandes reservas a la capitalización de un sistema de pensiones. Teóricamente permitiría un desarrollo de las economías, ya que el esfuerzo financiero se repartía a lo largo de un período de tiempo determinado, permitiendo cierto grado de transferencia entre las generaciones. Sin embargo, en muchos países latinoamericanos no se operó con la debida disciplina financiera, lo cual se tradujo en problemas de costo.

Mesa-Lago (c.f. 1998:103) llama la atención respecto a la capitalización parcial colectiva, la cual sostiene no es reparto. En el reparto no hay reserva o la misma es muy pequeña y no se puede invertir, ya que estamos hablando de un corto plazo. No ocurre lo mismo con la capitalización parcial donde la reserva puede llegar a ser sustancial en el período inicial de

acumulación y la inversión puede ser cuantiosa, dependiendo del tiempo que se tome en cuenta.

De allí que resulte un error afirmar que en toda América Latina hay regímenes de reparto, cuando lo que en realidad existen son regímenes de capitalización parcial colectiva.

2.2.- Régimen de Financiamiento Individual o Capitalización Plena Individual

En este esquema el equilibrio global se logra a través del equilibrio individual. La contribución se coloca en una cuenta individual, junto con la de los demás asegurados. Ese capital se invierte y el rendimiento correspondiente va a las cuentas individuales restando los costos de la intermediación financiera. Con este régimen no existe la solidaridad, ya que no hay transferencia entre grupos de diferentes ingresos. La cuenta individual pertenece exclusivamente al asegurado. La jubilación dependerá de los aportes realizados a lo largo de la vida y de la rentabilidad acumulada, lo cual le impone al aportante asumir riesgos. Este tipo de sistema generalmente es de contribución definida, pero de prestación indefinida.

Muchos autores han criticado este tipo de financiamiento, pues el mismo carece del principio de solidaridad, el cual es intrínseco a la seguridad social. De allí que algunos lo consideren como un método de ahorro jubilatorio y no propiamente como un método de seguridad social.

Es por ello que este tipo de esquema es acompañado generalmente por una garantía estatal de pensiones mínimas para los grupos con baja capacidad de ahorro. Bajo esta óptica se diseñó la reforma de pensiones chilena de los años ochenta y algunas otras en América Latina.

3.- La crisis económica y los problemas de financiamiento de los Fondos de Pensiones

El problema de los costos y financiamiento de los regímenes de jubilaciones o pensiones ha interesado a los diferentes actores a lo largo de más de un siglo. El Estado como uno de los principales gestores de la seguridad social, a través de la elaboración de políticas públicas, fue diseñando el modelo de financiamiento para los programas sociales y específicamente para los Fondos de Pensiones.

Las condiciones mundiales en los últimos dos decenios han cambiado drásticamente y con ello los modelos económicos. La globalización y la incursión del paradigma neoliberal como nuevo modelo económico para el desarrollo ha llevado al cuestionamiento de muchas instituciones, entre ellas la seguridad social.

Por otra parte, las condiciones internas de maduración de los propios sistemas fueron heterogéneas y en algunos casos las políticas implantadas no consiguieron sustentar un sistema viable y sostenible de seguridad social en el largo plazo. Se fueron presentando en los distintos modelos problemas de costo en los Fondos de Pensiones y demás subsistemas de la seguridad social.

En el caso de América Latina, además de los problemas particulares de cada uno de los modelos, la crisis económica que afectó a la región en la década de los ochenta, condujo al replanteamiento de los modelos vigentes.

En el resto del mundo, específicamente en los países europeos con un alto desarrollo del Estado de Bienestar, también los sistemas de seguridad social han enfrentado serios problemas. Inglaterra fue la primera en cuestionarse el funcionamiento del sistema de seguridad social e introdujo reformas de corte neoliberal, reduciendo el papel del Estado, a través de procesos de privatización, recortes en la burocracia y el gasto público, y reformas en el plano laboral y social.

Las nuevas tendencias europeas sin duda alguna influyeron en otras regiones y en América Latina comenzó a debatirse sobre la sostenibilidad de la seguridad social.

En el primer capítulo de este trabajo se hizo una revisión general de la crisis económica y su repercusión en los países latinoamericanos. Para la década de los ochenta el colapso de los sistemas de seguridad social en la región era evidente. Los costos habían aumentado considerablemente y el agobiante servicio de la deuda pública limitaba los recursos destinados al mantenimiento de la seguridad social. Se impuso la necesidad de reducir el gasto público y con ello el gasto social.

A efectos de comprender mejor como se desarrolló la crisis y sus repercusiones en los costos de los Fondos de Pensiones, resulta significativa la clasificación de los países latinoamericanos, tomando en cuenta el período de gestación cronológico de los modelos de seguridad social, propuesta por Mesa-Lago (1994:41). Este autor los clasifica en: pioneros, intermedios y tardíos.

1. Grupo Pionero

En la primeras década del siglo veinte un grupo de países latinoamericanos establecieron un conjunto de normas y programas destinados a la protección de los trabajadores.

Al respecto, señala Mesa-Lago (1994:42):

En cinco países latinoamericanos que son los más desarrollados de la región (Chile, Uruguay, Argentina, Cuba, Brasil, que juntos representan el 15 por ciento de los países de América Latina y el Caribe), los programas de pensiones se establecieron en los años veinte y treinta. Estos programas comenzaron protegiendo a los grupos ocupacionales o sectores de la fuerza laboral más organizados, pero poco a poco incorporaron a sectores más amplios y menos poderosos; en la actualidad su cobertura alcanza a 70% de la población o más, y llegan casi a la universalidad, si se toman en cuenta los programas no contributivos en favor de los indigentes...

Los sistemas de seguridad social de estos países evolucionaron, pues, de manera fragmentada, lo que produjo numerosos sistemas independientes, cada uno con legislación, gestión, financiamiento y prestaciones propios y carente de coordinación global.

La evolución fragmentada y no coordinada del sistema condujo a una estratificación del mismo, produciéndose casos de inequidad. Grupos fuertemente protegidos y otros que

sufrían una deficiente protección. El costo de estos programas fue incrementándose hasta hacerse excesivo (entre 9 y 11% de PIB).

Cuando estos programas maduraron, la cobertura se había extendido debido a las condiciones generosas de acceso y los costos se habían elevado notablemente, encareciendo al sistema.

En un principio este grupo de países optó por sistemas de capitalización colectiva, algunos plena y otros parcial. Luego transitaron por el régimen de reparto, siendo este fuertemente subvencionado por el Estado. Sin embargo, la situación financiera de los sistemas, lejos de mejorar, desembocó en una crisis. El Estado soportaba una fuerte carga que para los años ochenta se volvió insostenible. La crisis económica de la región sólo fue el detonante en los ya deteriorados sistemas de seguridad social.

2. Grupo Intermedio

Este grupo inició sus programas de seguridad social mayoritariamente en los años cuarenta y cincuenta. En la región se caracterizaban por tener un sector industrial pobre y un predominio rural, a excepción de México que se encontraba relativamente industrializado. El resto, lo constituían: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

Este grupo fue influenciado notablemente por los postulados de la OIT y el informe Beveridge. Ellos quisieron evitar en un principio los errores de los países pioneros y confiaron la protección social a un organismo: el Seguro Social.

Este se encargaría de administrar todo lo concerniente a las distintas contingencias amparadas por la seguridad social. En su comienzo su cobertura estuvo limitada a la capital y a las grandes ciudades. Al principio no logró cubrir a toda la población y luego a lo largo de su desarrollo no ha alcanzado la pretendida universalidad. Su cobertura fluctúa entre un 13 y 60%, según datos aportados por Mesa-Lago (1994: 43)

Con el desarrollo y evolución del sistema este grupo también introdujo sistemas paralelos de protección y surgieron programas independientes.

Por ser más jóvenes y no haber alcanzado aun la madurez, estos programas no presentaron los mismos problemas de los pioneros. Sin embargo, en los años ochenta comenzaron a tener problemas en su financiamiento debido a la crisis económica y a las fallas en la implementación del modelo.

Estos países tienen como modelo de financiamiento el de capitalización parcial con prima media escalonada. Actualmente sufren desequilibrios actuariales y problemas en la sostenibilidad del sistema. En este grupo se han destinado grandes sumas de subsidios por parte del Estado a determinados grupos que gozan de prestaciones generosas.

3. Grupo Tardío

El resto de los países de la región se encuentra en este grupo que se caracteriza por iniciar tarde la implementación de políticas de protección y un grado relativamente alto de unidad y uniformidad. (c.f. Mesa-Lago.1994:44)

La carga de la seguridad social en estos países es relativamente liviana, pues sus programas se iniciaron en los años sesenta; la cobertura de la población es en general bastante baja. Ellos utilizan el sistema de financiamiento de capitalización parcial con prima media escalonada. La crisis de los ochenta también influyó en estos países, pero en menor grado.

Recientemente casi todos los países de la región se han visto perturbados por problemas similares caracterizados por desequilibrios externos, caída del ingreso per cápita, aumento del desempleo y crecimiento del sector informal. Pero también se puede decir que desde el plano interno los sistemas de seguridad social fueron presentando una serie de problemas comunes, como alta fragmentación, insuficiente cobertura, problemas administrativos, entre otros. Resulta significativo el hecho de que en los tres grupos, existan problemas en el sostenimiento de la seguridad social, dado que han seguido un proceso de desarrollo diferente.

Bonilla y Conte-Grand (1998:40) consideran que:

Un rasgo característico de la creación y evolución de los regímenes de jubilaciones y pensiones en la región fue el hecho de que a pesar de que, entre la creación de los primeros y la de los últimos, transcurrieron casi 50 años, los objetivos, estrategias, estructuras y papeles de los copartícipes sociales, tuvieron características similares en todos los países, independientemente de su desarrollo demográfico, económico y también

tecnológico. Prácticamente todos los diseños de los regímenes de jubilaciones y pensiones obedecieron a modelos europeos basados en supuestos de pleno empleo y crecimiento económico e incluso de promoción de natalidad.

Todos los regímenes de jubilaciones y pensiones se desarrollaron en la región en un contexto de desarrollo nacional caracterizado por modelos económicos proteccionistas, por altas tasas de crecimiento demográfico, por mercados de trabajo no formales con perspectivas de crecimiento, con recursos humanos con capacitación insuficiente con tecnologías informáticas disponibles de primera y segunda generaciones.

Como se puede apreciar, desde el comienzo existió en la región la dificultad práctica entre el modelo adoptado y la adaptación de éste a las realidades nacionales de la región. Es evidente que los modelos europeos se desarrollaban en otro contexto y bajo otros supuestos. Por lo cual los resultados latinoamericanos diferirían de los europeos. Es por ello, que los factores endógenos, a los efectos de esta investigación sean considerados como la principal causa que influye en la viabilidad de los sistemas desde el mismo momento de su creación. En esto nos detendremos más adelante.

En forma general el diagnóstico de los problemas que presentan los regímenes de pensiones en América Latina coincide con el planteamiento cepalino, citado por Bonilla (1998:43), el cual plantea:

- 1) *Coexistencia de múltiples regímenes con privilegios y baja o nula cobertura para los más pobres.*
- 2) *Escasa generación de empleo productivo o generación de incentivos para la automatización más que para el uso intensivo de mano de obra.*
- 3) *Descenso en la relación entre contribuyentes y beneficiarios.*
- 4) *Evasión y/o retrasos en el pago de las contribuciones.*
- 5) *Absorción de los saldos y reservas actuariales por los presupuestos gubernamentales.*
- 6) *Baja rentabilidad en las inversiones.*
- 7) *Débil relación entre las contribuciones y los beneficios.*
- 8) *Excesivos costos administrativos y baja eficiencia.*
- 9) *Sistemas financieros procíclicos y con cargas sociales sobre la nómina que afectan la competitividad de las empresas.*

Las heterogeneidades nacionales se han reflejado en la constitución de los regímenes de pensiones, es por ello que en la mayoría de los países existen regímenes caracterizados por una combinación de población no cubierta, regímenes de privilegios, regímenes profesionales y regímenes empresariales no armonizados. El gran número de instituciones que se han creado para brindar protección social ha ocasionado problemas de coordinación y administración, elevando los costos y disminuyendo la efectividad.

El desarrollo económico de los países en la región ha estado marcado por un aumento del desempleo y del sector informal. La tendencia hacia la flexibilización del trabajo se manifiesta no sólo en el factor económico, sino que ejerce su influencia en los sistemas de seguridad social.

En este contexto se puede decir que los sistemas de seguridad social, debido a sus costos y problemas de financiamiento afectan tanto la generación de empleo productivo como la competitividad de las empresas, pues ejercen una fuerte presión social sobre la nómina.

Cuanto más viejo es un sistema, mayor es el monto de las contribuciones y el porcentaje de éstas sobre los salarios. Existen países con contribuciones entre el 40% o 49%, como Uruguay y Argentina, tal como lo señala Mesa-Lago (c.f. 1998:79), donde los incentivos para la evasión y la mora son altos. Además la inflación se convierte en un incentivo adicional para la mora, pues el empleador obtiene una ganancia cuando retiene la contribución y la paga tardíamente con una moneda devaluada.

Por lo que respecta a los costos administrativos se puede decir que los mismos dependen del grado de maduración del programa, la cobertura poblacional, la tasa de urbanización, la calidad del personal y la eficiencia de la gestión. A manera de ejemplo se observa que países pioneros como Argentina y Brasil tienen costos más bajos de administración, pues tienen sistemas con cobertura universal, bastante unificados y urbanizados. Por el contrario en países tardíos e intermedios los costos son más altos.

El problema del personal y su remuneración también cuenta, pues en muchos casos se trata de un personal con escasa calificación, pero con alta influencia política.

Por lo que respecta a la gestión se está en presencia de un laberinto difícil de sortear. Por un lado hay multiplicidad de instituciones, complejidad jurídica, tramitación complicada e información insuficiente o poco confiable; y por el otro, falta de coordinación y control y uso ineficiente de las tecnologías.

En cuanto al papel del Estado como administrador se debe decir que además de una gestión ineficiente, existe baja rentabilidad en las inversiones. En muchos casos las reservas actuariales han sido absorbidas por los presupuestos gubernamentales, el Estado ha invertido en papeles públicos de escaso valor y rendimiento. Resulta evidente que con una

situación interna tan compleja estos sistemas sean vulnerables a presiones externas y no respondan a las expectativas de los beneficiarios, quienes observan que existe una relación desproporcionada entre las contribuciones y los beneficios.

A partir de los años ochenta se presentó el debate de las reformas de los fondos de pensiones en América Latina como algo prioritario y como una adaptación a las nuevas realidades económicas de la región. Es por ello que el mismo se presenta en el contexto de las reformas estructurales de corte neoliberal. Existe la tendencia a poner el énfasis en el problema financiero y en la relación del sistema de seguridad social con el sistema económico.

Aparece la reforma como producto de negociaciones políticas y como parte integrante de los compromisos adquiridos con los organismos internacionales de financiación (FMI Y Banco Mundial), al margen del equilibrio entre los objetivos sociales y económicos. Sin embargo, como se ha venido señalando, los sistemas de seguridad en la región nacieron con fallas que ocasionaron problemas debido a su configuración interna. En el caso particular de esta investigación se cree que los problemas y las fallas del sistema de pensiones obedecen a la dinámica de desarrollo de los mismos más que a factores externos, tal y como ha sido presentada en la mayoría de los casos.

3.1.- Factores exógenos que influyen en el financiamiento de los Fondos de Pensiones

El financiamiento de los fondos de pensiones y sus costos está íntimamente ligado al desarrollo económico del país y al modelo que lo sustenta. Igualmente el factor demográfico constituye una variable importante a la hora de tomar decisiones con respecto a la viabilidad de un determinado fondo de pensión. Estos dos factores son externos a la constitución propia del sistema e independientes del mismo, pero intervienen directamente en su desarrollo.

3.1.1 Factores Económicos

En el actual contexto mundial la seguridad social no ha escapado a las presiones de la competencia en la nueva economía mundializada y al crecimiento de la economía informal. (c.f. OIT 2002:93). Es por ello, que el desarrollo económico de un país influye en el desempeño del modelo de seguridad social escogido y a la vez éste influye en la economía, tal como bien se ha señalado existe una relación bidireccional.

Se debe recordar que los sistemas económicos de la región estuvieron fuertemente influenciados por las ideas keynesianas, el desarrollo del Estado de Bienestar europeo y el modelo de desarrollo hacia adentro (sustitución de importaciones).

En este contexto nacieron y se fueron desarrollando los sistemas de seguridad social de América Latina. El papel del Estado en la economía era protagónico y su influencia en el desarrollo de los servicios sociales era inobjetable.

Estos programas fueron presentado problemas paulatinamente, pero con la crisis de la deuda en los ochenta y el auge del paradigma neoliberal, se cuestiona la eficiencia del Estado en el manejo de los asuntos económicos y aparece el PAE como la solución o salida de la crisis. Sobre el particular se hizo mención suficiente en el primer capítulo.

Mesa-Lago (1998:175) dice al respecto:

El costo social de la crisis y del ajuste estructural (de nuevo es difícil separar ambas) es muy desigual entre los distintos grupos socioeconómicos: quienes más lo sufren son los sectores de menor ingreso y los pobres, los ancianos, las mujeres, los niños y los trabajadores. Esto es lógico porque son ellos quienes sufren más el aumento del desempleo, los recortes en los programas sociales, la reducción del salario mínimo real, la enorme inflación y la regresión en la distribución del ingreso.

La crisis de la deuda agravó la situación de los regímenes de seguridad social de los países en toda la región, sin discriminar entre los diferentes grados de maduración de los sistemas.

El aumento del desempleo y la informalidad disminuyó las contribuciones, produciéndose un desequilibrio en la ecuación beneficiario/contribuyente. La caída del salario real y la inflación estimularon la mora, disminuyeron las reservas reales y el rendimiento de las mismas. Por el otro lado, el Estado dejó de cumplir con sus obligaciones financieras en la seguridad social para satisfacer los servicios de la pesada deuda.

Paralelamente los gastos de la seguridad social se incrementaron, las pensiones debieron ajustarse al costo de la vida, las erogaciones en seguro de desempleo y en salud también fueron en acenso.

Razón tiene Mesa-Lago (1998:182) cuando habla del carácter procíclico de la Seguridad Social en América Latina, en lugar de anticíclica. La seguridad social no fue capaz de amortiguar los costos sociales, sino que por el contrario agravó más la situación.

3.1.2 Factores Demográficos

El factor demográfico es crucial en el funcionamiento de los sistemas de seguridad social. Los cambios en los patrones de natalidad y mortalidad son fenómenos que inciden en los costos de los programas de seguridad social. Actualmente el mundo se encuentra dentro de la llamada explosión demográfica. El aumento vertiginoso de la población en los últimos años ha producido un cambio en la estructura por edades. El número de ancianos es mayor. Esta evolución de la longevidad repercute en los costos de los fondos de pensiones. Sin embargo, la situación de los países de América Latina es muy distinta a la de los países europeos.⁷

El problema de envejecimiento en Europa es más acentuado que en los países Latinoamericanos. No obstante, el grupo pionero de Latinoamérica ha comenzado a tener problemas debido al factor demográfico.⁸

Según datos de United Nations Population Division, el número de individuos de 60 años o más a nivel mundial, pasó de 200 millones en 1950 a casi 550 millones en la actualidad.⁹

⁷ Según el Informe sobre la Protección Social en Europa en 1999: “Se pueden identificar cuatro grandes tendencias de particular importancia: el envejecimiento de la población en todos los Estados miembros y las perspectivas de aumento del índice de crecimiento del número de personas mayores a partir del 2010; una participación cada vez mayor de mujeres en el mercado de trabajo y los cambios en el equilibrio entre hombres y mujeres; la persistencia del desempleo de larga duración, especialmente entre los trabajadores de más edad y la tendencia hacia una jubilación anticipada; y el aumento del número de hogares en relación con el crecimiento de la población, con aumento de personas que viven solas y hogares en los que ningún miembro trabaja.” Bruselas, 21 de marzo del 2000 COM (2000) 163 final. P:8

⁸ El envejecimiento de la población y la alta esperanza de vida en este grupo de países son algunos de los factores que condujeron a los desequilibrios actuariales y financieros (Mesa-Lago.1994:42).

De acuerdo a las nuevas tendencias, los costos de las pensiones representan una carga difícil en el sistema económico. Es por ello que el aumento de la longevidad implica un reto estratégico en el diseño de las reformas de pensiones a fin de hacerlas viables dentro de una transición demográfica.

3.2.- Factores endógenos que influyen en el financiamiento de los Fondos de Pensiones

Cada sistema de pensiones es configurado de acuerdo con determinados objetivos programáticos que toman en cuenta el entorno donde deberán ser desarrollados. Por eso un modelo que bien puede ser exitoso en un país en otro podría ser un desastre.

Las disposiciones nacionales no obedecen a un modelo único, sino a toda una serie de características propias de cada país; por ejemplo, la relación entre Estado y sociedad, el método de financiamiento de la economía, el mercado de trabajo, la organización de las relaciones profesionales, la percepción de la equidad, de la vejez, del riesgo, de las relaciones entre generaciones. (Reynaud.1995:67)

Los sistemas de pensiones de la región desde el mismo momento de su configuración presentaron características que con el tiempo se fueron convirtiendo en causa del problema. Estas características se convirtieron en factores endógenos que influyen en el sostenimiento de los sistemas, entre ellas encontramos:

- 1) Fragmentación y estratificación: la existencia de múltiples organismos prestadores de los servicios hacen al sistema complejo, costoso e inequitativo, lo cual genera altos costos administrativos.
- 2) Condiciones generosas de adquisición para alguno de los grupos, las cuales se traducen en: edades tempranas de jubilación, salario básico jubilatorio calculado sobre escasos años de aporte o actividad y tasas de reemplazo demasiadas altas.

⁹ Datos extraídos de United Nations Population Division, The sex and age Distribution of the World Population (The 1994 Revisions), reproducidos en Internet: <http://www.un.org/esa/socdev/age4res2..htm>

- 3) Cobertura pobre y dificultades para ampliarla.
- 4) Contribuciones onerosas y regresivas.
- 5) Problemas de Administración.
- 6) Riesgo Político.

Estos factores producen efectos adversos, pues los individuos perciben al sistema como débil e ineficaz. Provocando grandes asimetrías entre los trabajadores que aportan y los que no lo hacen. De alguna manera ellos inciden en la informalización del mercado de trabajo, la evasión, la mora y la subdeclaración. Sobre este particular se profundizará al estudiar el caso de Venezuela.

4.- La reforma de los Fondos de Pensiones en América Latina

Los Fondos de Pensiones son el punto crítico en el debate de la reforma de la seguridad social. En los últimos veinte años tanto los países desarrollados como los de América Latina han introducido cambios en sus sistemas de seguridad social. Para algunos la prioridad ha sido superar el déficit fiscal, para otros compensar los efectos de la transición demográfica o simplemente reordenar los regímenes distorsionados por la aplicación de medidas de carácter coyuntural.

Como bien sostiene Gillion, citado por Bonilla y Conte-Grand. (1998:41-42):

Los puntos de partida y las opciones de reforma varían substancialmente entre las diferentes regiones. Así por ejemplo, los países desarrollados tienen estructuras demográficas envejecidas, con desarrollo económico sostenido, con menores inequidades

en la distribución del ingreso y con una cobertura cuasi-universal de los regímenes de jubilaciones y pensiones. Los países de Europa del Este analizan las reformas a sus regímenes de jubilaciones y pensiones en un contexto de reestructuración e incluso refundación económica e igualmente con una cobertura cuasi-universal. En Africa los fondos de previsión de capitalización individual están siendo transformados en regímenes colectivos de seguridad social en un contexto de cobertura extremadamente limitada.

América Latina no ha escapado a la corriente reformadora. Chile fue el primer país que introdujo un cambio estructural en el sistema de seguridad social. En forma general, las reformas en la región han estado influenciadas de una u otra forma por el Ajuste Estructural de corte neoliberal. Al respecto, señala Bonilla (1998:42) que:

Las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones en América Latina se han llevado a cabo en un contexto caracterizado por desequilibrios internos, deudas externas importantísimas, deudas internas abrumadoras, déficits educacionales, déficits sanitarios, inflación, pérdida del poder adquisitivo de los salarios, desempleo, subempleo y crecimiento del empleo informal y de baja productividad, así como lamentablemente fenómenos de corrupción.

El factor político¹⁰ ha jugado un papel importante en el diseño de las reformas. Esto se puede observar en el mayor o menor grado de consenso para su puesta en marcha.¹¹ En muchos casos las mismas han sido forzadas por los compromisos internacionales con el FMI y el Banco Mundial, lo que ha traído como consecuencia una merma en los objetivos sociales, que se han visto desplazados por los económicos.

¹⁰ Como muy bien señala Palme, J. 2003:1: “La historia muestra que las reformas de la seguridad social responden a los cambios en las estructuras económicas y sociales, al igual que la movilización política. Las fases importantes han incorporado elementos de aprendizaje del exterior, es decir, difusión de ideas y modelos. Si los gobiernos actuales no reaccionan frente a los nuevos desafíos, podrían ponerse en juego los importantes logros comunes”.

¹¹ En Chile la reforma fue decidida al más alto nivel y puesta en marcha bajo un régimen autoritario. En Perú, el alto gobierno tomó la decisión de la reforma. En Argentina, Colombia, Uruguay y México se realizó un proceso de consulta, discusión y negociación entre los distintos sectores. Brasil propició una reforma racional al régimen vigente. En el resto de los países se ha buscado de alguna manera el consenso social.

Por otra parte, existen grupos privilegiados con influencia política que se han opuesto a las reformas a fin de mantener sus privilegios, entre ellos encontramos: los militares, los educadores, trabajadores petroleros, entre otros.

Como se puede apreciar la reforma de los Fondos de Pensiones en América Latina ha estado influenciada por factores económicos, políticos y sociales y estas varían de un país a otro. No ha existido un modelo único. Las mismas, generalmente, transitan entre dos esquemas mundialmente conocidos. El paradigma de la OIT, por un lado y la propuesta del Banco Mundial, por el otro¹².

Es importante distinguir cuando se habla de un modelo o paradigma entre los elementos inherentes al modelo y aquellos que son comunes simplemente por la forma en que el modelo ha sido implementado en la práctica. (c.f. Stiglitz, E. y Orszag, P. 1999)

Cuando se hace referencia a las ventajas o desventajas de un modelo generalmente se hace tomando en cuenta al modelo como ideal, como supuesto teórico, prescindiendo de su implementación práctica. De allí que se pueda decir que a nivel teórico tanto la propuesta de la OIT como del Banco Mundial, resultan excelentes. Ellas parten de supuestos ideales, de economía que funcionan perfectamente, sin embargo, la situación es otra y la implementación práctica se encuentra con mercados imperfectos, entre otras realidades.

4.1.- Paradigmas Universales

El debate de la Seguridad Social trascendió al ámbito nacional y fue elevado al foro mundial. Distintas organizaciones internacionales han participado en la discusión acerca de la reforma de la seguridad social. La OIT y el Banco Mundial han liderado las discusiones.

Muchos autores han presentado las propuestas de ambos organismos como modelos únicos, como paradigmas universales que se contraponen y excluyen. Sin embargo, el resultado de las reformas en los distintos países permite deducir que estas propuestas no

¹² El paradigma de la OIT se basa en los principios de universalidad y solidaridad, propone así un financiamiento por el método de capitalización colectiva (reparto o capitalización parcial). La propuesta del Banco Mundial, por el contrario parte de la crítica de los sistemas público de capitalización colectiva y sustenta su planteamiento en el método de Capitalización Plena Individual (ahorro). Sobre este punto se avanzará más adelante.

son ni exclusivas ni excluyentes. Actualmente se asiste a la convergencia en las ideas. El enfoque dogmático ha dado paso a una postura predominantemente pragmática, donde se busca un entendimiento entre los distintos actores y participantes que coordinan las políticas de seguridad social (c.f. Holzmann, R. 2000; Queisser, M. 2000; Stiglitz, E. y Orszag, P. 1999)

Para Carmelo Mesa-Lago (1998:221-232) existen siete dicotomías sobre la naturaleza de la reforma de los fondos de pensiones y ellas son:

- 1) *En cuanto al objetivo: social o económico*
- 2) *Financiamiento: reparto o capitalización*
- 3) *Contribuciones: no definidas o definidas*
- 4) *Prestaciones: definidas o no definidas*
- 5) *Administración: múltiple o privada*
- 6) *Independencia política: permeabilidad o inmunidad*
- 7) *Tipo de reforma: estructural o no estructural*

Estas dicotomías se presentan en la elección del modelo a seguir. Unos proponen el esquema de la OIT y otros el del Banco Mundial. A los efectos de esta investigación se ha tomado la opinión de Mesa-Lago, en cuanto a que las diferencias no son absolutas y que existe una gama amplia de combinaciones y matices.¹³

Al respecto, sostiene el autor:

A pesar de que las posiciones parecen irreconciliables, las dos partes han comenzado a suavizarla en cierta medida. La OIT (1993) ha aceptado algunos objetivos económicos para los programas de pensiones y la necesidad de colocarlos en un contexto macroeconómico. El Banco Mundial (1994) ha subrayado algunos aspectos sociales, como la equidad. (Mesa-Lago.1998:223)

4.1.1 Propuesta de la Organización Internacional del Trabajo

La OIT orientó la política de seguridad social en América Latina desde la década de los años cuarenta. Promovía la creación de los seguros sociales y el financiamiento de capitalización parcial de prima media escalonada y/o de reparto.

¹³ Ver anexo Cuadro N° II-1: Siete dicotomías en el debate de la reforma de pensiones.

Para 1980, momento en que comienza la crisis, la OIT no tiene una propuesta concreta e insiste en defender los regímenes basados en los seguros sociales. Su limitada capacidad de iniciativa y propuesta la mantuvo al margen del proceso hasta que en los años noventa estructura una línea de acción.

Antes de comentar el modelo presentado por la OIT es importante indicar que este organismo ha tenido como objetivo principal desde su creación la protección de las contingencias sociales.

La OIT ha planteado un conjunto de principios generales como líneas de acción, dentro de los cuales se encuentra el de “universalidad” y el de “solidaridad”. Estos principios deben ser tomados en cuenta a la hora de realizar una reforma en la seguridad social. El dinamismo de los cambios sociales impone a los países la capacidad de adaptación a las nuevas realidades.

Es por ello, que las reformas no pueden verse como un simple cambio de legislación en un momento dado. Ellas van más allá. Se trata de un proceso dinámico que plantea ajustes y cambios en la medida que estos convengan al desarrollo del sistema. La viabilidad de un modelo depende no sólo del equilibrio económico y financiero sino también del grado de satisfacción y beneficios que aporta a la sociedad.

Bonilla y Conte-Grand (1998:69-72) hacen un estudio de la estrategia y de los objetivos que según la OIT deben conseguirse cuando se pretende una reforma, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

1. *Extensión de cobertura a la mayoría de la población: los convenios de la OIT prevén que las personas protegidas deberán comprender a todos los asalariados, al 75% de la población económicamente activa o a todos los residentes.*¹⁴
2. *Otorgar prestaciones que correspondan a las necesidades del trabajador y su familia: los convenios de la OIT establecen que los pagos periódicos para los trabajadores tipo tienen que ser del orden del 45% y 50% de las ganancias anteriores, las que serán revisadas como consecuencias de variaciones notables en el nivel general de ganancias o del costo*

¹⁴ Actualmente la OIT ha colocado en este punto el centro del debate. En la conferencia del 2002 sobre la iniciativa de la AISS los cuatro temas centrales fueron: evaluación de la falta de cobertura, los derechos a la protección social, el nivel adecuado de seguridad social y la protección de los derechos en los regímenes privados de prestaciones. (ver Drummond, C. 2002:2)

*de la vida. Esta norma es la que justifica la propuesta del diseño de un nivel básico de cobertura que al menos llegue a estos porcentajes.*¹⁵

3. *Contar con un régimen económico-financiero con equilibrio permanente: la seguridad social moderna tiene que lograr la meta de equilibrio sin distorsiones. Tiene que tener efectos positivos o al menos neutros sobre el ahorro, la inversión y el consumo. También corresponde revisar el peso de la carga social sobre la nómina de salarios, si es soportable por las empresas y si afecta o no la creación de empleo, el uso intensivo de mano de obra o la incorporación de la tecnología y de la automatización.*
4. *Adaptar los regímenes vigentes a las condiciones cambiantes de la vida y de la sociedad: los instrumentos deben tener efectos positivos en la pobreza y en la exclusión social.*
5. *Adaptar los regímenes de jubilaciones y pensiones al mercado de trabajo: fenómenos como la tercerización, movilidad, flexibilidad, modalidades de trabajo a tiempo parcial, a domicilio, entre otros, obliga a adaptar los regímenes de jubilaciones y pensiones, agregando además las medidas transitorias que podrían adoptarse para atender el proceso de reconversión que forma parte del modelo económico en vigencia y su ya larga transición.*
6. *Introducir modificaciones en la función del Estado a fin de encontrar los mejores niveles de complementación entre éste y el mercado.*
7. *Asumir el desafío que presenta la transición demográfica nacional: la variable demográfica no sólo tiene incidencia directa en los regímenes de jubilación, sean colectivos o individuales; sino que también se relaciona con las situaciones del mercado de trabajo y el empleo que condicionan las reformas en las edades de retiro.*
8. *Lograr niveles de eficiencia compatibles con las aspiraciones y necesidades de los afiliados: debe buscarse la eficiencia en tres elementos centrales como son la participación de los interesados, la viabilidad financiera, económica y actuarial de corto, mediano y largo plazo y la descentralización.*
9. *Vincular y armonizar las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones a las reformas de otros regímenes como el de salud, riesgos del trabajo, desempleo y asignaciones familiares.*

Un sistema de características mixtas ha sido sugerido para los países en desarrollo. (c.f. IYER. 1993) El método más directo para contemplar los diferentes objetivos de un régimen de pensiones, sería un sistema en tres niveles, en virtud del cual se homologarían las fuentes de financiación con los diferentes objetivos, según las siguientes modalidades:

- 1) *Un nivel básico que garantice, en un plano de mera subsistencia, prestaciones universales y uniformes o bien unas prestaciones que dependan de los recursos económicos de los interesados, financiadas con el método del reparto gracias a los ingresos fiscales.*
- 2) *Un nivel que proporcione prestaciones de cuantía previamente definida, financiadas principalmente con cotizaciones obligatorias y que se base en el principio de una capitalización parcial.*

¹⁵ Actualmente la OIT ha flexibilizado esta norma contenida en la Convención de Seguridad Social de 1952 (Nº102), pues en la práctica es muy difícil alcanzar este objetivo en algunos países en desarrollo, donde las prestaciones están ligadas a las ganancias o al salario de un trabajador medio no calificado.

3) Un nivel que proporcione rentas complementarias facultativas, basado en la iniciativa privada, individual o colectiva, y que se rija por el principio de la capitalización total.

En concordancia con los planteamientos anteriores, la OIT (1994) ha sugerido la creación de un régimen en base a tres niveles o pilares, tal como lo señala Mesa-Lago.¹⁶

Hay que concebir los sistemas de protección social en función del contexto socioeconómico existente en cada caso, pero todos ellos tienen facetas comunes. La responsabilidad al respecto suele repartirse entre el individuo, el empleador, la familia y el Estado. Uno de los requisitos fundamentales de toda política de protección social es el mantenimiento del delicado equilibrio que implica este principio de la responsabilidad compartida. El concepto de responsabilidad compartida puede desembocar en tres niveles de protección, a decir de Saldain, R. (2003:15)

1. Nivel básico

Se trata de un sistema básico y universal, financiado con ingresos fiscales y administrado por el Estado, el cual apuntaría a prestar unos servicios que atendieran las necesidades esenciales, así como a facilitar unos ingresos mínimos garantizados, relacionados con el nivel de subsistencia, a reserva de la prueba de recursos. Aunque se debe considerar este nivel como parte fundamental de la estrategia de protección social para la mayoría de los países en desarrollo, a causa de lo limitado de sus recursos, tardará en realizarse el objetivo de unos ingresos mínimos garantizados que sean realistas.

2. Nivel de solidaridad

Se refiere a un sistema obligatorio basado en el principio de la definición de las prestaciones, financiado con cargo a un fondo público alimentado con las cotizaciones de los empleadores y las personas aseguradas (o tal vez con cargo a ingresos fiscales), que proporcionaría prestaciones a quienes cumplieran los requisitos estipulados, en forma de unos pagos periódicos en relación con determinadas contingencias, y por lo menos con arreglo al mínimo previsto en los convenios de la OIT. Este nivel podría consistir exclusivamente en un sistema relacionado con los ingresos, en el que las prestaciones y las cotizaciones se basaran en un porcentaje dado de los mismos.

3. Nivel complementario

Equivale a la división deseada entre la responsabilidad pública y la individual, que tendría un fiel reflejo en la gama de prestaciones no cubiertas por el nivel de solidaridad, determinando con ello la necesidad de la toma de iniciativas complementarias por el interesado, solo o con otros, o por los empleadores en nombre de los trabajadores, ya sea directamente o por conducto de cajas privadas de pensiones o mediante un seguro comercial.

¹⁶ Ver anexo Cuadro N° II-2. La clasificación del autor corresponde plenamente con los criterios establecidos por Iyer en 1993 y respaldados por la OIT

En síntesis, el citado informe de la OIT recomienda proceder a una nueva definición de la responsabilidad en materia de protección social, de manera de reducir progresivamente el papel del Estado como proveedor directo, alentando a la vez a los trabajadores y a los empleadores en la complementación de la seguridad social, sea individual o colectivamente. Asistimos a una flexibilización gradual de la reforma y los cambios de orientación.

4.1.2 Propuesta del Banco Mundial¹⁷

El Banco Mundial publicó en 1994 el conocido informe titulado “Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento.”¹⁸ Este trabajo constituye un importante análisis de los cursos de acción por los que se puede optar para el otorgamiento de pensiones de seguridad social. Contiene un estudio pormenorizado y analiza numerosos datos en materia de pensiones.

El Banco Mundial analiza diferentes aspectos y cuestiones cuando evalúa los sistemas de seguridad social. Estas van desde la capacidad del sistema para aliviar la pobreza de los ancianos, el impacto del sistema en el funcionamiento del mercado de trabajo, en el desenvolvimiento del mercado de capitales, hasta las consecuencias fiscales y presupuestarias. (c.f. Schwarz, A., 1997: 80)

Se trata de una amplia gama de aspectos, los cuales tienen un comportamiento diferente tomando en cuenta las características propias del país en que se aplique.¹⁹

¹⁷ En el curso de los últimos quince años, el Banco Mundial ha concedido en total 70 créditos en 36 países, que han sido entera o parcialmente utilizados para financiar la reforma previsional. El valor total de estos créditos fue de 7,5 mil millones de \$US, de los cuales aproximadamente 3,4 mil millones de \$US fueron prestados para la reforma del sistema de pensiones. (Queisser, M. 2000:44)

¹⁸ Ver Banco Mundial (1994) **Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth**. Nueva York, Oxford University Press.

¹⁹ Por ejemplo en los países en desarrollo las condiciones son muy diferentes a las de los países industrializados. En estos últimos los programas de seguridad social tienen una amplia cobertura y están destinados al alivio de la pobreza y a la mejora de la distribución de los ingresos. No sucede

Al respecto, se coincide con Thompson, L (1996: 72) quien sostiene que:

La mayoría de los efectos económicos importantes de los programas de pensiones surgen de la interacción de las instituciones previsionales, el sistema económico y el sistema político. Las políticas de pensiones que ejerzan un efecto económico particular en un sistema social y político puede obrar un efecto muy distinto en otro.

A través del informe del Banco Mundial se pretende demostrar el fracaso de los sistemas públicos de pensiones tanto desde el punto de vista social como desde el económico. Las críticas están dirigidas en la mayoría de los casos a los problemas que presentan los sistemas públicos en los países en desarrollo. En estos casos el banco obvia los resultados positivos de los regímenes públicos en los países industrializados. Pareciera que el análisis del Banco Mundial estuviera dirigido sólo a las deficiencias de los sistemas públicos per se, sin tomar en cuenta las condiciones de implementación. Muchas de las críticas en contra de los regímenes públicos pueden aplicarse con la misma contundencia a los regímenes privados, como veremos a lo largo de la investigación (c.f. Beattie, R. y McGillivray, W.1995: 9).

En el caso de América Latina, las propuestas forman parte del conjunto de medidas económicas y financieras recomendadas para la región en el marco del conocido Ajuste Estructural.²⁰

El informe del Banco Mundial propugna un modelo de protección de vejez basado en tres pilares que permitirán tanto la protección en la vejez como la redistribución a fin de impedir la pobreza al llegar a la ancianidad. Es preciso separar ambas funciones en términos de administración y financiamiento. Para el caso de la redistribución de los ingresos debe hacerse cargo un sistema público financiado a través de la vía impositiva o

lo mismo con los países en desarrollo donde la cobertura es muy baja alcanzado solo el 30% de la población en la mayoría de los casos, con economía muy débiles, altas poblaciones rurales y distribución regresiva.

²⁰ Se puede decir que la importancia del informe deriva en las hipótesis económicas y la filosofía social que contiene. El cual se sintetiza en la procura de un régimen de pensiones público limitado a favor de la creación y fortalecimiento de fondos privados de pensiones. (cf. Beattie, R. y McGillivray, W. 1995: 8)

por cotizaciones; mientras que para la protección o ahorro para la vejez debe encargarse un sistema privado capitalizado. (c.f. Queisser, M.2000)

En tal sentido el Banco Mundial propone tres pilares:

1. El primero: de carácter obligatorio, este pilar puede asumir diversas formas con tal de garantizar una pensión mínima y uniforme. La misma puede ser financiada sobre la base del sistema de reparto pasando por una pensión primaria hasta otra sujeta a examen de recurso. Se financia con cotizaciones o impuestos y es administrada por el sector público. El Estado se convierte en garante de una prestación mínima.²¹
2. El segundo: también de carácter obligatorio, tiene como objetivos el seguro y el ahorro. Se basa en un régimen de capitalización individual, basado en contribuciones definidas. Este pilar debe ser totalmente capitalizado y administrado por entes especializados en el manejo de los fondos, por compañías de seguros u otras entidades financieras (sector privado), pero regulado por el Estado.
3. El tercero: es voluntario y ofrece una gama de posibilidades de protección como pensiones profesionales complementarias, cuentas individuales de ahorro y opciones de seguro. Es similar en cuanto a la financiación al segundo pilar, es decir, se basa en la capitalización plena individual.

Al igual que la OIT se proponen tres pilares, pero en el segundo pilar existe una gran diferencia. La OIT, propone un sistema de capitalización parcial y colectiva, financiado por contribuciones no definidas y administrado por el Estado, en tanto que el Banco Mundial, basa el segundo pilar en un sistema de capitalización plena individual, de contribuciones definidas y administrado por el sector privado. (cf. Mesa-Lago, C. 1998)

De acuerdo a lo que sostiene el Banco Mundial este modelo presenta una serie de ventajas. Al respecto señalan (Beattie, R. y Mc Gillivray, W.1995):

²¹ Este modelo ha sido utilizado por los nuevos regímenes previsionales latinoamericanos que optaron por la constitución de cuentas individuales de capitalización. (sobre este punto volveremos más adelante)

La estrategia del Banco gira en torno de dos hipótesis centrales. La primera es que un sistema de pensiones totalmente capitalizado acrecentará el ahorro global y conducirá al aumento de las inversiones productivas y del crecimiento económico. La segunda es que, merced a las ventajas de la competencia y de la independencia de intervenciones políticas, será más eficaz que un sistema público.

Sobre las ventajas del modelo del Banco Mundial se ha debatido mucho. Sin embargo, es lugar común que los autores coincidan en señalar las bondades del nuevo modelo basado fundamentalmente en el segundo pilar, donde la capitalización individual y la privatización de los fondos de pensiones se presentan como eficaces para incrementar el ahorro, estimular la acumulación de capital destinado a las inversiones y reducir los niveles de manipulación política, entre otras.

En 1999 Joseph Stiglitz realizó un análisis de la propuesta del Banco Mundial y criticó las recomendaciones de Envejecimiento sin Crisis. Este autor plantea la existencia de diez mitos acerca de los sistemas de seguridad social. El critica los supuestos efectos positivos que el segundo pilar ejerce en la economía en sentido global. (cf. Stiglitz, E. y Orszag, P. 1999)²² A manera de síntesis podemos enumerar los mitos en tres grandes renglones:

- Mitos Macroeconómicos:

- 1.-Las cuentas individuales aumentan el ahorro nacional.

- 2.- Las tasas de rentabilidad son mayores en un sistema de cuentas individuales.

- 3.- Las tasas de rentabilidad decrecientes de los sistemas de reparto reflejan problemas fundamentales.

- 4.- La inversión de los fondos fiduciarios públicos en acciones no tiene efectos macroeconómicos.

- Mitos Microeconómicos:

²² Respecto a la veracidad o no de cada uno de los mitos, la misma será revisada en el aspecto de los efectos, similitudes y contradicciones de los modelos propuestos, así como en las reformas implementadas en América Latina.

5.- Los incentivos en el mercado laboral son mejores en un sistema de cuentas individuales.

6.- Los planes de prestación definida necesariamente otorgan más incentivos para el retiro anticipado.

7.- La competencia asegura bajos costos administrativos en un sistema de cuentas individuales.

- Mitos de economía política

8.- Los gobiernos corruptos e ineficientes brindan una argumentación para las cuentas individuales.

9.- Las políticas de ayuda estatal son peores bajo los planes públicos de prestación definida.

10.- La inversión de los fondos fiduciarios públicos siempre se realiza sin el debido cuidado y su gestión es deficiente.

En forma general se puede decir que con el trabajo de Stiglitz se reconoce por parte del propio Banco Mundial los problemas operativos y de implantación que presenta el modelo y las dificultades relacionadas específicamente con las cuentas de jubilación individual.

De acuerdo con las experiencias de implantación del modelo, se observa que las ventajas y recomendaciones del Banco Mundial distan mucho en la realidad del modelo teórico. Tal como puede apreciarse en el caso del modelo chileno, donde muchas de las ventajas señaladas por el Banco Mundial no se han cristalizado y el mismo comienza a mostrar algunas debilidades, tal como se verá más adelante.

Esta situación ha llevado al Banco Mundial a flexibilizar la propuesta en un sentido más pragmático, pues actualmente las posibilidades de reforma conforman un amplio espectro, en donde las condiciones económicas y sociales del país son determinantes a la hora de introducir los cambios.

4.2.- Efectos, similitudes y contrastes de los paradigmas

Tal como se ha venido sosteniendo a lo largo de la investigación, los Regímenes de Pensiones se desarrollan en un determinado contexto e interactúan con un sistema económico, político y social específico. Esto ocasiona indudablemente efectos.

Independientemente de que el modelo de financiación que se elija, sea público o privado, de prestaciones definidas o de cotizaciones definidas, de reparto o de capitalización plena individual: los Fondos de Pensiones repercutirán en el desarrollo económico y estarán sometidos a mayor o menor riesgo político.

4.2.1 Efectos de los Regímenes de Pensiones sobre la economía

En este aspecto se seguirá la crítica que el informe del Banco Mundial hace a los sistemas públicos y se contrastará con las supuestas ventajas que propone el Banco en el nuevo modelo de pilares múltiples. Entre las ventajas del modelo propuesto por el Banco mundial se encuentran: incremento del ahorro y el mercado de capitales, mejora en el mercado de trabajo, disminución del riesgo político, y por tanto un efecto positivo en el sistema económico en general.

El informe sostiene que los regímenes públicos de pensiones ejercen importantes efectos sobre la mano de obra y su productividad, sobre la acumulación de capital y su asignación, sobre la aptitud de los gobiernos para financiar los bienes y servicios públicos y, por lo tanto, sobre el crecimiento de la economía. (Beattie, R. y Mc Gillivray, W. 1995: 9)

En este sentido resulta relevante acotar que el Informe del Banco Mundial advierte sobre el peligro de la inversión de los fondos de pensiones por parte de los gobiernos, quienes a menudo tienen la tendencia a manejar estos fondos de manera poco transparente a espaldas de los ciudadanos, lo que se traduce en un bajo rendimiento de los mismos. De allí se deriva el riesgo político de los sistemas públicos de pensiones, según el Banco Mundial.²³

²³ The impact of publicly managed pension funds on capital accumulation and its allocation depends on how the government responds to the availability of these cheap resources. Suppose that access to these funds does not change the spending and tax policy of the government: it simply sells its bonds to the pension fund instead of to other buyers (albeit at lower rates of interest). In this case, an increase in household saving channeled through funded pension plans increases private sector investment, because other bond buyers low shift their resources to the private sector.

Por lo que respecta a las interacciones de los sistemas de seguridad social con **el mercado de trabajo**, la literatura se ha inclinado por afirmar que en los regímenes públicos las pensiones son financiadas generalmente por cotizaciones del empleador y del trabajador. Estos costos influyen directamente en la estructura del mercado de trabajo del país en cuestión, originando una disminución del salario real o un crecimiento inferior del empleo y una mayor desocupación.

Las cotizaciones patronales entrañan un costo para el empleador que trae como resultado utilidades más bajas. Cuando las utilidades del empleador descienden, el crecimiento del empleo puede declinar o los trabajadores pueden ser despedidos. (Schwarz, A. 1997: 81)

Por otro lado, cuando la relación de la estructura costo-beneficio es muy baja, los trabajadores tendrán la tendencia a consumir más en sus años de actividad y menos durante el retiro. Esto los incita a evadir las cotizaciones y engrosar al sector informal de la economía. De allí que para autores como Schwarz, A. (c.f. 1997:82) los programas de seguridad social públicos y obligatorios ejercen un impacto directo sobre el crecimiento del empleo, los salarios y el mercado laboral en general.

En 1993 Atkison, citado por Beattie, R. y Mc Gillivray, W. (1995: 9), hace un examen de la seguridad social y los incentivos laborales y concluye que son relativamente pocas las situaciones en las que se ha establecido claramente un efecto de desincitación, y que el número de los efectos negativos identificados es relativamente pequeño. Señala igualmente que la seguridad social puede ejercer un efecto positivo al inducir a integrar la fuerza de trabajo en pro de futuros beneficios.

Este autor, sin embargo, reconoce que existen particularidades que pueden inferir en el mercado laboral y que no tienen que ver directamente con que el sistema sea público. Se trata pues de las condiciones internas del mercado laboral. Si la oferta de mano de obra es

But in some cases, as government gets privileged access to large pension reserves, it may be induced to spend and borrow more. Borrowing from the pension fund is less transparent than that from the open capital market. It is often not reported as part of the public debt, and the interest cost is generally lower. This may tempt governments to increase deficit spending and therefore deter private investments that might otherwise have been made. The danger is that this choice among uses can be made without an explicit productivity comparison, without a marker test based on interest rate and risk, and without citizens and policymakers being fully aware of the expenditures and trade-off. (Banco Mundial 1994: 94)

elástica y si en los mercados de la producción hay escasa competencia, es posible que las cotizaciones de los empleadores se trasladen a los consumidores, trayendo como consecuencia el desempleo. Tal como lo sostiene el informe del Banco Mundial. (c.f. Atkison, citado por Beattie, R. y Mc Gillivray, W. 1995)

La propuesta del Banco Mundial sugiere que el modelo de pilares múltiples minimizaría las distorsiones en los mercados de trabajo. Esta hipótesis no ha sido del todo comprobada. Al respecto, nos indica Stiglitz que la premisa de que el sistema de cuentas individuales constituye un mejor incentivo en el mercado laboral es un mito. Estelle James, citado por (Stiglitz, E. y Orszag, P. 1999) ha dicho que:

La estrecha relación entre las prestaciones y los aportes, en un plan de aporte definido, está pensada para reducir las distorsiones del mercado laboral, tales como la evasión por escape al sector informal, dado que las personas no tienden tanto a ver su aporte como un impuesto.

Sylvester Schieber, Carolyn Weaver y otros defensores de la propuesta de Cuentas de Seguridad Individual en el período 1994-1996 del Consejo Asesor de Seguridad Social de los Estados Unidos, al igual que Martin Feldstein, son de la opinión de que las cuentas de capitalización individual o de cotizaciones definidas alivian las distorsiones del mercado. (c.f. Stiglitz, E. y Orszag, P. 1999) Sin embargo, el autor observa que no necesariamente los incentivos en el mercado laboral incrementan el bienestar social.

También plantea que las distorsiones del mercado laboral son un aspecto complejo que tiene que ver con la estructura misma del mercado y no con que un sistema sea público o privado. En un sistema privado pueden haber aspectos redistributivos regresivos.²⁴ Finalmente, la mayor parte de la discusión sobre los efectos del seguro social en cuanto al mercado laboral, se ha centrado en los efectos laterales de la oferta en los mercados competitivos. Particularmente en los países en vías de desarrollo la suposición de un mercado laboral perfectamente competitivo no parece la adecuada.

²⁴ Stiglitz pone como ejemplo suponer que los trabajadores que no ahorraron para la jubilación - o quienes invirtieron sus aportes en forma poco eficiente - sabían que serían ayudados económicamente por el Estado. Los fondos para esas ayudas tendrían que ser obtenidos a través de tributos distorsionadores, los cuales en consecuencia, afectarían la oferta de trabajo. El

Con respecto al impacto de los planes públicos de pensiones sobre **el ahorro y el mercado de capitales**, generalmente, se alega que los regímenes públicos no son viables financieramente porque imponen una carga excesiva a la economía. En el informe se incluyen estimaciones de la deuda implícita de las pensiones públicas como fundamento de insostenibilidad.²⁵

Los sistemas tradicionales de reparto no se asocian con los mercados de capitales. Sin embargo, debemos recordar que en muchos países en desarrollo existen sistemas de capitalización parcial colectiva. Estos fondos de previsión forman parte integrante de los ahorros del país. La manera de asignar estos fondos influye en el crecimiento o no de la economía. Si los mismos son invertidos exclusivamente en títulos del gobierno, de escasa rentabilidad o el gobierno los ha absorbido por mandato o desfalco los resultados serán desastrosos. (c.f. Schwarz, A. 1997 y Beattie, R. y Mc Gillivray, W. 1995)

El Banco sostiene que un sistema de ahorro obligatorio (segundo pilar) conducirá a la expansión e intensificación de las actividades de los mercados de acciones y bonos. Esa evolución eleva el crecimiento económico mediante el aumento del ahorro agregado y de las inversiones. (c.f. Singh, A. 1996:32)

Hacia principios de los años noventa muchos países en desarrollo habían visto crecer considerablemente los mercados de valores. Sin embargo, el mismo no era producto de regímenes de capitalización privada. No obstante, el Banco Mundial cita el ejemplo chileno como un caso donde la evolución del mercado de valores está ligada a los fondos de pensiones de capitalización plena individual.

Al respecto señala Uthoff, citado por Singh, A. (1996:36) que el gran aumento en Chile del volumen y el valor de las operaciones en el mercado bursátil y en las inversiones de los fondos de pensiones desde mediados de la década de los ochenta fue:

comportamiento de los ahorros, la inversión y la oferta de trabajo estarían afectados por las potenciales ayudas económicas y los tributos asociados a las mismas.

²⁵ La estimación de la deuda implícita no constituye por sí sola prueba de insostenibilidad del régimen, pues la misma no supone la liquidación inmediata de las obligaciones. Sólo se estaría en dificultades si los gobiernos decidieran acabar con los regímenes públicos en forma inmediata.

Debido al hecho de que este período estuvo acompañado por tasas de crecimiento del PIB elevadas y estables, unidas a importantes incentivos para el arbitraje de las tasas de interés internacionales que originaron una gran afluencia de capitales y un alza de la moneda, no podemos inferir ningún efecto causal directo entre los fondos de pensiones y la evolución del mercado de valores.

Como bien lo explica el autor, la expansión del mercado de valores, en general no obedece a la participación de los fondos de pensiones.²⁶

El aumento del mercado de valores en los países emergentes puede deberse a muchas otras causas y no necesariamente a la implementación de un sistema privado de pensiones. En el señalado cuadro se puede observar que en el decenio que va de 1980 a 1990, el número de empresas incluidas en las operaciones de los mercados de valores en Chile disminuyó. En tanto, que en la India ascendió notablemente, sin necesidad de la participación de los fondos de pensiones.

Otra de las premisas consiste en afirmar que los regímenes de pensiones privados intensifican el crecimiento económico. Römer (1989) y Lucas (1988), citados por Singh, A. (1996:37) sostienen que “la intermediación financiera y el mercado de valores coadyudan al crecimiento económico a) aumentando la tasa de inversión y b) mejorando la productividad de las inversiones”.

Este paradigma ha sido defendido por muchos autores, Pagano (1993), Atje y Jovanovic (1994); entre otros, sin embargo, la experiencia empírica sugiere que ni siquiera mercados de valores bien organizados y complejos, como los de Estados Unidos e Inglaterra, pueden desempeñar bien sus funciones de regulación y repartición de capitales. (c.f. Singh, A. 1996)²⁷

²⁶ Ver anexo Cuadro N° II-3: Número de empresas incluidas en las operaciones de los mercados emergentes (1981-1992) citado por Singh (1996:36)

²⁷ Es importante señalar que en el caso de los países en desarrollo la situación tiende a ser más difícil, puesto que estos países no cuentan con un marco regulatorio y contable suficiente. Igualmente carecen de la pericia para el manejo de información y el número de empresas que participen en las operaciones es muy limitado con respecto a los países industrializados. Los países en desarrollo manejan sus mercados emergentes en base a rumores y a la especulación, lo cual lo hace muy volátiles.

Es indudable que en países en desarrollo caracterizados por un alto grado de inestabilidad macroeconómica, acompañada de procesos inflacionarios, resulten un riesgo para los fondos de pensiones las colocaciones en los mercados de valores que no estén suficientemente regularizados.

Stiglitz considera que los países en desarrollo no deben imitar los mercados capitalizados más avanzados, pues resulta inevitable la deficiencia en el funcionamiento del mercado de capitales en los países menos desarrollados.

Tanto Singh como Stiglitz llegan a conclusiones análogas, considerando que en la medida que los países en desarrollo tengan la posibilidad de elegir deberán inclinarse por impulsar sistemas financieros fundados en la banca en lugar de fomentar mercados de valores.²⁸

Finalmente, la estrategia recomendada por el Banco Mundial supone que introduciendo un régimen de ahorro obligatorio, se elevará la tasa global de ahorro, lo cual conducirá a nuevas inversiones en el sector productivo y que éstas impulsarán el crecimiento económico. Sin embargo, no existe certeza de que el ahorro global aumentará. En el caso de Chile, por ejemplo, la tasa de ahorro- 21% del PIB en 1980- se sumergió considerablemente a principios de la década y se mantuvo en un nivel de 20% durante 1989. (c.f. Beattie, R. y Mc Gillivray, W. 1995)

4.2.2 Efectos de los Regímenes de Pensiones en la Política (Riesgo Político)

Uno de los grandes problemas que se han presentado respecto al funcionamiento de los regímenes públicos de pensiones, es que los mismos están sometidos a una fuerte presión política.

Las pensiones públicas están sujetas a muchas fuentes de riesgo político. Primero, la más evidente es el otorgamiento de prestaciones relativamente cuantiosas a los jubilados existentes cuando el sistema no ha llegado a la madurez y los ingresos en concepto de cotizaciones cubren fácilmente los egresos, combinados con promesas comparables a los jubilados futuros, que no podrán cumplirse según tasas de cotización razonable. (Holzmann, R. 2000: 20)

²⁸ Para más información ver Singh, A. 1996 y Stiglitz, E. y Orszag, P. 1999

En los regímenes implementados en los países de América Latina esto se ha puesto en evidencia en las distorsiones en la implementación de los sistemas, marcados por la visión cortoplacista y electoral que caracteriza a la región. Los gobiernos han desarrollado sistemas de pensiones donde benefician a determinado grupo social, concediendo prerrogativas y beneficios que encarecen el sistema.

Por otra parte, los mismos han sido susceptible de la intervención gubernamental cuando el manejo de los fondos se ha encaminado hacia títulos de escasa rentabilidad o peor aun ha habido desviación o desfalco.

En muchos regímenes sujetos a cierto grado de capitalización el activo acumulado se ha agotado por una franca desviación o por una baja tasa de retorno, y esto imposibilita la entrega de las prestaciones prometidas originariamente. (Holzmann, R. 2000: 20)

Si bien el análisis anterior resulta correcto, no necesariamente conduce a inferir que un cambio de régimen de pensiones de público a privado por sí solo reduzca los riesgos políticos. “La cuestión fundamental es de orden político y cultural”, tal como lo acota Reynaud, E. (1995: 50):

El Banco Mundial y algunos académicos como Diamond 1996; Mitchell y Zeldes 1996 afirman que el régimen de capitalización plena individual administrado privadamente posee la capacidad de ser inmune a las interferencias y la manipulación política. (Mesa-Lago.1998: 229)

Esta inferencia se deriva del supuesto de que la administración es privada y que el asegurado es dueño de su propia cuenta. Sin embargo, se debe dejar claro que aunque la administración sea privada se requiere de una fuerte participación del Estado en el control de las operaciones.

Cuando el Banco Mundial propone el cambio a un sistema obligatorio de ahorro privado, no toma en cuenta las características propias de muchas economías en transición y en desarrollo. La capacidad regulatoria, la estructura y funcionamiento de las instituciones financieras y las garantías institucionales son básicas para proteger a los fondos de pensiones tanto de los abusos públicos como privados.

Una de las características de los regímenes de pensiones de cotizaciones definidas y capitalización completa es el riesgo que corre el interesado de que los ahorros acumulados durante su vida sean insuficientes para financiar una pensión adecuada. Esto puede sucederle, o bien porque el aumento de los estipendios es mayor que lo que suponía al comienzo de la carrera, o bien porque las tasas de interés son más bajas que lo esperado. (Gillion, C. 2000: 62)

Este riesgo resulta ser de la misma magnitud que el riesgo político que enfrentan los fondos de pensiones públicos, pues una persona puede verse al final de su carrera con insuficiencia en sus fondos de vejez, debido al escaso rendimiento de los mismos por malas colocaciones.

En este sentido, se puede decir que un sistema de capitalización privada, además de estar sometido a los riesgos y vaivenes del mercado también enfrenta los mismos riesgos en cuanto al manejo y administración, si no existe una clara y estricta regulación del marco de operaciones.

Después de analizar los posibles efectos de uno u otro régimen tanto en la economía como en la política no resulta difícil concluir que el funcionamiento satisfactorio de cualquier sistema de pensiones depende de la disciplina fiscal de parte de los funcionarios públicos y del sector privado.

Al respecto, Thompson, L.. (1996: 69-70) señala que:

La disciplina es imprescindible para evitar que un error fiscal haga tambalear la estabilidad y confiabilidad del sistema de pensiones. Entre esos errores fiscales figuran: 1) las promesas excesivas de prestaciones futuras, 2) la mala administración de los activos de las pensiones y 3) la mala administración de la macroeconomía,- en particular, la inflación imprevista o la hiperinflación-.

4.3.- Modelos de reforma de Fondos de Pensiones en América Latina

Como se ha podido observar, las propuestas de los dos paradigmas tienen sus ventajas y desventajas. La discusión entre sistemas públicos o privados es de carácter ideológico y resulta vaga e imprecisa en el momento de calcular su verdadero alcance. Por ello, es necesario revisar los diferentes modelos de reforma que en la práctica se han puesto en marcha.

Antes de revisar en forma general el proceso de reforma en América Latina se debe indicar que el mismo está enmarcado dentro de los tres pilares propuestos por el Banco Mundial. El proceso de reforma en América Latina hace evidente que el mismo ha estado influenciado más por las condiciones políticas del momento y por los compromisos con los organismos financieros internacionales que por el análisis científico. Incluso muchos de los cálculos se efectuaron posteriormente a la reforma y en no pocos casos aún se requiere iniciar las proyecciones que permitan conocer el desarrollo del sistema en el largo plazo (c.f. Bonilla, A y Conte-Grand, A. 1998)

El desarrollo del proceso de reforma de pensiones en América Latina se ha mostrado como producto de una reforma estructural. Sin embargo, se observa que aunque ha habido cambio en las estructuras del régimen para el sector formal, estos cambios no se han reflejado en materia de cobertura o de monto de la jubilación.²⁹ El tan criticado papel del Estado en el manejo de los fondos de pensiones públicos, parece reeditarse pero bajo nuevas modalidades. En muchos de los regímenes reformados el Estado ha adoptado un papel de garante, financiador, administrador y supervisor de los nuevos regímenes.

En forma general se puede decir que existen dos tipos de reformas, las estructurales y las no estructurales. Las primeras modifican radicalmente el sistema existente, añaden un componente de capitalización plena individual. Las segundas están dirigidas a mejorar el sistema público, sin cambiar su estructura básica, van dirigidas hacia una reorientación de los parámetros, tales como la edad de retiro, el monto de las cotizaciones o prestaciones.³⁰

Carmelo Mesa Lago hace un estudio bastante pormenorizado de las reformas de pensiones en América Latina y encuentra que hay tres tipos o modelos generales de reforma estructural en la región. (c.f. 2001a:79 y 1998:239)³¹ A los efectos de esta investigación seguiremos la clasificación del autor, pues la misma sintetiza el proceso en la región.³²

²⁹ Existe aún una porción bastante importante de la población no cubierta, continúan existiendo amplios regímenes de privilegio y subsisten regímenes no armonizados. En este sentido, el efecto de la reforma en el plano social no puede traducirse como positivo.

³⁰ Ver anexo Cuadro N° II-4: Características de los sistemas públicos y privados de pensiones de seguridad social.

³¹ Ver anexo Cuadro N° II-5: Modelos y características generales de las diez reformas de pensiones en América Latina (2000-2001).

4.3.1 Modelo Sustitutivo

Como su nombre lo indica se trata de una reforma que elimina al sistema público de pensiones e introduce un nuevo sistema de carácter privado. En este tipo de modelo se cierra el sistema público y se le sustituye por un sistema privado con capitalización plena individual, administrado por sociedades anónimas de carácter privado o múltiple. En el nuevo sistema las cotizaciones son definidas, no así las prestaciones.³³

Cinco países han aplicado el modelo sustitutivo: Chile (el pionero, en 1981), Bolivia y México (1997), el Salvador (1998) y Nicaragua (2003). La República Dominicana aprobó en mayo del 2001 una ley de reforma que adoptó el modelo sustitutivo. Chile fue el primer país en la región y posiblemente en el mundo en implementar un sistema de pensiones basado en la capitalización privada individual.

Con esta reforma Chile cerró el antiguo régimen de pensiones de carácter público, fragmentado y deficitario,³⁴ y lo reemplazó por un nuevo sistema obligatorio basado en la capitalización plena individual y administrado por corporaciones privadas con fines de lucro, las conocidas Administradoras de Fondos de Pensiones.

En cuanto a la posibilidad de los asegurados de pertenecer a uno u otro régimen, se les permitió la elección a los que formaban parte del viejo sistema. Los nuevos trabajadores

³² La clasificación que hace el autor es de carácter descriptivo y será evaluada en forma general como parte del contexto en cual surge la discusión de los fondos de pensiones en Venezuela, por lo cual no se realizará un análisis minucioso del proceso en cada país de la región, puesto que eso formaría parte de otra investigación. El objetivo de presentar los modelos es conocer sus características generales, a fin de confrontarlas con la reforma venezolana para establecer finalmente algunas conclusiones.

³³ Significa esto que el asegurado ignora cual será el monto que recibirá en el momento de su retiro, pues éste dependerá de las contribuciones que haya hecho y del rendimiento de las mismas.

³⁴ El antiguo sistema chileno fue creado en los años veinte... Era un sistema muy estratificado, que incluía más de 30 instituciones y 150 programas de pensiones de vejez, 30 de pensiones de antigüedad, 30 de invalidez y docenas de otros destinados a prestaciones, tales como las de salud, desempleo y asignaciones familiares. (Mesa-Lago, citado por Queisser, M. 1995: 32)

fueron incorporados en forma inmediata al nuevo régimen. En el nuevo sistema las contribuciones son definidas y solo el asalariado contribuye, se eliminaron las contribuciones de los empleadores (c.f. Mesa-Lago.1998:251).

Los asalariados aportan 10 % de sus ingresos, que se subordinan a un tope, en lo que respecta a la pensión de vejez y en promedio otro 3 % para el seguro de invalidez y

sobrevivientes y las comisiones de las sociedades de gestión. Las AFP ³⁵ manejan estos fondos y suscriben un seguro grupal de vida para sus afiliados. Cuando llega el momento del retiro, los afiliados pueden optar entre recibir una renta vitalicia de acuerdo al saldo en cuenta o negociar un retiro escalonado del dinero. (c.f. Queisser, M. 1995:33)³⁶

Las colocaciones de los fondos de pensiones deben hacerse siguiendo la reglamentación existente y bajo límites máximos de inversión. Al manejarse en forma privada el Estado pasa de ser un ente de financiamiento de la seguridad social a un organismo regulador. Sin embargo, en la práctica podemos observar que el Estado respalda el suministro de las prestaciones.

Aunque el nuevo sistema se autotitula “privado”, el Estado juega un papel crucial en él. La incorporación al sistema es obligatoria para todos los asalariados, y una Superintendencia de AFP (pública y financiada por el Estado) regula estrictamente y supervisa el sistema. Como el sistema antiguo se ha quedado con un 5% de los asegurados activos pero con un 86% del total de las pensiones, y además se eliminó la contribución del empleador, se genera un enorme déficit que es financiado por el fisco. El Estado también garantiza una pensión mínima a aquellos asegurados en las AFP que no hayan acumulado las sumas necesarias para acceder a dicha pensión y que cuentan con 20 o más años de contribuciones. Además, emite un bono de reconocimiento por las contribuciones hechas al sistema antiguo por los asegurados que se cambiaron al nuevo; dicho bono se ajusta a la inflación y gana un interés real del 4% anual. Por último, el Estado garantiza un rendimiento mínimo de la inversión, así como las pensiones en caso de quiebra de una AFP o compañía de seguro. (Mesa-Lago.1998:253)

³⁵ Las AFP administran activos superiores a 22 mil millones de dólares estadounidenses, que equivalen al 43 % del PIB... Desde la implantación del nuevo sistema, las AFP han logrado, en promedio una tasa real de rendimiento anual del 14% (Datos del CIEDESS.1992, citados por Queisser, M.1995: 35)

³⁶ La edad de retiro de acuerdo a la ley en Chile, es a los 65 años para los hombres y 60 para las mujeres.

El caso chileno reviste importancia para cualquier estudio que enfoque las reformas de pensiones, pues no sólo fue el primero en aplicarlas sino además lo hizo siguiendo estrictamente las recomendaciones del Banco Mundial. Además han pasado ya algunos años y se puede evaluar el desempeño, aunque todavía resulta temprano para un veredicto definitivo.

Mucho se ha hablado de los excelentes resultados de la reforma chilena. Entre las afirmaciones hechas, encontramos que los fondos de pensiones individuales han fomentado el desarrollo del sector financiero, incrementado el ahorro y por consiguiente ayudando al desarrollo económico en general. Sin embargo, estas premisas han sido refutadas por algunos autores, entre ellos: Vittas.1993, Beattie.1994, Uthoff.1993, Singh.1992 y Tobin.1984, citados por Singh, A.(1996:27-49).

Queisser (c.f. 1993:172-173) hace un estudio del nuevo modelo de pensiones en Chile y señala que si bien los fondos de pensiones privados pueden influir en el desarrollo del mercado financiero y de capitales, éstos efectos no están necesariamente fundados en cambios en el ahorro y la inversión sino en los cambios que se han originado a través de las innovaciones y la construcción del capital humano. También señala que la Teoría del Desarrollo observa a los fondos de pensiones como una porción que puede contribuir al desarrollo del mercado financiero y de capitales.

Posteriormente, Ortuzar, citado por Queisser, M. (c.f. 1993:192), señala que la acumulación de los fondos de pensiones no ha conducido a una elevación significativa del ahorro y la inversión. Hacia finales de los ochenta existía un déficit del 62% en los fondos de pensiones.³⁷

³⁷ Daraus folgt, dass die Kapitalakkumulation durch das Alterssicherungssystem eine wichtige Funktion zur Finanzierung staatlicher Aufgaben übernommen hat, wobei die staatlichen Zahlungsverpflichtungen allerdings zu einem großen Teil durch die Rentenreform erst entstanden sind. Für eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis und Investition durch den Systemwechsel gibt es jedoch keine empirischen Belege. (Queisser, M. 1993:193)

Por otra parte, el nuevo sistema no ha logrado una cobertura universal ni ha evitado la evasión de las cotizaciones³⁸ y los costos del sistema de AFP son elevados.

En cuanto a las características de desempeño en los otros países nos remitiremos al cuadro comparativo elaborado por Mesa-Lago(1998:242-248).³⁹

4.3.2 Modelo Mixto

Este tipo de modelo se caracteriza por la coexistencia de un sistema público y uno privado. Un sistema público que no se cierra y otorga una pensión básica se integra con un sistema privado que ofrece una pensión complementaria. El llamado segundo pilar tiene las características típicas del sistema privado, es decir, cotización definida, prestación no definida y régimen de capitalización plena individual. La salvedad está en la administración, que es múltiple.(c.f. Mesa-Lago.2001a: 80)

A diferencia de Chile, Bolivia y El Salvador, y en forma similar a México, las AFJP no son solo privadas y de giro exclusivo, sino que pueden ser propiedad de bancos, sindicatos, compañías de seguro y organismos públicos; pero a diferencia de México, en el programa público de seguridad social no puede operar una AFJP. (Mesa-Lago.1998: 259)

Los países que siguieron este modelo son Argentina (1994), Uruguay (1996) y Costa Rica (2001).

4.3.3 Modelo Paralelo

En este modelo también coexisten los dos regímenes, el público y el privado. El sistema público no se cierra sino se reforma, se crea un nuevo sistema privado y los dos compiten entre sí. El sistema público se financia por reparto o capitalización parcial y el sistema privado tiene las características típicas del segundo pilar, propuesto por el Banco Mundial, ya señaladas. Los países que adoptaron este modelo son Perú (1993) y Colombia (1994). (c.f. Mesa-Lago.2001a: 80). En el caso de Colombia la administración es múltiple.

³⁸ Del 95% de los afiliados al nuevo sistema, sólo el 57% ingresa dinero en sus cuentas (Queisser, M.1995:35)

³⁹ Anexo Cuadro N° II-6

4.4.- Evaluación comparativa de la reforma

Al analizar el proceso de reformas en América Latina se observa que no se ha logrado eliminar por completo al régimen público. Existe libertad de optar entre un régimen privado, financiado por capitalización y de cotizaciones definidas; y un régimen público financiado por reparto o capitalización parcial y de prestaciones definidas. Para Queisser.(1995: 44):

La razón más importante que llevó a ofrecer libertad de elección entre los regímenes público y privado tuvo que ver con las derivaciones políticas que podría traer la reforma de pensiones. Los reformistas de segunda generación chocaron con tanta resistencias de los grupos de interés de la población en general que esa solución pareció la más conveniente, desde el punto de vista político.

En el plano político ha habido muchas contradicciones, pues muchos han confundido el verdadero objetivo de la reforma. La reforma de pensiones debe apuntar hacia una mejora en la seguridad del ingreso en el momento de la vejez y una extensión de la cobertura. Los demás efectos son secundarios. Sin embargo, muchos se han dejado llevar por los tecnicismos economicistas y han olvidado el verdadero cometido de cualquier sistema de seguridad social.

En América Latina se ha acudido a la seguridad social como instrumento de manipulación política. De allí que los regímenes de pensiones hayan sido utilizados para realizar transferencias de recursos de un sector a otro, logrando efectos distributivos regresivos. Las personas beneficiadas por las disposiciones de seguridad social en materia de pensiones generalmente no son las más necesitadas, constituyen, en muchos casos, una minoría privilegiada.

Por otra parte, en el proceso de reforma de las pensiones en América Latina influyeron notablemente las opiniones de los organismos internacionales. Se llegó a confundir o mezclar el discurso del Ajuste Estructural con la reforma de pensiones.

Al respecto Beattie, R. y Mc Gillivray, W. (1995:26) sostienen que:

Es de lamentar que la cuestión de la reforma de pensiones se haya mezclado con el debate más amplio sobre la privatización y el papel del Estado. Aplicar a la política social principios relacionados con la actividad económica general, no conduce necesariamente a

un esclarecimiento de las cosas. Y además, se pasa por alto la experiencia de muchos países del mundo, de avanzado desarrollo económico, que durante largos años han tenido en funcionamiento regímenes de pensiones de seguro social y aún los conservan.

El nuevo paradigma de seguridad social propuesto por el Banco Mundial ofrecía una serie de ventajas; entre ellas:

1. Se suponía que la reforma estimularía a los asegurados a transferir sus cotizaciones del sistema público al privado o mixto.
2. Aumento de la cobertura. En este aspecto parece acertada la posición de Mesa-Lago (c.f. 2001a: 84-85) en el sentido de que el supuesto de que el sistema privado sería superior al público y esto constituiría un incentivo para que los trabajadores se afiliaran al nuevo sistema, no se ha cumplido. Existen aún niveles muy bajos de cobertura, como los casos de Bolivia, Perú, El Salvador y México que no alcanzan el 50% de la población.⁴⁰ Por otra parte, con respecto a los trabajadores por cuenta propia o independiente, el citado autor (2004: 29) sostiene:

La cobertura de los trabajadores independientes o por cuenta propia es muy inferior a la de los trabajadores . En Chile sólo alcanzaba 5% basada en los contribuyentes activos en 2001, después de dos decenios de reforma; sólo 2,5% del total de contribuyentes era trabajador por cuenta propia, pero este grupo constituía 25% de la fuerza de trabajo chilena y los cubiertos eran esencialmente los calificados (Acuña/Iglesias). El número considerable y creciente de trabajadores independientes, el principal componente del sector informal en América Latina, sufre de una bajísima cobertura.

3. Con respecto al pago de las cotizaciones, la reforma estructural ha resultado en un aumento del peso de las cotizaciones sobre el trabajador o ha incrementado el costo fiscal o ambos. La cobertura ha declinado en la mayoría de los países, lo cual indica que no ha ocurrido una reducción de la evasión, tal como se esperaba. (c.f. Mesa-Lago 2001a:86)
4. El supuesto de que un sistema privado administrado por empresas especializadas y con carácter de lucro aumentaría la competencia y promovería la eficiencia, generando un alto rendimiento de la inversión y una disminución en los costos administrativos es

discutible. Este depende del número de asegurados, del tamaño del mercado, de la publicidad y de los promotores del sistema. En países como Bolivia no existe una verdadera competencia: el número de afiliados es muy pequeño y sólo existen dos administradoras. Por otra parte, en Chile existen varias administradoras (ocho en total) pero las tres mayores concentran la gran parte de los asegurados; esto no significa que sean las mejores, sino que son las que mejor emplean la publicidad y pagan buenos promotores. Sus costos administrativos son generalmente altos.

Después de analizar como las supuestas ventajas del modelo en la práctica no han podido constatarse es necesario recordar que la propuesta del Banco Mundial y el proceso de reforma en América Latina giraba alrededor de dos premisas fundamentales, el incremento del ahorro global y por ende el crecimiento económico y la independencia de intervenciones políticas.

Incrementa la reforma el ahorro nacional?

En este sentido no ha quedado demostrado empíricamente que la introducción de un sistema de ahorro obligatorio que sustituya a los sistemas de reparto aumente la tasa global de ahorro. Todo depende de las decisiones que se tomen en materia de inversión y del costo fiscal de las reformas.

El ejemplo chileno es significativo, pues es el país que tiene más tiempo en la operación de fondos de capitalización individual. Robert Holzman (1997) y Alberto Arenas de Mesa (1999) citados por Mesa-Lago (c.f. 2001a 92-93) realizaron un estudio sobre el impacto de la reforma chilena en el ahorro nacional y concluyeron que el mismo había sido negativo debido a que los costos fiscales de la transición son más elevados que los ahorros generados.

En forma general, el Estado es responsable de financiar los costos del déficit del sistema público, el bono de reconocimiento y la pensión mínima; además de las garantías particulares que adopte cada modelo.

⁴⁰ Ver anexo Cuadro N° II-7: Porcentaje de la fuerza laboral cubierta por ambos sistemas (1999-2000)

Hay que evaluar con extremo cuidado el costo fiscal de la transición en la reforma pensional. El mantenimiento de los derechos adquiridos y las otras garantías estatales son todos elementos humanitarios de la reforma, pero gravosos en extremo. Las reformas que siguieron a la chilena han tratado de reducir este costo con restricciones y cambios, pero siempre pagando cierto precio social. Es imperioso, por tanto, equilibrar dichas concesiones o bondades con una evaluación precisa de la carga que ellas impondrán a la sociedad (presente y futura) y los costos alternativos para otros programas públicos que protegen a grupos de ingresos muchos más bajos que el de los asegurados. Cuanto más reducida es la cobertura poblacional en el país, más regresivo se vuelve el subsidio estatal para consolidar el sistema de protección de una minoría. (Mesa-Lago.1998: 316)

Por otra parte, Bastimiente, J. en Bonilla y Conte-Grand (1998:221) consideran que la mayor parte del incremento del ahorro nacional en Chile en el período 1990-1994 se explica por un incremento en el ahorro privado más que por el impacto de los fondos de pensiones y señalan:

Este incremento en ahorro privado distinto al de la seguridad social no se podría haber materializado si no se hubieran producido reformas en otras áreas de la economía las cuales pueden haber jugado un mayor papel sobre el desarrollo del mercado de capitales y el fomento del ahorro. Son particularmente importantes aquellas reformas que han creado adecuados entornos macroeconómicos e institucionales, requeridos para convertir ahorros financieros en inversiones reales...

La reforma individual más importante que afecta al ahorro privado distinto del de la seguridad social (principalmente el ahorro empresarial) es aquella que modificó los incentivos fiscales para promover la reinversión de utilidades.

Como bien puede observarse, el efecto de los fondos de pensiones de cotizaciones definidas y de capitalización plena individual en el ahorro dependen de las políticas económicas que se adopten en general.

En todos los países que han adoptado el modelo de reforma el Estado debe afrontar un déficit del sistema público que varía de acuerdo a la cuantía de los derechos adquiridos y el valor presente de las obligaciones a largo plazo.

Cómo queda el riesgo político con las reformas emprendidas en América Latina?

En este punto se debe indicar que si bien los nuevos regímenes de capitalización individual reformados en América Latina y de administración privada o múltiple corren un menor riesgo de intervención política que los antiguos regímenes de reparto o capitalización

parcial colectiva; no significa que están exentos de dicho riesgo. El éxito de la reforma depende en gran medida de la calidad de la dirección, que gobierna todo, desde la coherencia de la toma de decisiones, por intermedio de una buena gestión y de sólidas políticas de inversión hasta la eficiente recaudación de las cotizaciones y el pago puntual de las prestaciones (c.f. Beattie, R. y Mc Gillivray, W.1995:27).

No se puede olvidar el importante rol del Estado como regulador y garante del sistema, lo cual hace que el mismo intervenga en cierta forma.

Finalmente para cerrar la evaluación del impacto de las reformas en América Latina se plantea la siguiente interrogante:

La reforma cumple con los objetivos de las políticas sociales y de distribución?

Después de la evaluación comparativa de la reforma y de analizar los aspectos económicos y políticos, resulta necesario puntualizar lo referente a las políticas sociales y de distribución. Estas son las metas que deben inspirar cualquier reforma, pues no se puede olvidar que la seguridad social ha sido concebida como un instrumento de protección social, de carácter solidario y universal.

Los sistemas públicos han sido criticados por su deficiencia en las políticas de protección. Se ha señalado que los mismos no alcanzaron en la región una amplia cobertura, salvo el caso de los países pioneros.

La reforma pretendía alcanzar este objetivo, sin embargo, tal como se ha señalado anteriormente el problema de la cobertura continua. Existe un efecto negativo o regresivo cuando la cobertura es menor y viceversa. Esto se debe a que hay transferencia de la mayoría de la población, que no está cubierta y es pobre, a la minoría que está cubierta y tiene ingresos medios. Las transferencias ocurren porque los no cubiertos pagan impuestos o compran bienes cuyos precios incluyen parte del costo destinado a la cobertura del sector protegido.

En conclusión la reforma fue forzada, en la mayoría de los casos, por los compromisos internacionales con el FMI y el Banco Mundial, por lo cual se obviaron importantes aspectos relacionados con los objetivos sociales. Se puede decir, entonces, que la reforma

hasta ahora cumple escasamente los objetivos de las políticas sociales y de distribución. En algunos de los casos el efecto se podrá medir con el transcurso del tiempo, sin embargo, el ejemplo chileno ha resultado de gran valor. Tal como se sostuvo en páginas anteriores y de acuerdo a los datos aportados por Queisser (1995), en Chile del 95% afiliado, sólo el 57% ingresa dinero a sus cuentas. Esto influye en la garantía estatal, pues los trabajadores de bajos ingresos o aquellos que consideren que no alcanzaran el monto mínimo a la hora del retiro evaden las cotizaciones pues tienen la garantía de la pensión mínima, esto también se traduce en un efecto distributivo regresivo.

Finalmente, se presenta en el anexo Cuadro N° II-8 un resumen de las instituciones de seguridad social y los beneficios que se brindan actualmente en el continente americano de acuerdo a los datos aportados en el Informe Internacional de Seguridad Social del 2002, celebrado en México. El cuadro reproduce las principales características de todos los modelos, los reformados y los que aun no alcanzan las reformas.