

Lecciones de la experiencia
previsional
latinoamericana*

pp. 79-103

LUISEDUARDO DÍAZ

Resumen

El artículo constata que las reformas parten de decisiones políticas, describiendo las condiciones para que las mismas sean exitosas y satisfactorias socialmente, particularmente en el caso venezolano. Se analizan después los resultados de las modificaciones previsionales y por último se comparan y combinan teóricamente los modelos para considerar su pertinencia.

Se sostiene que los riesgos de cada régimen son comunes y suponen medidas correctivas también similares, propias de un Estado responsable, democrático y solidario. Por su parte, la capitalización individual es un recurso potencialmente apto para procurarse una pensión en un ambiente estable pero limitado a las exigencias de la seguridad social latinoamericana.

Palabras clave

Seguridad Social / Fondos de pensiones /
Solidaridad

Abstract

The article observes that reforms emerge from political decisions, and describes the conditions for them to be socially successful and satisfactory –especially in the case of Venezuela. It then examines the results of changes in social protection systems, and finally offers a theoretical comparison and combination of models as a basis for an analysis of their appropriateness.

The conclusion is that the different systems have common risks and require similar corrective measures, typical of a State characterized by responsibility, democratic orientation, and social solidarity. Individual capitalization is a potentially appropriate way to generate a pension in a stable environment, but has limited applicability to the special demands of Latin American social security.

Key words

Social security / Pension funds /
Solidarity

*Corresponde este artículo al proyecto de investigación auspiciado por el Condes/LUZ «Alternativas de Financiamiento de la Seguridad Social».

Introducción

Después de la última generación de reformas previsionales en los noventa, los rangos legales y reglamentarios delatan las relaciones de intercambio con el sector privado y las consecuencias de la acumulación de capital a través del ahorro individual para la pensión. Existe, en términos cuantitativos, una superestructura jurídica más amplia que la contenida en las leyes anteriores de los seguros sociales, a la vez de ser abordadas las reformas en un sentido integral en Argentina, Colombia y Venezuela, afectando varios programas o inclusive creando otros. Existe igualmente un nivel de naturaleza infrajurídica –resoluciones y acuerdos– en pugna con valores solidarios y administrados de manera paralela en dichos países. Igual sucede en Uruguay y Perú.

El presente trabajo trata sobre el esquema redistributivo, enfrentado al del ahorro individual. Este esquema fue conciliado después en Argentina y Uruguay con sistemas combinados de financiamiento. Se intenta responder a las interrogantes de cuál debe ser la responsabilidad del Estado en materia previsional y cuáles son los factores que deben ser tomados en cuenta para llevar a cabo las reformas, sujetas a presión política constante.

La reforma de la seguridad social como reforma política

Para evitar los desequilibrios financieros que suponen a la larga cotizaciones más altas o subsidios que las economías no soportan, la capitalización individual –inspiración fundamental de las reformas de las últimas dos décadas– se erige como la solución uniforme aunque acomodada a la realidad de cada país, sacando partido a las ventajas que el modelo general produce en el orden financiero.

La economía y la demografía, si bien forman parte de un mismo equipaje causal en todos los países que han emprendido reformas, el peso que la primera tiene ha sido determinante, en tanto que de apoyo adicional ha servido la segunda y razonablemente mayor en Argentina, Chile y Uruguay, países con poblaciones más envejecidas. Sin embargo, Europa, dejando a salvo contadas excepciones, ha optado –pese a la edad de sus pueblos– por la solidaridad.

Se insiste especialmente en el papel que los fondos de pensiones en América Latina pudieran tener, estimulando inversiones productivas y aumentando el ahorro global. Ésta es sin duda la parte más agradable del asunto, pues las urgencias fiscales y la necesidad de préstamos frescos para satisfacer las demandas de la población constituyen la otra cara de la realidad en los países subdesarrollados, lo que patentizan los ajustes estructurales, justificados para obtener capital y negociar con bloques comerciales que han afectado las formas tradicionales de empleo, a la par de la reestructuración del sector público y la terciarización de la economía.

Pero los cambios pueden ser tan audaces como ligeros, porque aun cuando cualquier evaluación actuarial es temprana –la chilena inclusive– pueden introducirse modificaciones menos radicales. Tamburi (1999) cita a modo de ejemplo el caso de Canadá, donde se abandonó una propuesta que concedía una pensión sujeta a examen de recursos y libre de impuestos, en sustitución de la básica garantizada, sin duda más segura. El cambio de orientación se produjo en 1998, cuando el gobierno alcanzó superávit fiscal, sin afectar en consecuencia su sistema previsional. En EE UU el debate electoral Bush/Gore dejó en claro el nivel de legitimidad de su sistema, pese a pronósticos financieros que señalan su insostenibilidad para 2015. El ahora presidente Bush sostuvo pagar menos impuestos a cambio de destinarlos a cuentas individuales de retiro. La solución para Gore era la de transferir más de la mitad del superávit fiscal al sistema, posponiendo la incapacidad de pago de pensiones prevista hasta procesar soluciones más definitivas en el largo plazo (*El Observador*, 01-04-01).

¿Buscando el traje a la medida o a las medidas del sastre?

El molde no es el mismo para todos los países, pues los recursos energéticos y las materias primas no están disponibles por igual. Por otra parte, los seguros sociales en los últimos 40 años han desarrollado una infraestructura considerable –como en México y Venezuela– o funcionan en condiciones que sin ser las más óptimas suelen ser mejores, al compararse con servicios asistenciales no contributivos –como ocurrió en Colombia–, donde se optó después de la refriega parlamentaria instaurar en 1993 dos sistemas diametralmente opuestos, pero que conviven en plena competencia, manteniéndose el sistema anterior después de una reforma previa y con un funcionamiento de regular a bueno, si a su vez se le compara con otros institutos de la región.

Otra razón para la existencia de modelos distintos es la posición de los grupos de poder que aceptan el esquema fundamental, la capitalización individual y la administración privada de los fondos de pensiones, pero introducen singularidades ligadas a la conformación financiera del sistema, haciéndolo mixto, construyendo de esta forma un nivel adicional de naturaleza solidaria, en razón de la presión política, la existencia de grupos de pensionados organizados y ligados a partidos, y la intervención sindical en los casos de Argentina, Uruguay y Venezuela.¹ En otros países ni siquiera se abroga el antiguo sistema previsional, como en Colombia, Perú y Argentina.

Se comparte la gestión con la empresa privada en Argentina y Colombia desde 1994, en Uruguay desde 1996 y en México desde 1997, país este que ya antes había ensayado

¹ El movimiento sindical uruguayo y el argentino con no menos resistencia, enfrentaron las iniciativas de reforma que siempre han partido de los gobiernos en los últimos veinte años. En Venezuela, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) se opuso a la introducción de cuentas individuales de capitalización a comienzos de los noventa hasta el Acuerdo Tripartito en 1997.

una ligera reforma en 1991, hasta que por imperativos financieros –reservas en cero– se procedió al ajuste. Fielmente se reproduce la misma posibilidad en Venezuela, hasta que en 1999 el gobierno paralizó su implementación hasta 2002, como reacción a la *audacia* reformista.

Bien sean ajustes como ha ocurrido en Costa Rica y Brasil, reformas radicales como la de los países mencionados antes, o transformaciones políticas como en Venezuela, queda en pie la responsabilidad del Estado, el cual debe tomar las siguientes decisiones:

1. Otorgar o no una protección social básica. En Perú y en Bolivia decidieron no conceder pensiones mínimas, aunque en este último se concede un subsidio generalizado que se otorga por razones políticas, de acuerdo con los climas electorales.²

2. Intervenir en materia de empleo y salarios mínimos, lo que va en contra de la desregulación, sostenida por el Ejecutivo uruguayo.

3. Privatizar –sin afectar el concepto de nación– dada la ineptitud del mega-Estado, lo que ha sido una constante en todas las reformas radicales, con más o menos intensidad y con más o menos activos para las ventas. En Chile fue especial e irrepetible la venta de activos, aprovechados luego por los fondos de pensiones.

4. Generar incentivos individuales en contra de la oferta de beneficios garantizados, particularmente generosos para una parte de la población, sobre todo en regímenes maduros y universales, donde diversos grupos están protegidos por encima de la media nacional.

La opción depende del grado de participación del Estado y naturalmente del tipo de reforma que se asuma. Si la reforma somete al régimen a un reajuste de la tasa o a una reconversión de los servicios, el polígono de la discusión es más reducido, si no el precio político se fija por la opinión pública; por la raigambre de las cajas previsionales; por el *humor* sindical y empresarial; por la cantidad y calidad de las prestaciones ofrecidas, indicadores estos que determinarán el éxito y costo de la revolución previsional, agenciada por los privados fundamentalmente. La reforma empieza por la parte política y termina así, también, con mayor o menor voz del público.

Las condiciones –también de políticas– sugeridas por las multilaterales financieras, no son menos importantes y entran en conflicto con sectores ideológicos adversos, grupos de interés y círculos académicos, chocando a su vez con demostraciones de cierto orden y eficiencia de algunas cajas o servicios médicos. ¿Quién puede dejar de lado, por ejemplo, al Instituto Mexicano de los Seguros Sociales o al Banco de la Previsión Social del Uruguay? El gobierno venezolano –que acusó de neoliberal a su antecesor– revocó la decisión de liquidar al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), lo que consideró como una muestra acabada de privatización. Ha insistido que el organismo puede sobreponerse a sus

² Se trata del Bonosol, convertido en un subsidio del gobierno cuyos fondos son administrados por el sector privado.

fracasos, reestructurar sus cuadros gerenciales, aliviar los procedimientos internos y hasta competir con el sector privado.³

La experiencia señala que cuando se transita por las vías democráticas y parlamentarias –a diferencia de Chile y Perú– el resultado, cuando a su vez las corrientes internas y las fuerzas externas no son dominantes del todo, termina por ser ecléctico o mixto, reconociendo a la vez la necesidad del ahorro y la solidaridad.

Existe claramente una ideología liberal que se enfrenta a la solidaridad: al haber menos empleos, aquella tiene menos efectivos, los que se sustituyen por el acervo monetario de los aportantes, aumentando así los flujos financieros, que de paso deberían servir para estimular al deprimido aparato productivo. Por esta vía la redistribución a los pensionados, como apuntan Beattie y McGillivray (1995), no se efectúa por intermedio de la seguridad social, sino por la vía de las utilidades y del mercado de capitales.

Es de suponer que bajo ese enfoque, hasta el frontis de la reforma se pone en duda, sacándola del ámbito de la seguridad social, cuestionando sus bases financieras y orientación privatizadora, descarriada de la agenda social, la que sus críticos juzgan como desvirtuada.

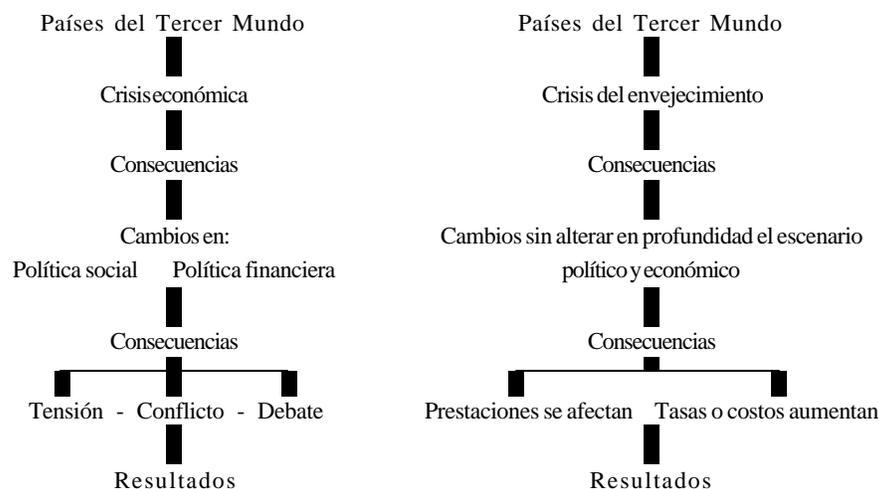
Se ha tenido tanta solidaridad –en un plano teórico y no menos discursivo– y tan poca experiencia en el sistema de capitalización individual, que los reformadores se han visto obligados a buscar soluciones intermedias para reparar lo que la primera apenas proclama y lo que sólo la segunda promete en medio de graves dificultades, entre las cuales se destaca la necesidad de una cultura y educación previsional, y hasta del mínimo de información requerida por el afiliado, primordial para todas las fases del proceso. ¿Sabe la gente qué es un sistema mixto? ¿Conoce la reforma o sus propósitos, que en algunos casos como en Colombia y en Venezuela se corona como integral? ¿Sabe qué es una Administradora de Fondos de Pensiones, AFP?

La verdad es que los usuarios tienen poca información y los medios de comunicación tampoco poseen el registro de sucesos positivos que puedan ser anunciados desde el inicio de las operaciones de los nuevos sistemas, salvo la propaganda comercial que tiene un costo elevado y que los gobiernos generalmente incluyen como parte de sus políticas informativas, pero a veces la reforma es tan compleja y los cambios tan inusuales, que aquella es insuficiente. Los gobiernos se auxilian con las piezas publicitarias que las operadoras continúan después intensamente para sus captaciones, logrando así la permanencia de los afiliados. Además, se abren opciones de residencia en el antiguo sistema para no quedar a

³ El IVSS operando como una administradora de pensiones se ensayó como posibilidad en un intento fallido de reforma previsional en el marco de una ley que habilitaba al Ejecutivo a legislar en 1999. Luego, los resultados de una Comisión Presidencial fueron desestimados por la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional, elaborando en septiembre de 2001 un anteproyecto de ley general, aprobado en primera discusión.

descubierto ninguna oposición con el nuevo régimen, como ocurrió después de intensos debates parlamentarios en Argentina, Colombia, Venezuela y Uruguay. Esto es típicamente un problema de legitimación, indeclinable en los casos en que las antiguas instituciones exhibían flaquezas, facilitando los cambios en el tablero político, pero no así en los que las imperfecciones son reparables y la resistencia popular es alta y organizada. EE UU es un buen ejemplo de ello: la capitalización individual no constituye su esquema principal de previsión. En Alemania y Francia las movilizaciones sindicales han sido considerables y rotundas para diferir, aplazar o desechar cualquier iniciativa de cambios estructurales.

Todo depende de cómo se entienda la crisis, de cuál crisis hablamos y a qué fase de desarrollo nos referimos, como se ilustra a continuación:



- Capitalización individual
- Estado que supervisa
- Cuadro político y económico que no libera ni resuelve todas las dificultades

- Consenso que puede continuarse
- Reforzar los sistemas solidarios

Fuente: Elaboración propia.

Condiciones para la reforma

El resplandor de la reforma integral y orgánica en algunos casos, y la corrección que es capaz de producir, no calza en la opinión pública, fatigada por indicadores de atención negativos y burocráticos, sin aceptar la nueva mercadería, sino a título de inventario. Por ejemplo, los pensionados organizados demandaban en Venezuela antes del régimen de carácter mixto propuesto la homologación de sus pensiones al salario mínimo y la permanencia del IVSS, y esto no es menos que una petición de seguridad básica. Pero el gobierno, el Parlamento y el tripartismo promotor de los cambios toparon con sus destinatarios,

medianamente organizados, con una gran parte de los representantes de fondos de jubilación paralelos, y con una delgada longitud de los tiempos de gobierno para transmitirlos, hasta que la reforma fue suspendida.

Los cambios suelen ser rechazados agriamente por grupos mejor informados y organizados, los que acceden a menudo con relativa facilidad a los medios de comunicación, obstaculizando las propuestas de aplazamiento de la edad para la pensión y la intensificación del tiempo de cotización, en tanto las defensas de los promotores suelen ser muy débiles para estos grupos, porque dependen de bondades financieras sólo probables y en muy largo plazo. El afiliado no comprende que la reforma tiene dimensión y casta generacional, y por ello la elevación de la edad y condiciones de adquisición más estrictas suelen formularse solamente para los que se incorporen al mercado de trabajo por primera vez como en Chile y Argentina, o conservando las antiguas condiciones de acceso como en México.

Para no acabar fulminando la reforma, el *tiempo*, la *autoridad* y el *consenso* son indispensables.

Las decisiones no deben ser rápidas. La consulta a grupos de opinión y de expertos para la concepción de la estructura previsional y de sus fundamentos es necesaria, aparte de:

1. *La integración del sistema*, con las políticas de salud, empleo, educación y fiscal. Uno de los errores que suelen cometerse es pretender hacer la reforma sin considerar esos factores. Pronto el sistema zozobrará, porque comienza a ser sacudido por las orientaciones de los demás despachos. La reforma asemeja entonces un estuche furtivo, incomprensible y contradictorio que acabará por ser olvidado en busca de otro empaque por su escasa cobertura, iniquidad y riesgos potenciales en el orden financiero, completamente descoordinado de los mercados de empleo y de capital.

2. *La función del seguro social debe quedar clara*: ¿Como recaudador? ¿Administrador de qué programas? ¿Formador del recurso humano? ¿Competidor con las operadoras privadas de fondos de pensiones? En Colombia y Perú siguen los problemas operacionales, aprovechados o inflados por el sector privado, o hasta estimulados por el público (Perú) o compitiendo (Colombia), creando desgastes institucionales innecesarios.

3. ¿Quién será el encargado de la estrategia futura y los ajustes sobre la marcha, la planificación y la vigilancia financiera? En Venezuela, por el modo como está planteado el anteproyecto de septiembre de 2000 y de marzo de 2001, Finanzas conduciría la reforma, como en Bolivia, si bien el desplazamiento es casi natural cuando el sesgo financiero es pronunciado, como lo evidencia el caso argentino.

4. *La delicada cuestión del financiamiento*. Las soluciones han sido variadas pero el autofinanciamiento de los sistemas de capitalización individual pasa por la carga fiscal para soportar la transición y las pensiones mínimas que los ahorros no podrán satisfacer,

en tanto que los esquemas mixtos aumentan el costo social privado en Uruguay, Venezuela y Argentina.

Efectos de las reformas

Reducción de la intermediación sindical

El antiguo modo de afiliación a una caja templada con la participación sindical, procurando nuevas entradas de afiliados, ha cambiado drásticamente por programas de afiliación individual que dificultan las acciones sindicales y, en última instancia, la asociación de afiliados, puede no responder al cencerro clasista.

Las administradoras y las instituciones financieras, las aseguradoras y la supervisión estatal multiplican las *especialidades* preexistentes, y otras son de giro exclusivo, como en el caso de las AFP. En efecto, el sector sindical queda enredado y engullido por un sistema manejado y clasificado individualmente. Estas modificaciones son testamentarias de un sindicalismo postrado por el crecimiento de la informalidad y la nueva realidad en la que el Estado no actúa con el mismo desprendimiento que antes, obligando a una revisión de los métodos de lucha.

Reducción del sector público

Se reduce considerablemente la participación del sector público y el ligamen contractual con los seguros sociales. Producto de las modificaciones financieras introducidas y la participación de los privados, los sucesos dejan de ser colectivos, optándose por una organización empresarial, capaz de certificar una administración eficiente de los activos financieros y de atención al afiliado, facilitando así el ahorro individual y mejorando la relación costo-beneficio.

Dilucidar los términos de participación del Estado en materia de ahorro individual no lo dinamitan o rinden a una posición diminuta, aunque no arbitre todos los resultados o que de forma absoluta, provea todos los beneficios. Tamburi considera que la asignación a una empresa privada de una tarea a cargo de una entidad pública –como el procesamiento de los registros de los afiliados en Chile–, asunto que ha sucedido también en el Reino Unido, es típicamente un caso de privatización. Es conveniente desde luego que el Estado, en primer lugar, no asuma una posición reduccionista y cargue con el peso de la transición. En el caso venezolano, por ejemplo, no sería recomendable que el Fondo Solidario a cargo del Estado nazca con déficit, beneficiando exclusivamente los aportes a la cuenta individual.

Pero es plausible la reactivación de áreas de servicio abandonadas, asignadas al sector privado, para mantener los derechos de los pensionados y cotizantes o para procesar

oportunamente los pagos por bancos e instituciones financieras, como se ha planteado en Venezuela desde 1998.⁴

En segundo lugar, la autonomía en la gestión supervisora es fundamental e indelegable, pero resulta anecdótico cómo ya existían candidatos para ocuparla sin estar creada la Superintendencia en Venezuela, mientras áreas básicas de formación de personal eran menos importantes o sencillamente dejadas de lado en el mapa de las prioridades. Mientras no existía ni siquiera un local para funcionar ni uno adecuado para el Ministerio del Trabajo, candidatos se perfilaban, continuando con el código de conducta clientelar.

En tercer lugar, las reparaciones a los daños patrimoniales causados a los afiliados, por reglamentaciones insuficientes o inaplicadas por el sector privado, aumentarán el número de pensiones mínimas a cargo del Estado o lo obligarán a pagar indemnizaciones por la bancarrota privada, al no exigir el cumplimiento de la ley de supervisión.

Las soluciones planteadas por las reformas no tonifican al presente, cargado de grilletes económicos y desconfianza, precisamente porque aquéllas no son infalibles y sus resultados no tienen medida ancha de tiempo todavía; además existen supuestos incumplidos y señalamientos políticos de peso como, por ejemplo, el de las comisiones que cobran las AFP –que no bajan–, y el de la visible concentración del mercado pensional en pocas empresas (AISS, 1982).

El problema no parece ser cómo deshacerse del Estado, castigando con la privatización los servicios; más bien es la incredulidad que merecen las actividades que no formando parte del mercado pertenecen en consecuencia a aquél. El problema no es tampoco que el privado no humanice el servicio, sino que el público no llegue a controlar las trastadas.

Garantía de pensión mínima

El papel del Estado en los sistemas de capitalización individual es el de supervisor, garante de las pensiones mínimas y los derechos adquiridos en el antiguo sistema; administra el fondo de reparto en los regímenes mixtos y puede tener funciones adicionales en materia de registro y cobro a los afiliados.

Si alguna responsabilidad del Estado destaca, es la de garantizar la pensión mínima y su correspondiente recálculo en los países que la otorgan (las comparaciones demuestran que la responsabilidad del Estado puede ser elevada como en Chile, cuyo sistema garantiza una pensión mínima, o muy reducida como en Perú, donde no se garantiza aquélla). Uno de los modos de ajuste de la pensión mínima es a través del salario mínimo, como en México o en Venezuela, donde la cuestión tuvo un sentido político importante, pues la Asamblea Constituyente venezolana de 1999 sacralizó un pedimento electoral, vulnerado

⁴ Se trata del Servicio de Información a los afiliados.

en rango legal inferior, pero enfrentado claramente a una realidad fiscal que demanda todavía controlar la inflación con cargas fiscales bajas. Claro, si los salarios de cotización no son revisados o los salarios en general no evolucionan, la pensión mínima no lo hace tampoco, y en consecuencia, los pensionados no estarán en mejores condiciones que los trabajadores activos que financiarían con parte de sus cotizaciones al fondo solidario venezolano que la otorga.

La indexación vía precios es el otro modo que según Vording y Goudswaard (1997) evita los incrementos extraordinarios y discrecionales, o las promesas electorales que después serán incumplidas, o lentas operaciones de ajustes por sucesos que forman parte más del foro político que del normal desenvolvimiento de la seguridad social. En todo caso, vía precios o salarios, requiere de una tasa de aporte más alta o una tasa inicial más baja de beneficios.

Otra forma de ajuste propuesta en Venezuela y aplicada hasta hace poco en Argentina fue la de tomar la evolución de los salarios cotizados al sistema para determinar la pensión mínima vital (manteniendo constante la cuantía relativa de la prestación, relacionada con una variable endógena). Recurrir a una variable controlada por el propio sistema permite una evolución natural de la pensión mínima, llamada básica en Argentina y que ahora depende del presupuesto votado en el Congreso.

Adoptándose el sistema de capitalización individual, las pensiones mínimas pueden reajustarse sobre la base del mecanismo automático y las adquiridas por encima del mínimo sobre la base de la indización (manteniendo el valor real de la prestación en término constante). Sugerir otra forma de ajuste para las pensiones mínimas, por vía del índice de precios, desincentiva los aportes a la cuenta individual, si se tienen las mismas fórmulas (riesgo moral) y al revés, se produce el mismo efecto: indizando vía precios la pensión mínima y ajustando de acuerdo con la evolución del salario *medio* las pensiones, iguales o superiores a la mínima, se desestimula el ahorro, favoreciendo de paso la obtención de los mínimos vitales en alta proporción.

Es difícil sostener que las pensiones puedan ajustarse y no así los salarios. Difícil es admitir que los pensionados reciban ingresos financiados por la seguridad social más elevados que los asalariados. Pero sí es posible que sin inclusive indexar la economía se encuentre alguna fórmula de ajuste que no sea sobre la base de la evolución de salarios y precios, la que sólo será, desde lejos, una referencia en economías no indexadas. Esto pone desde luego en el tapete la necesidad de controlar los factores económicos en juego. Demuestra además la necesidad de integrar la reforma a la economía en general y al mercado de trabajo en particular, en procura de la estabilización.

El techo de las cotizaciones, por otra parte, debe ser ajustado de modo conveniente a la evolución de los salarios, refrescando las finanzas, o lo que es lo mismo, actualizando los

salarios hasta el tope previsto como posible, en beneficio del propio sistema, de sus beneficiarios y la evolución general de las demandas y prestaciones. Se sugiere normalmente dejar una parte de los salarios liberada para las decisiones individuales y someter el tope de cotizaciones a revisiones periódicas (AISS, 1982).

Compra de la pensión

La renta temporal

El producto final de las reformas es la pensión, igual o por encima de la mínima. Una modalidad es contratarla por término; consiste en la devolución del saldo insoluto del precio de compra, si el pensionado muere antes de aquél. Si sobrevive al término, la prima pagada queda devengada por la administradora y no se harán pagos posteriores (Magee, 1947).

Ese tipo de pensión tiene por finalidad proveer un ingreso por un tiempo limitado y ha sido establecido en todas las legislaciones, a excepción de la venezolana, por violar el Convenio No. 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).⁵ Adicionalmente, por el riesgo moral que ello involucra, el Estado no se hace responsable por el agotamiento de los recursos.

Cuadro 1

Renta temporal

Tiempo convenido	Sobrevida
Pagos por tiempo determinado * Si el pensionista fallece antes, se devuelve el saldo	No se harán pagos posteriores Pensión mínima garantizada no es posible por «riesgo moral»

Fuente: Elaboración propia.

La renta vitalicia

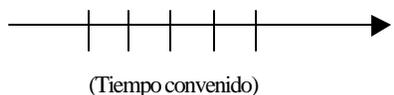
La pensión, cuando es ofertada como contrato de renta vitalicia por una aseguradora, es otra modalidad. Consiste en el pago de una suma global por una prima única anticipada. En consideración a ello se efectúan pagos anuales durante la vida del pensionado, o lo que es lo mismo, una devolución anual del importe equivalente a la prima, relevando al pensionista de la incertidumbre del manejo y la inversión obteniendo durante el resto de su vida el beneficio procedente de sus acumulaciones, comprando ingresos de retiro hasta su muerte.

⁵ La pensión debe ser vitalicia.

Los pagos anuales representarán algo menos, cuando el contratante elige a un beneficiario. Señala Magee que si el pensionista muere antes de que el conjunto de pagos equivalga a la prima, los desembolsos continuarán haciéndose al beneficiario hasta que se haya reembolsado un importe igual a la suma total de la prima única. La pensión vitalicia puede también, aunque de ello no hay evidencia legal, garantizar un número de pagos al beneficiario por un lapso determinado, implicando pagos vitalicios pero con cobertura definida al beneficiario elegido, como se explica seguidamente.

Pensión vitalicia con números de pagos garantizados

Años 1 2 3 4 5 10



Pagos durante la sobrevivencia del pensionado pero será sobre el número de años definido para el beneficiario:

Si el pago se garantiza por 10 y el pensionado muere a los 5 del convenio, se harán pagos por un período de 10 al beneficiario. Si el pensionado sobrevive al número de años garantizado, se harán pagos durante toda su vida, pero a su muerte nada se paga al beneficiario.

La solidaridad es segura y cómoda. Y el ahorro pensional, una decisión individual no exenta de riesgos

Uno de los dilemas que flotan en el debate, antes y después de las reformas, es el de la solidaridad como principio, enfrentado a la responsabilidad individual, es decir, la característica cohesión del modelo solidario frente a la certeza particular.

Se presenta un cuadro de diferencias entre la cotización definida y el beneficio definido, separadores de los regímenes que financian la capitalización individual y la solidaridad, respectivamente.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

Lecciones de la
experiencia
previsional
latinoamericana

CUADERNOS DEL
CENDES
AÑO 19. N° 50
TERCERA ÉPOCA
MAYO-AGOSTO
2002

91

Cuadro 2

Cotización definida	Beneficio definido
Impacto inicial en el poder adquisitivo al fijarse la tasa	Impacto progresivo
Orden, proyección financiera	Intervención en América Latina del Estado, apropiación o uso de los recursos, desprotección inflacionaria (desorden, falta de proyecciones)
Ligamen al mercado de capitales	Desvinculación del mercado
Evaluación-autoevaluación	Escasa evaluación o más de las veces inexistente
Ahorro	Erosión-confiscación
Elección del afiliado de administradora	No, salvo administradoras colectivas de capitalización
Costo de comercialización	Costo burocrático
Supuesto de éxito: inversión, pero es su mayor riesgo (por lo que se aconseja base solidaria mínima que asegure a la larga un esfuerzo generalizado)	Supuesto de éxito: reservas o capitalización colectiva que pague las pensiones definidas (el envejecimiento es un riesgo demográfico palanqueado por fuentes de empleo. Frecuente subsidio del Estado y frecuente también es el debate político).

Fuente: Elaboración propia.

Comparaciones entre la solidaridad y la capitalización individual

La primera es que dependiendo de los recursos ahorrados, el afiliado desarrolla su propio plan de previsión-meta pensional, mientras que en la solidaridad persigue un máximo posible, un beneficio definido de antemano sobre el supuesto de la construcción colectiva y uniforme de la sociedad.

La segunda es que el autofinanciamiento de las pensiones parten del supuesto de la capacidad que cada uno puede desarrollar en una economía de mercado, de la capacidad de la sociedad en general para generar crecimiento y mantener un nivel de gastos creciente, capitalizando el esfuerzo individual, como la vía más segura para construir una sociedad de resistencia contra la pobreza y que no toca las cadenas de la asistencia. Ello parece congeniar con las pensiones otorgadas por el Estado para sectores vulnerables que no poseen la misma dotación cultural o donde los semblantes de la competencia no son claros ni posibles.

La tercera es que el sistema de cotización definido parte del supuesto de «igualdad de participación», y el sistema de beneficio definido, del que «todos somos iguales», brindando un beneficio máximo y socialmente posible como política del Estado benefactor.

La cuarta es que la capitalización individual ofrece oportunidad a lo mínimo posible, la oportunidad necesaria, lo que socialmente puede ofrecerse, la igualdad de acceso, pero a una pensión mínima y tener una mayor sobre la base del esfuerzo. *Lo máximo no es una meta socialmente alcanzable, sino individualmente conquistable. El mínimo, entonces, es el punto de inicio y no la línea de meta de la carrera laboral, por lo que el chance de participar revela que no todos, sin embargo, tienen las mismas fortalezas y sus condiciones sociales muchas veces no les permite participar ni siquiera en el torneo.*

La quinta es que la pensión máxima de los sistemas de pensión definida contiene implícitamente los deseos del Estado de ofrecer lo prometido por la ley. El esfuerzo individual obviamente es excepcional, y no el ordinario que se exige desde la otra perspectiva. En este caso, *el máximo es el punto de inicio y no la meta de la carrera laboral. De antemano, el jugador, siempre que no se salga de la línea de carrera tiene un puesto asegurado. El esfuerzo es menor y el rendimiento también porque los organizadores no pueden ofrecer más de lo que ya han prometido antes de iniciarse el torneo, en el que muchos o algunos, dependiendo de la cobertura, no podrán participar.*

La sexta es que en el ahorro individual cada quien hace sus movimientos de acumulación, contando con una fuente de empleo o ingreso. Lo ético tiene su propia desenvolvura, dado que la sociedad espera el mayor esfuerzo individual y no aquel generalizadamente mediocre que después tiene que ser soportado por el conjunto que sí lo hizo, apropiándose otros del esfuerzo realizado.

Los trabajadores –comenta Uthoff de la reforma chilena– necesitaban aprender a valorar las prestaciones de acuerdo con el esfuerzo realizado, en tanto que la opción del beneficio definido no se corresponde con los aportes, beneficio que puede ser generoso y quizá tenga un profundo sentido de justicia social. En el primer caso se depende del rendimiento y en el segundo del Estado como garante final; en la capitalización individual decimos «lo mínimo social posible»; en el sistema de reparto decimos «lo máximo social posible».

La individualidad no se pierde en realidad en ninguno de los dos sistemas, pues los seguros privados y el ahorro están previstos de cualquier manera: se puede contratar un seguro privado con ahorros personales o permanecer afiliado a un régimen complementario. La diferencia está en que el mínimo es el punto de arranque en los sistemas de capitalización individual, como decíamos, mientras que el máximo en los solidarios ya se encuentra consagrado por un contrato intergeneracional, donde el esfuerzo individual es menor y es sustituido por el ahorro colectivo de sistemas escalonados de tasas o mediante el aumento de las mismas de forma progresiva en el reparto, con subsidios del Estado de ser necesario.

La discusión es entre una sociedad económicamente planificada y una sociedad liberalmente organizada.

Los beneficios sociales máximos pueden cuestionarse si no son compartidos por toda la sociedad: si hay una parte de ella excluida o si hay sectores que los reciben en un porcentaje mayor. La promesa de beneficios sociales máximos puede también incumplirse en cualquier momento, sobre todo cuando los gobiernos cambian o las finanzas flaquean. Si por el contrario, la sociedad cumple con el beneficio, los sistemas se mantienen junto con una estructura administrativa confiable, haciendo improbable su derogación, como ha ocurrido en Europa. Estamos lejos de alcanzar ese estadio cultural por los momentos y aunque esto pertenece más a la sociología de la seguridad social de nuestra región, donde los beneficios sociales máximos no han pasado de ser una ilusión y las pensiones no son sino pagos provenientes de las rentas generales, el aumento de la productividad y las posibilidades de una mejor asignación pueden alentarse con el ahorro individual sin dejar de responder a la suma de intereses generales provenientes del concepto de nación. Es más ético, de asumirse esta posición, ofrecer beneficios sociales mínimos, dado que mientras más se dé colectivamente, más conformismo hay y en consecuencia menos crecimiento, sin obviar la torpe redistribución de los recursos, mal asignados o desviados.

Por el contrario, los regímenes de cotización definida alientan la competencia, desarrollan cadenas de servicios, aumentan la cobertura y estimulan el esfuerzo individual. Empero, la crítica revela que la competencia no es tal y que la concentración producida puede reproducir un nuevo monopolio, esta vez privado, a causa de regulaciones inflexibles o de ganancias en los costos resultantes del tamaño de la industria. La estricta limitación del tema nos impide desarrollar este aparte pero merece desde las consideraciones más generales que van desde corregir las deficiencias de la competencia con intervenciones del Estado, visión de la economía social del mercado, hasta las más particulares y liberales como sería la libre participación de los bancos, la liberación de las tarifas y comisiones por los servicios, además de la eliminación de la rentabilidad mínima exigida a las AFP –visión de la economía liberal–, contraria a cualquier intervención del Estado, como condición necesaria para la existencia de un orden social justo, donde las AFP o las instituciones bancarias tendrían pertinencia social, tanto o más que el Seguro Social manejado por el Estado.⁶

En lo que respecta al problema de la cobertura, la nueva industria de pensiones no ha aumentado la misma. La informalidad, el desempleo y los bajos salarios frenan cualquier esfuerzo individual, pero en verdad tampoco alientan a ningún sistema solidario.

⁶ La rentabilidad mínima es una garantía legal a los afiliados destinada a la obtención de un beneficio anual de sus ahorros, pese a eventuales rendimientos negativos.

El riesgo que causa la dependencia exclusiva de la pensión al rendimiento, una dependencia a un entorno no controlado, pese a las regulaciones que la visión liberal critica, es un punto flaco de los regímenes de cotización definida. Existe efectivamente un camino de incertidumbre acerca de las tasas de rendimiento futuras, el necesario para el calce, para la maduración de los ahorros porque previo cumplimiento de las condiciones favorecedoras los sistemas de cotización definida no garantizan cantidad definida y reajutable al momento del retiro. Los pagos estarán vinculados al rendimiento de la inversión en los activos sobre los cuales invierte el fondo.

El afiliado debería contar con la opción no sólo de escoger la AFP, sino también, de ahorrar o destinar parte de la contribución al régimen de capitalización, todo a su elección. En síntesis, no se trata de confrontar el ahorro, privado por su naturaleza, contra la solidaridad, la realidad egoísta para el bienestar contra la formal igualdad, materialmente desigual. Se trata más bien de conciliar las posturas, estructurar un régimen solidario, universal, uniforme, de impulso, y otro a elección de los afiliados, dicen los defensores de la solidaridad.

La solidaridad y el ahorro individual combinados

La absoluta dependencia a que las personas compren su pensión con sus aportes, dependiendo de la tasa de rendimiento, inevitablemente obliga a una estrategia «multipilar» y acaso a considerar al sistema de cotización definida como un escalón complementario.

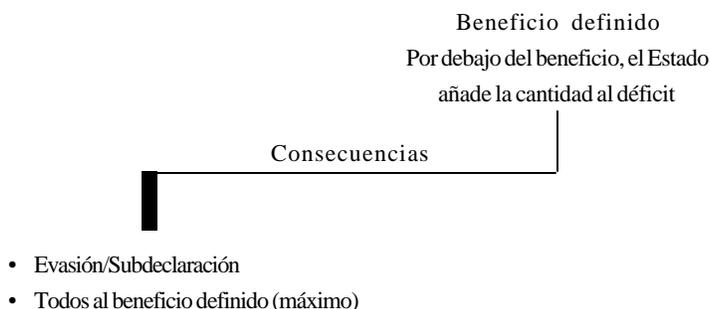
Las modalidades de operación de varios niveles de financiamiento son variadas. Una de ellas es la de mantener los fondos de pensiones individuales y solidarios separadamente y con administración también diferenciada. El trabajador que no cuente con recursos para el beneficio prometido por el fondo solidario debe añadir recursos ahorrados al déficit, lo que suele proponerse en los planes ocupacionales por empresa. Esta modalidad corresponde a un «plan híbrido de pensiones» que combina la cotización definida con el beneficio prometido y está muy difundida en EE UU, debiendo el empleado añadir la cantidad al déficit del fondo administrado por su empresa si el mismo no genera suficiente crecimiento para lograr la prestación (Fabozzi, Modigliani y Ferri, 1996). La empresa informa periódicamente al empleado sobre el valor de su cuenta y si la misma no genera el beneficio prometido el trabajador añade el déficit, como a continuación se grafica:

Beneficio mínimo → Piso

El administrador informa periódicamente al empleado sobre el valor de su cuenta. Si la misma no genera el beneficio prometido, el trabajador añade el déficit.

En Venezuela, otro ejemplo es el fondo solidario propuesto en la administración Caldera: cubre la diferencia no alcanzada por los ahorros individuales de los trabajadores de bajos salarios con ingresos provenientes de la nómina de los salarios más altos y del Fisco, de modo permanente. Mediante partida incluida en el presupuesto nacional, el Fisco aportaría una cantidad no menor al 1 por ciento de los salarios cotizados inferiores a 4 salarios mínimos y quienes devengaren ingresos iguales o superiores a 4 salarios mínimos aportarían 1 por ciento adicional. Si el monto acumulado en la cuenta individual no fuera suficiente para acceder a un pago periódico igual a la pensión mínima, la AFP pagaría mensualmente un monto igual a aquella hasta agotar el saldo. Agotado éste, el fondo solidario abonaría la respectiva pensión.

Cuando los fondos de financiamiento son diferentes, el Estado es el que auxilia, pudiendo el afiliado desarrollar una conducta impropia, controlando sus pagos finales para obtener la pensión mínima vital o satisfaciendo los requisitos mínimos de acceso para aquella, si no existen incentivos para el ahorro individual.



Cuadro 3
Pensiones. Caso Venezuela. Propuesta Comisión Presidencial

Venezuela	12% salario	Fondo de pensión privado/público de cotización definitiva
	3% salario	Solidaridad Beneficio definido salario mínimo
<p>Constituyen fondos separados</p> <p>Si la capitalización individual no alcanza para la renta vitalicia se otorga el beneficio definido (mínimo) por solidaridad contributiva.</p> <p>Se advierte «Riesgo moral»</p>		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Anteproyecto de Pensiones elaborado por la Comisión Presidencial.

Los objetivos sociales de los sistemas públicos de pensión –eliminada la ineficiencia del administrador– en contraste con la privatización absoluta de los sistemas, nos acerca a la configuración de sistemas mixtos que hacen combinaciones estratégicas de niveles o pilares, denominación esta última que agrada al Banco Mundial. En 1993 sostuvo que supeditar el beneficio pensional a los aportes a través del ahorro obligatorio daría como resultado que el régimen de seguridad social estaría libre de la presión política, no se introduciría un desincentivo para la contratación y terminaría la evasión. La administración privada de la cuenta individual, no obstante, exige para el BM regulación y capacidad expansiva del mercado de valores. Recomienda que las funciones de ahorro, redistribución y seguro, sean repartidas en tres pilares de protección con sistemas de financiamiento y administración diferentes que se distribuyen responsabilidades. La función redistributiva se le asigna al pilar público obligatorio con el fin de reducir la pobreza, eligiendo una de varias opciones: una pensión mínima que concede un beneficio uniforme y universal o vinculado exclusivamente con el empleo, o un pilar que atienda a los ancianos pobres solamente. Dicho pilar en cualquier caso debe ser pequeño –según el BM– para reducir la tasa impositiva y la evasión. El segundo pilar, el del ahorro obligatorio, estaría reservado a la administración privada, estimulando la demanda de instrumentos de largo plazo y satisfaciendo la necesidad de capital, escaso en los países en desarrollo. El tercer pilar sería voluntario y de naturaleza complementaria. La función de seguro recorrería los tres pilares. Para la Organización Internacional del Trabajo, a diferencia del BM, el pilar de capitalización debería ser colectivo en vez de individual, y de administración pública en vez de privada. Señala Aparicio Valdez (1998) que los sistemas de previsión social cercanos a la visión de la OIT son mayoritarios, sin llegar a la capitalización total, y más cercanos al sistema de reparto como en los países de la OCDE. Las naciones de Europa Oriental, en cambio, han debido enfrentar cambios políticos y económicos auxiliados por los organismos financieros internacionales como el BM, para impulsar la liberalización, cubriendo sus retaguardias fiscales y estableciendo un manual de ajustes para enderezar sus procesos de apertura, antes estructurados en torno al partido único y la planificación centralizada, por lo que no es de extrañar la introducción de sistemas individuales de pensión desde 1993 en Hungría y Letonia, en la República Checa desde 1996, Kazajstán en 1998 y Estonia y Polonia en 1999 (Aparicio Valdez y Alvarado Bernedo, 1999).

Cada postura institucional tiene su explicación; la del BM, refleja la necesidad de impulsar la competencia como motor del desarrollo, capitalizar los aportes de los trabajadores y administrar los mismos sin intervención política. El santo y seña del BM parece ser el de la participación privada en un ambiente de competencia regulada, en lugar de un régimen público administrado por el reparto. Por contraste, la posición de la OIT es resultante de los convenios derivados de acuerdos tripartitos, en especial el ya citado número

102, a los que pudieran añadirse el 128 de 1967, relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, el 130 de 1969, relativo a la asistencia médica y a las prestaciones monetarias de enfermedad, y el 157 sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de derechos previsionales de 1982.

El ahorro de los pobres

Cuando la población no tiene el poder para ahorrar, el diseño de administración y financiamiento múltiple propuesto por el Banco Mundial se resiente.

Se acerca precipitadamente a la solidaridad quien menos acumule en la capitalización individual, esperando recursos de los salarios más altos. Al fin y al cabo, el techo máximo es una meta restringida.

El panorama laboral reportado por la OIT desde Lima revela que en 1999 existían 18 millones de personas sin trabajo, 4,5 millones más de personas sin empleo que el año anterior, cuando el número de desocupados alcanzó a los 13,5 millones, retrotrayendo a la América Latina y el Caribe a la situación de desocupación de 1983, cuando la tasa de desempleo obtuvo su nivel más alto durante la crisis de la deuda. Señala el Director Regional de la OIT para las Américas Víctor Tokman, que los costos afectan con mayor intensidad a los grupos más vulnerables y desprotegidos, jóvenes, mujeres y personas provenientes de hogares pobres. Uno de cada cinco jóvenes no encontró empleo; una de cada diez mujeres tampoco lo hizo. A excepción de México, los demás países enfrentan el desempleo abierto, alcanzando los dos dígitos, entre 11 por ciento y 20 por ciento.

Un estudio de febrero de 2000 de la encuestadora Datanálisis publicado por *El Universal*, revela que el 44 por ciento de la población venezolana no posee ningún tipo de cuentas bancarias y sólo aumenta en su último estrato, la clase E, que representa el 41 por ciento de la población y mensualmente gana 120.569 bolívares, en comparación con las clases A y B que apenas llegan al 3 por ciento del total. Proveerse de una pensión sin tener ningún medio para generarla es una ilusión que en economía se transforma en ecuación.

Las empresas de fondos de pensiones no se interesan por la captura del sector informal. Las legislaciones gritan la integración pero la realidad sentencia sus porfías. La apertura a los fondos privados es vista como aprovechamiento de los recursos de los trabajadores sin resolver los bolsones de pobreza, separando a las grandes mayorías de sus beneficios definidos, ligados a los minoritarios estilos gerenciales que se apropian con sentido lucrativo de los salarios de los trabajadores, que son los que cubren los gastos y otorgan luego las ganancias. En suma, los trabajadores no tienen derechos políticos, sino económicos. Pero esta crítica sigue siendo una funda muy superficial porque la oportunidad que ofrecen los fondos de pensiones como fuente de financiamiento no puede ser rechazada por la vulnerabilidad del mercado de trabajo, porque ése es otro asunto: la necesidad de

promover el empleo en los sectores más vulnerables. El diagnóstico, aunque acertado, es inútil aplicarlo al caso de las reformas pensionales, que son resultado de los desequilibrios sociales y no su causa. No se le puede pedir a la seguridad social desafiar lo que le corresponde a la sociedad en su conjunto; por el contrario, es necesario un acuerdo para reducir los impuestos y cargas de trabajo que la capitalización individual puede inducir, definiendo los costos y su cálculo de inmediato; sin embargo, hay que advertir que la transición caso Chile y la recomposición de las tasas de cotización caso Venezuela tienen un costo considerable.

En Venezuela, uno de los principales argumentos en contra de la apertura a los fondos de pensiones es su aversión a la universalidad. Antes de las reformas y después de ellas, aquélla atraviesa por la estructura económica dependiente que agrupa a los sectores profesionales distinguidos por el reparto de la riqueza, organizados gremialmente o que se aprovechan de planes de empresas.

La naturaleza de los desequilibrios entre los sectores rurales y urbanos aconseja, por lo visto, una administración de seguridad social múltiple que la individualización no depara por no contar con fuentes de ingresos estables. Prestaciones definidas con capitalización individual, planes de jubilación colectivos y protección asistencial mínima para personas de edad avanzada, sugieren coberturas diferentes, tomando en cuenta la capacidad de cotización y la fase de desarrollo de las regiones y los países. La extensión de los planes y la diversidad de éstos dependerá en buena medida del tamaño del mercado, pretendiendo la mayor uniformidad posible.

La cuestión de la cobertura no ha podido ser resuelta de manera satisfactoria porque los organismos sociales estaban concentrados en las ciudades sin propagarse a nuevos tipos contractuales. Después de las reformas el perfil del afiliado captado es el de un trabajador con empleo y fuente de ingresos estable en contra de un mercado de trabajo que en ningún sentido lo es en lo que respecta a salario, puestos y capacitación, por la cantidad de empleos temporales, tiempos de cesantías y enganches.

Si el sistema de capitalización individual promueve la equidad individual, la social está lejos de aparecer con empleos de baja calidad y un sector informal expansivo. Iturraspe (1997) dice que en Colombia y Argentina han votado instrumentos de promoción del empleo, la Ley 50 de 1990 y la Ley Nacional de Empleo de 1995, respectivamente. Esta última establecía un programa de empleos transitorios para las mujeres en el sector servicios y un fondo nacional de empleo se comprometía a pagar los costos laborales por la realización de obras, junto con la posibilidad de atemperar el costo laboral, reduciendo las contribuciones patronales y fomentando así empleos permanentes.

Pero el cuadro general es que los períodos de búsqueda de empleo no enganchan con los lapsos indemnizatorios de los seguros de cesantía y las mayores tasas de desocupación

se registran –como se ha indicado– entre los más vulnerables, jóvenes y mujeres. Se insiste en los últimos años en estimular la oferta laboral capacitándola, incrementar la demanda de trabajo y fortalecer los mecanismos de intermediación. Además, los registros y estadísticas laborales son vitales para conocer el perfil de la mano de obra, los requerimientos del aparato productivo y mejorar el bienestar social. Así, por ejemplo, en México existen sectores de inusitado crecimiento como la maquila, construcción y exportaciones no petroleras, afectándose la calidad del empleo, por lo que deberá optimizarse la explotación del medio ambiente y mejorarse las condiciones de trabajo, admitiendo de paso que los contenidos de un plan de empleo pertenecen a una estrategia de crecimiento como continente y no como contenido de un régimen de pensiones.

El capital reportado por las nuevas inversiones buscadas con afán o los nuevos emblemáticos pensionales de ahorro no han aumentado los niveles de vida, paliado el desempleo o disminuido la pobreza. A decir de las experiencias, ni la seguridad social goza del número adecuado de participantes ni las cotizaciones son regulares.

La escasa cobertura, pese a los intentos de ampliarla por la vía de registros más eficaces para controlar la evasión, la falta de uniformidad de los regímenes reformados, inconquistables por el ahorro individual por no conservar los beneficios, filtrados por conquistas gremiales o eyectadas de poder en el mejor de los casos, han cifrado una integración de capitales, pero la fractura social continúa y la «factura social» pendiente está todavía por ser pagada.

Es contradictorio que el Estado por una parte desatienda funciones de administración al dar paso a los privados, y por la otra se encargue –cuando lo hace– de asistir a los que no tienen cobertura, principalmente los trabajadores de bajos salarios, los que a su vez no tendrán el mismo trato en lo que respecta al nivel de su prestación. Recibirán una pensión de asistencia inferior al nivel de subsistencia o una mínima muy modesta. Si bien el problema puede escapar al modelo adoptado en razón de la distribución de las rentas, las garantías ofrecidas lucen de lejos muy por debajo de las brindadas por el sistema de reparto o de capitalización colectiva. Se trata de una economía de medios, de estructuras estatales sustituidas por privadas, pero si estas últimas están concentradas, subordinando el pago de las pensiones a la ganancia y costos de comercialización –lo que no parece bajar del 20-30 por ciento del total de las cotizaciones, según Bonilla y Conte-Grand–, la suerte de los afiliados sin una regulación adecuada y una supervisión profesional será crítica, y peor aún, la suerte de los no afiliados, trabajadores de bajos ingresos en general, ya de por sí es magra.

Las clases media y alta puede beneficiarse, pero la baja quedará aislada sin la defensa de la opinión pública que se mueve desde la media y exigirá, como apuntan Beattie y McGillivray, una carga fiscal menor. Ello empezó a reflejarse cuando se discutió el recono-

cimiento de las antiguas cotizaciones al Seguro Social venezolano. ¿Por qué debía pagarse un reconocimiento mayor a lo realmente aportado? ¿Quién iba a soportar finalmente el peso de un reconocimiento exhibido como bandera para justificar la reforma o beneficiarse de ella? Un tercio de la población no podía tener más beneficios que el 70 por ciento restante, obligados con impuestos a financiar la transición al nuevo sistema.

A manera de conclusión

La seguridad social no será peor si los privados participan en ella, salvo que el fin de lucro sea de forma definitiva una puerta que no admite inclusiones dentro de lo social, pero que de ninguna manera sugiere gratuidad absoluta del servicio prestado por el Estado.

El compromiso con la tercera edad no ha estado del lado del sector público. Aumentos de las tasas de cotización considerados como inevitables, la pensión máxima que a la larga significa el peor de los beneficios y la prestación definida sujeta a decisiones políticas, nos dicen que la seguridad social en Latinoamérica no será mejor si no se provocan cambios sustanciales, donde los privados puedan participar.

La quiebra de los sistemas solidarios y el modo de afrontarla forma parte de un debate interesado para columpiar a los mecenas financieros de la capitalización individual y la administración privada. Pero al mismo tiempo la solidaridad tan necesaria a quien ha beneficiado en América Latina es a un sector reducido, abstraído de la justicia de las transferencias entre las generaciones. Ha desplazado por igual a jóvenes y a viejos, sea porque las oportunidades de aprendizaje y trabajo son menores, sea porque el tiempo de descanso no está siendo respetado. Ha creado paredes de privilegios, privatizado el humanismo, la solidaridad misma y la seguridad en la vejez.

La progresividad que sugiere la solidaridad no ha beneficiado, en suma, a los más pobres, uniformando sólo a la baja. El pacto social incumplido ha ocasionado graves problemas de gobernabilidad y las tasas de empleo han frenado el reparto de los recursos. La demanda social de mayor cobertura, protección y actualización de las pensiones, el servicio y acceso rápido a las prestaciones, ha sido cubierta deficientemente por la administración estatal, con bajas prestaciones y cobertura mínima. La falsa solidaridad ha producido evasión, retrasos en las asignaciones, quiebra de los sistemas y administraciones deficientes.

Los riesgos de los sistemas de capitalización individual o de prima escalonada en los sistemas solidarios pueden ser los mismos. La baja supervisión no le es extraña; la desactualización de las pensiones mínimas o máximas sin mecanismos de ajustes, los costos administrativos por la comisión o por los gastos de la nómina, junto con problemas ligados a la cultura del ahorro y al desarrollo de la afiliación, afectan a uno y otro, aparte de la apertura regulada al sector privado que supone la eliminación de corruptelas y el monopolio público. Es de suponer también que la capitalización exigiría para ambos regímenes

financieros una comisión de riesgos de inversión, la clasificación de instrumentos, la administración de cuentas individuales, independientemente de que se traten de fondos de capitalización colectiva o individual, compitiendo por precios de afiliación.

La liquidez que produce la capitalización debe utilizarse para incrementar el capital no monetario, es decir, máquinas, edificios, escuelas, hospitales y fábricas levantados con los fondos de pensiones, mejorar las condiciones de producción, en vez de adquirir acciones que aumentarán la cotización en bolsa, mas no la productividad, que es en definitiva el imperativo de una política de bienestar (Schmähl, 1999). Para que los fondos constituyan capital de inversión se necesita proyectos reales y un excedente fiscal para cubrir los costos de transición, porque de lo contrario se canalizan los ahorros obligatorios hacia el pago de la deuda del Estado y a bajo interés para rebajar el déficit (Diamond, 1994). Es claro que ello atañe a la responsabilidad del Estado (la deuda previsional) sin apoderarse de los recursos de los trabajadores para financiarla, haciendo explícita la deuda de seguridad social y reduciendo gastos en otros sectores para generar el excedente, mejorando la recaudación de impuestos o privatizando.

La protección de los afiliados, el ensanchamiento del mercado de capitales y la inversión normalmente han sido temas que de manera indistinta justifican el ahorro obligatorio. Pero no puede decirse que el cambio de régimen y el costo fiscal que comporta se traduzca en un aumento de la tasa de ahorro, lo que permitiría a la postre un mayor consumo y capacidad exportadora, y dependerá en definitiva de cada país. Es indudable que el propio Estado requiere de recursos que los fondos pueden brindar ¿pero los privados tendrán la oportunidad de procurarse fondos en la Bolsa?, ¿la inflación interna permitirá mantener los fondos y estarán dispuestos los trabajadores a que sus ahorros generen plazas de trabajos en otros países?

La actividad económica puede afectar severamente el comportamiento de los fondos, particularmente cuando la dependencia de un solo sector de la economía determina sus resultados, como es el caso venezolano, donde la contracción de la demanda interna registrada en 1999, fundamentada en los recortes de la producción petrolera, incidió, según se desprende de un informe del Banco Central, en un desfavorable desempeño del sector no petrolero, contracción severa de la inversión pública y elevación de los intereses sobre el gasto privado de consumo e inversión.

Las compañías, por su parte, pueden exigir menos financiamiento, pese a los fondos de pensiones, debido a múltiples factores como lo serían, por ejemplo, el descenso de los títulos privados, la disminución de la capitalización de las empresas, menores cesiones entre accionistas, la incertidumbre política, el encarecimiento de la intermediación bur sátil, sin excluir los riesgos externos. En paralelo se requiere el desarrollo del sistema bancario, es decir, de todo un marco regulatorio para generar ahorro y convertirlo en inversión real.

El desarrollo del mercado de capitales dependerá de la conjunción también de otros factores y no de los fondos de pensiones exclusivamente como la propaganda generalmente anuncia. Dependerá del desarrollo efectivo de la industria, de fuentes de financiamiento, del adecuado manejo de las tasas de interés para alcanzar tipos reales positivos, de tipos de cambio reales, de la reducción de los costos de intermediación, de estímulos fiscales a las transacciones y de una estructura tributaria eficiente.

Una administración no ligada al gobierno, un *régimen mixto* que aproveche las ventajas de la solidaridad y el ahorro individual, junto con una recomposición del cuadro previsional para hacerlo más uniforme, resultaría conveniente cuando la reforma se plantea para transigir en cuadros financieros previsionales diferenciados. En sí mismo, el ahorro individual es insuficiente en la seguridad social, en tanto que la solidaridad dibuja un país cuando tiene proyecto de país, es decir, cuando tiene sentido de nación.

Fortalecer la oferta como respuesta a las necesidades sociales a través de unidades descentralizadas y supervisadas, aumentar las prestaciones y la cobertura, sin marcar de antemano todo el beneficio, aumentaría el esfuerzo contributivo para la seguridad social.

Hoy, concluimos diciendo en sentido figurado, los fondos de pensiones no construyen escuelas, pero se necesitarán mañana de muchas para tener una buena pensión.

Referencias bibliográficas

- Aparicio Valdez, Luis y Alvarado Bernedo, Jorge (1999). «Financiamiento y administración de pensiones en América Latina y la Europa Oriental. Una visión comparativa», *Gaceta Laboral*, vol. 6, n° 1, Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia.
- Aparicio Valdez, Luis (1998). «Régimen financiero y administrativo de la seguridad social», *IV Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Chile.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social (1999). «Reforma de Pensiones en América Latina», *Boletín* n° 5. Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social –AISS (1982). «Financiamiento de la seguridad social. Problemas y perspectivas del financiamiento de la seguridad social en América Latina», Caracas, Conferencia Regional Americana. 2da. Reunión.
- Banco Central de Venezuela (1999). «Informe Anual. Mensaje de fin de año de la Presidencia», Caracas.
- Banco Mundial (1993). «Envejecimiento sin crisis», Washington.
- Beattie, Roger y Mc Gillivray (1995). «Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin crisis», *Revista Internacional de Seguridad Social*, n° 3-4, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).
- Bonilla, Alejandro y Conte-Grand, Alfredo (1998). «Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: crónica y reflexiones», en Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand, comps., *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Comisión Presidencial de Seguridad Social (2000). «Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social», Venezuela.

Comisión Presidencial de Seguridad Social (2001). «Anteproyectos de Ley Orgánica de Seguridad Social y de Pensiones», Venezuela.

Decreto-Ley del Subsistema de Pensiones (1998). *Gaceta Oficial* No. 36.575, Venezuela.

Diamond, Peter (1994). «La privatización de la seguridad social, lecciones de Chile», *Revista de Análisis Económico*, vol. 9, n° 1, Georgetown University.

El Universal (2000). *Encuesta de Datanálisis*. Edición de febrero.

El Observador (2001). «Los programas económicos Bush/Gore». Edición electrónica de 01 de abril (www.observa.com.uy).

Fabozzi, Frank; Modigliani, Franco y Ferri, Michael (1996). «Mercados e instituciones financieras», México, Prentice-Hall Hispanoamericana.

Iturraspe, Francisco (1997). «Políticas de empleo en América Latina y el Caribe», en *Empleo: un reto para el crecimiento*. Unesco-SELA.

Magee, John (1947). «Seguros Generales», tomo 1, México, Uteha.

OIT (1952). Convenio Número 102 sobre la seguridad social (norma mínima) ratificado por Venezuela el 05-11-82.

OIT (1967). Convenio Número 128 relativo a las prestaciones de invalidez, vejez, y sobrevivientes.

OIT (1969). Convenio Número 130 relativo a la asistencia médica y a las prestaciones monetarias de enfermedad.

OIT (1982). Convenio Número 157 sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social.

OIT (1999). «Panorama Laboral», Lima-Perú.

Schmähl, Winfried (1999). «Decisiones fundamentales para introducir reformas en los sistemas de pensiones», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 52, n° 3, AISS.

Tamburi, Giovanni (1999). «Motivación, propósitos y procesos de la reforma de las pensiones», *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 52, n° 3, AISS.

Uthoff, Andras (1995). «Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina», Serie de financiamiento del desarrollo, Cepal.

Vording, Henk y Goudswaard, Kees (1997). «Indización de las pensiones públicas sobre una base jurídica: algunas experiencias de países europeos», *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 50, n° 3, AISS.