

Boletín No. 33

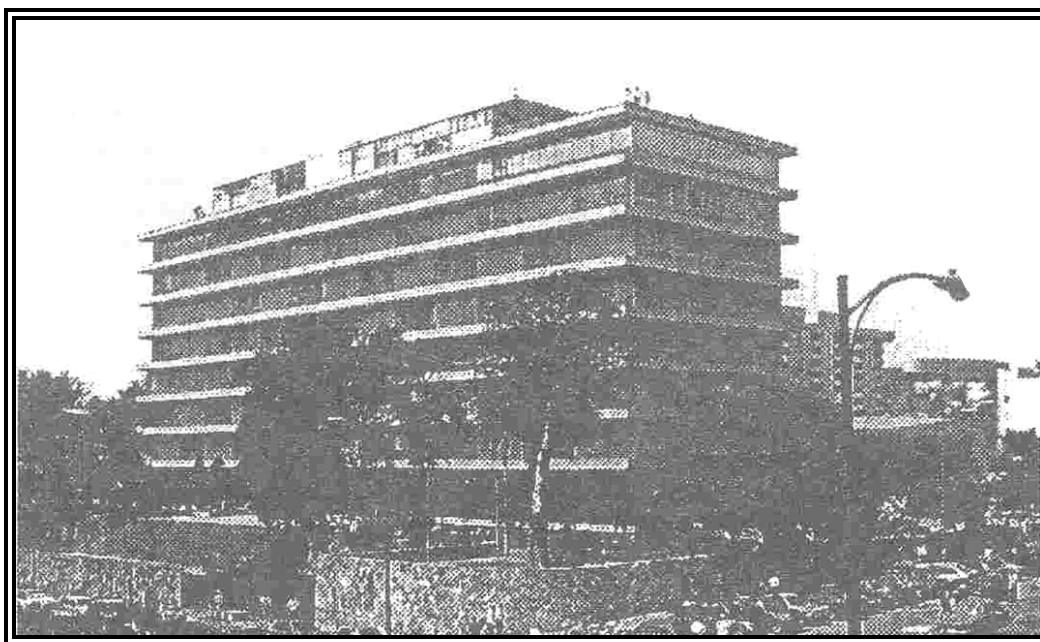
Junio 1997



CENTRO DE ESTUDIOS
URBANOS Y REGIONALES
Universidad de San Carlos de Guatemala

**"Críticas a la Privatización de la Seguridad Social:
El caso del Anteproyecto de Ley del Sistema de
Ahorro Previsional"**

Primera Parte



PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) presenta en esta oportunidad tres estudios en torno a la Seguridad Social.

Nuestro Centro de Estudios organizó el 16 de Abril del año en curso un foro titulado "LA PROBLEMÁTICA DEL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL (IGSS) "ANTE LA PRIVATIZACIÓN" con la participación de expertos nacionales y extranjeros, que trataron desde diversas perspectivas el tema de la Seguridad Social.

En ese evento académico participaron representantes de organismos internacionales, como el Dr. Alejandro Bonilla de la Organización internacional del Trabajo (OIT) y el Dr. Oscar Luis Santos Basso de la Organización Interamericana de la Seguridad Social (OISS). En el caso de los expertos guatemaltecos, expusieron el Lic. Miguel Ángel Barrios (Fundación Friedrich Ebert), el estudio "Diagnóstico de la Seguridad Social en Guatemala. Bases para una propuesta", el Lic. Carlos Enrique González (Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IDIES- de la Universidad Rafael Landívar), con la investigación titulada "Caracterización del sistema de pensiones públicas de Guatemala" el Lic. Eduardo Antonio Velásquez Carrera (CEUR-USAC) con su trabajo "El Régimen de Seguridad Social en Guatemala" y el Dr. Rolando Castillo Montalvo (Coordinadora General de Planificación- USAC) con su ponencia " Algunas consideraciones sobre la Privatización del IGSS". En el mismo, la participación gubernamental corrió a cargo del Lic. Fernando Paiz Mendoza, quien expuso la "PROPUESTA DE REFORMA PREVISIONAL" de la comisión de la Vicepresidencia de la República.

A los pocos días, la Fundación Friedrich Ebert presentó públicamente el estudio "La Seguridad Social en Guatemala: Diagnóstico y propuesta de Reforma" elaborado por el Dr. Carmelo Mes-Lago y los Licenciados Miguel Ángel Barrios y Homero Fuentes Aragon. Un mes después la "COMISIÓN DE REFORMA PREVISIONAL" hizo pública su "PROPUESTA DE LEY DEL SISTEMA DE AHORRO PREVISIONAL" (mayo de 1997, 71 pags), la cual ha sufrido varias modificaciones, que se han presentado en diversas versiones, sin saber hasta hoy a ciencia cierta cual será la que se presentara, por parte del gobierno, al organismo legislativo.

De tales versiones, se han hecho, las críticas que ahora presentarnos. En primer lugar, la "PROPUESTA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA DEL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL" elaborada por la Comisión Técnica que la Rectoría nombrara para tal fin.

En Segundo término, incluimos la ponencia del Dr. Oscar Luis Santos Basso Director Regional de la Organización Interamericana de la Seguridad Social (OISS) para Centro América y el Caribe; que titulo "PROTEGER LA PROTECCIÓN EL DESAFÍO ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL" y que fuera presentada en nuestro foro de abril.

El Tercer estudio se titula "HAY QUE JUBILAR EL MITO CHILENO, LAS PENSIONES PRIVATIZADAS TRAEN INSEGURIDAD SOCIAL" de Fred J. Solowey, que cuestiona seriamente el éxito de la privatización de los fondos de pensiones "A LA CHILENA".

Esperamos que los tres estudios presentados sirvan para avivar el debate sobre la pretendida privatización de la seguridad social en Guatemala y concientizar de tal problemática a la población que no ha tenido acceso a los textos que hoy presentamos.

LA COORDINACIÓN.

**PROPUESTA DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA DEL
INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL**

Doctor
Jafeth Ernesto Cabrera Franco
Rector
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho

Señor Rector:

En cumplimiento a lo indicado en el Acuerdo No. 1106-97 de esa Rectoría que se refiere a la conformación de una Comisión para que analice y dictamine sobre el anteproyecto la Ley "propuesta de Reforma Previsional para Guatemala" integrada por Dr. Humberto Aguilar Staackman; Lic. Eduardo Antonio Velásquez Carrera; Lic. Miguel Ángel Castro; Dr. Enrique Soto Urbina; Lic. Tristán Melendreras Soto; Lic. Edgar Enrique Lemus O.; Lic. Alfonso Velásquez Pérez y Dra. Luisa María Chaumaud. La Comisión nombrada procedió de la manera siguiente:

Considerando que tanto Rectoría como el Consejo Superior Universitario, se han pronunciado en relación al Proyecto de Reforma Previsional, así como otros Organismos o Miembros de la Universidad de San Carlos, acordó elaborar una propuesta que defina la posición de nuestra Alma Mater ante la misma.

Después de varias sesiones de trabajo, presentamos este documento debidamente discutido considerando que la Universidad de San Carlos debe aceptarla tal como fue concebida para su difusión íntegramente, ya que consideramos que cualquier modificación que se le hiciera deformaría el contexto real de lo planteado ante la propuesta gubernamental de la Ley del Sistema de Ahorro Previsional como su alternativa de la Fundación Friedrich Ebert, ambos estudiados y considerados en el contexto de la presente propuesta por lo que consideramos que esta debe ser aceptada y publicada en su totalidad. tal como la Comisión la presenta.

../..1

Centro de Estudios Urbanos y Regionales -CEUR-

Señor Rector

..2..

Sin otro particular aprovechamos la oportunidad para suscribirnos de usted.

Respetuosamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Dr. Humberto Aguilar Staackrnan.

Lic. Eduardo Antonio Velásquez Carrera.

Lic. Miguel Ángel Castro.

Dr. Enrique Soto Urbina

Lic. Tristán Melendreras Soto.

Lic. Edgar Enrique Lemus O.

Lic. Alfonso Velásquez Pérez.

Dra. Luisa Maria Chaumaud.

**PROPUESTA DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA DEL
INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL**

La Universidad de San Carlos de Guatemala cumpliendo con lo establecido en la Constitución Política de la República y con los artículos 4 de su Ley Orgánica y 3ro. de sus Estatutos, expone sus puntos de vista en tomo a la problemática de la seguridad social en el país, y al anteproyecto gubernamental de ley denominado "SISTEMA DEL AHORRO PREVISIONAL". A continuación, se presentan las consideraciones fundamentales del problema estudiado, planteando cinco condiciones básicas previas a ejecutar las propuestas inmediatas y mediatas que posteriormente se explicitan para enfrentar la situación aludida.

I. CONSIDERACIONES

1. La actual Constitución Política de la República concibe un Estado, social y democrático de derecho. Dicho modelo en forma realista, parte de la idea, de que no todas las personas tienen iguales oportunidades. Por el contrario, acepta que estamos sometidos a desigualdades sociales, económicas y políticas. Para compensar tales desigualdades, creo dentro de su articulado el capítulo 11 sobre derechos sociales en los cuales debe intervenir directamente el Estado para garantizar en forma democrática, solidaria y conforme a derecho, el acceso y protección de servicios públicos esenciales que debe recibir toda la sociedad, pero especialmente los sectores mas vulnerables, marginados y debilitados que no pueden cubrir por si mismos este tipo de servicios, entre los que figuran: la educación, la salud, la seguridad y la justicia. En el caso que hoy nos ocupa el artículo 100 de la Constitución referido a la seguridad social conlleva una trilogía de compromisos ineludibles para el Estado, en principio, por la obligación constitucional que tiene de garantizar el cumplimiento de este mandato, en segundo lugar al tener que contribuir de una parte como Estado y de otra en calidad de Patrono al régimen de seguridad social, a efecto de complementar el artículo 95, de la Carta Magna que consagra como bien público la salud de los habitantes de la nación.

2. Resulta inconcebible que el gobierno pretenda sustituir, reformar o hacer una interpretación antojadiza de la norma suprema -la Constitución Política de la

República- con el único propósito de eludir su responsabilidad y encubrir su irresponsabilidad en el cumplimiento de dicha norma constitucional. Al contrario, es un compromiso asumido solemnemente para garantizar que todos, y no solamente un sector puedan gozar del desarrollo, de los beneficios y de la riqueza producida en la sociedad.

3. El actual gobierno en el contexto de los Acuerdos de Paz firmados el 29 de Diciembre de 1996, concretamente en el Acuerdo sobre Aspectos Socio-económicos y Situación Agraria, apartado C, numeral 24, literal C, reafirmo el compromiso de asegurar una gestión administrativa plenamente autónoma del IGSS, fortalecer la solvencia financiera mediante un sistema tripartito de contribuciones y garantizar la aplicación de los principios de eficiencia, universalidad, unidad, solidaridad y obligatoriedad en el funcionamiento del Instituto. No obstante, el gobierno escasamente después de 6 meses de asumir en acto público este importante compromiso lo ignora, infiriéndose que existe una explícita intención por destruir las bases del Sistema de Seguridad Social de Guatemala.

Lo anterior lesiona derechos fundamentales e irrenunciables de los trabajadores con la finalidad de favorecer a poderosos grupos bancarios y financieros nacionales y extranjeros. Asimismo, el sistema de ahorro previsional propuesto es injusto y discriminatorio. Es injusto, porque otorga privilegios adicionales a los empresarios financieros, al trasladarles por Ley o por Decreto recursos monetarios del sector público al sector privado, que los trabajadores guatemaltecos han generado y acumulado por largos años de su vida. Es discriminatorio porque rompe la solidaridad inherente a la seguridad social entre los trabajadores.

4. A los tecnócratas que impulsan tales medidas, interesados en la privatización del IGSS manejan una falsa dicotomía entre los sistemas de reparto y los sistemas de capitalización. El primer sistema lo consideran inoperante, afirmando equivocadamente que el IGSS se fundamenta en tal sistema. Por otra parte, se nos presenta el sistema de capitalización como el único susceptible de prolongarse en el tiempo y en consecuencia exitoso pe se, a la medida y semejanza del controversial sistema chileno de pensiones. La intencionalidad es pretender convencer a los trabajadores de que el IGSS descansa sobre un régimen de reparto y que esta es la principal causa de la crisis que sufre y que podría llevarlo a un colapso inmediato. Lo expuesto, resulta falso toda vez que el Instituto en su programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), tiene un sistema de capitalización parcial, el de prima media escalonada. El Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA), si utiliza el sistema de reparto simple modificado. Sin embargo, es precisamente el programa de IVS el que se pretende privatizar por medio del proyecto de ley mencionado. Es este programa el que descansa sobre el sistema de capitalización parcial.

5. El Gobierno actual ha difundido una campaña de desprestigio, tergiversando información relativa a la situación del IGSS, que es totalmente alejada de los hechos reales y que poco o nada tiene que ver con su verdadero estado. En los medios de comunicación e inclusive por declaraciones vertidas por funcionarios públicos o del propio Instituto, hemos escuchado una versión fatalista acerca del futuro del IGSS, presentándonos a la institución al borde de un colapso o bien inmerso en una crisis financiera que irreversiblemente lo llevara a su desaparición. De acuerdo a dicha perspectiva, se propone que la única manera de "salvarlo" es implementando la propuesta gubernamental de ley del Sistema de Ahorro Previsional.

En primer lugar, la inminente quiebra del IGSS es irreal, si tomamos en consideración que el programa -IVS- contaba al 31 de mayo de 1997 con reservas técnicas por un monto de Q 2,025 millones de quetzales. Este mismo programa, bajo el supuesto de mantener las actuales tasas de cotización que son del 1.5% para los trabajadores y un 3.0% para los patronos, puede sobrevivir sin ninguna dificultad financiera hasta el año de 2,004. A partir del mismo, en caso de enfrentar algún déficit puede perfectamente recurrir a la elevación de la cuota de cotización (elevando la prima de forma escalonada) y prolongarle su salud financiera por muchas décadas más. Esto es posible en función a los ingresos de los trabajadores, la cuota patronal y del Estado.

6. La relación de trabajadores activos y trabajadores pasivos era en 1986 de 13, es decir, que existían 13 trabajadores activos cotizando para el programa IVS frente a un jubilado. Para 1993 este mismo indicador era de 11 trabajadores por cada jubilado, lo cual desde un punto de vista técnico-financiero es satisfactorio. Esta situación no ha sido descuidada por el IGSS, ya que en la última década, su departamento actuarial y estadístico efectúa una evaluación cada año, revisando las bases biométricas, demográficas, económicas y financieras para determinar la consistencia de la prima que actualmente se paga, y si derivado de tal revisión, se establece que a corto plazo la prima no permitiera el cumplimiento de los compromisos, esto conllevaría al cambio de la escala de cotización.

7. La crisis que experimenta el IGSS es en gran medida de carácter financiero, siendo oportuno aclarar y enfatizar en este momento en que se le desprestigia, que la misma no ha sido provocada por el Instituto. En ese orden de ideas, el Estado, como patrono y como Estado, le adeuda al 31 de enero de 1997 por concepto de cuotas de cotización, la suma de Q2,300 millones de quetzales. Adicionalmente, el sector privado, por medio de empresarios morosos le adeuda Q 527 millones. Esta es la causa principal del deterioro en la prestación de los servicios y de la incapacidad de aumentar la cobertura que la institución debe cubrir. Además, la falta de estos

millonarios recursos ha impedido en primer lugar que las reservas técnicas sean aun mayores, y de otra parte que el IGSS haya dejado de percibir intereses por no haber colocado esas cantidades de dinero por concepto de deudas en el mercado financiero.

8. Como consecuencia de la contrarrevolución en 1954, uno de los graves daños que causo a la sociedad guatemalteca y en particular al IGSS el Gobierno de la "Liberación" fue alterar el Decreto 295 de su Ley Orgánica. El Coronel Carlos Castillo Armas a través del decreto 545 del 14 de febrero de 1956, estableció que los nombramientos de Gerente y Subgerentes corresponde hacerlos al Presidente de la República. Originalmente, el gerente y subgerentes eran nombrados por la Junta Directiva. De esta forma se inicio la falta de autonomía administrativa y financiera, al quitarle la potestad a la autoridad suprema del Instituto - su Junta Directiva - de poder remover al Gerente y a los Subgerentes, negándoles de hecho la discrecionalidad para dirigir efectivamente la institución. Este fue también el comienzo de la politización partidista del IGSS, en el sentido de convertirse en botín de los partidos políticos tradicionales, y que perdura desde hace 41 años hasta la fecha. Es por ello, que tanto el Presidente de la Junta Directiva, el Gerente y los Subgerentes del IGSS son todavía hoy nombrados por el Presidente de la República, violando flagrantemente su autonomía.

9. Derivado de ese nombramiento presidencialista, es que actualmente no existe autonomía administrativa y financiera en el IGSS. El Gerente del Instituto tiene en sus manos la gestión administrativa y financiera, supuestamente cumpliendo los lineamientos emanados de la Junta Directiva. Sin embargo, este hecho ha provocado en la práctica que el Gerente tenga demasiado poder de dirección y ejecución y en consecuencia que sus acciones puedan escaparse al control de la Junta Directiva. Esta conducta ha socavado también la autonomía administrativa, toda vez que el Presidente y el Vicepresidente de la República y el Organismo Ejecutivo ejercen injerencia en la política a desarrollarse en el Instituto a través del propio Gerente. Por otra parte, el presupuesto del IGSS es fiscalizado por el Ministerio de Finanzas Públicas, quien realiza los recortes que considera necesarios, y que generalmente corresponden al monto exacto de lo que debería cotizar anualmente el Estado. Esta es la forma de negar e inviabilizar la autonomía financiera al Instituto, por parte del Gobierno.

10. Respectivamente, la cobertura del IGSS en términos de la Población Económicamente Activa (PEA) para 1995 fue del 27.3%; los asalariados del país alcanzaron el 61% del total para ese mismo año y finalmente la cobertura en proporción a la población total de Guatemala llegó al 16.3% . Para cumplir con su ley orgánica, el IGSS tiene que cubrir la totalidad de los asalariados del país, por lo que para ampliar la cobertura en función de su normativa, debe completar el 39%. Es

necesario estudiar con objetividad los diversos mecanismos que permitan extender la cobertura en consonancia con un régimen financiero que permita la reproducción del sistema en su totalidad.

11. Sin un mercado de valores o capitales estructurado y regulado por el Estado es difícil diversificar la cartera de inversión en el país. Cuando decimos un mercado de valores o capitales estructurado y regulado por el Estado nos referimos a la existencia y funcionamiento de organismos reguladores, operativos y los de apoyo. Por ello, es importante señalar la necesidad que el Estado impulse un mercado de valores o capitales debidamente regulado, lo cual permitiría que el IGSS optimice la inversión de las reservas técnicas.

12. Un aspecto de vital importancia a considerar es el costo de transición del actual Sistema de Seguridad al que plantea la propuesta gubernamental, el cual esta integrado por tres elementos:

1. El déficit del sistema antiguo,
2. costo del certificado previsional y
3. costo de la garantía estatal de la pensión básica.

De acuerdo a estimaciones realizadas por el Doctor Carmelo Mesa-Lago y por el Licenciado Fabio Duran, que incluye los numerales 1 y 2 solo estos dos aspectos alcanzan un monto de Q 70,959.0 millones (US\$11,826.0 millones). La pregunta obligada es: Quien pagará o de donde tomara el Estado estos fondos? Por otra parte no existe una estimación con respecto al costo de la garantía estatal de la pensión básica, lo que implica que dicho costo de transición aumentaría.

13. Tanto el Estado y sus instituciones como algunos patronos del sector privado han concedido aumentos que no se registran en los salarios nominales sino en las bonificaciones. Estas prácticas constituyen subterfugios empleados por los patronos para evitar el pago de las cuotas correspondientes al IGSS sobre montos salariales mayores. Dichas fugas o evasiones perjudican los ingresos de la institución, toda vez que se dejan de reportar montos apegados a la realidad salarial.

14. Durante varios años, la política macroeconómica ha impactado negativamente la política de inversiones del IGSS, obligándolo a percibir por sus reservas técnicas tasas de interés menores que las tasas de mercado y en otros casos por debajo de la tasa de inflación, lo que afecto no solo los rendimientos reales de los fondos del IGSS sino que le provoco millonarias perdidas. El Estado ha sido el causante de tales desaciertos, por medio de la política monetaria, cambiaria y crediticia, que toma la

Junta Monetaria. El Estado, aparte de no cumplir con sus pagos al IGSS, también se ha beneficiado obteniendo crédito barato para subsidiar el gasto público a costo de malversar las reservas de la seguridad social.

15. Presentar un anteproyecto de ley que pretende substituir el sistema actual de la seguridad social por otro de capitalización individual supone como condición la elaboración de un estudio actuarial que sirva de base y fundamento a la propuesta de ley. No puede, en consecuencia, hacerse un anteproyecto de ley, sin un estudio técnico y actuarial que permita comprobar los supuestos en los que se sustenta los diversos contenidos y artículos específicos de la ley. En términos científicos, no es conveniente ni fiable la inexistencia del mencionado estudio.

II. CINCO CONDICIONES BÁSICAS, PREVIAS A EJECUTAR LAS PROPUESTAS INMEDIATAS Y MEDIATAS.

Como muestra palpable de buena voluntad para demostrar que se busca optimizar el sistema de seguridad social en Guatemala, se le pide al gobierno de la República efectuar a la brevedad posible las siguientes acciones:

A. Derogar el decreto 545 del 14 de febrero de 1956, que le suprimió la autonomía al IGSS. Con ello se recuperara su autonomía, en lo referente a elegir sus autoridades. De esta manera los trabajadores tendrán una real y efectiva participación en la Dirección del Instituto.

B. Respetar de forma efectiva la autonomía administrativa y financiera del IGSS, de acuerdo a su carácter.

C. Que el actual Gobierno de la República cumpla con el propio Estado guatemalteco y con el mandato constitucional, abonando mensualmente la deuda de las cuotas vencidas o atrasadas, que le corresponde pagar al Estado, en su doble condición de Estado y patrono.

D. Rechazar el anteproyecto de ley gubernamental denominado el "Sistema de Ahorro Previsional".

E. Integrar una Comisión Ejecutiva entre gobierno, trabajadores, patronos, el IGSS, las universidades y los colegios profesionales para que de seguimiento y cumplimiento a las propuestas inmediatas y mediatas que la Universidad de San Carlos de Guatemala propone, en esta oportunidad.

III. PROPUESTAS INMEDIATAS

1. Elaborar un plan de pago de la deuda, para el Estado y los patronos morosos de la iniciativa privada. En el plan deberán incluirse los intereses por moratoria y la corrección monetaria para compensar los montos adeudados derivados del proceso inflacionario.
2. Que la comisión vicepresidencial que elaboró el mencionado proyecto de ley haga público el estudio actuarial que sustenta su propuesta. Dicho estudio ha sido solicitado insistentemente por varias instituciones (incluida la Universidad de San Carlos de Guatemala) sin que hasta el momento se haya recibido ninguna respuesta oficial, con excepción del silencio y la indiferencia.
3. La Supresión de subterfugios que vulneran el principio constitucional de la obligatoriedad de la seguridad social y que reducen los recursos monetarios captados por el IGSS.
4. Revisar, analizar y actualizar la política de inversiones del Instituto, en coordinación con la Junta Monetaria y no supeditada a ella.
5. Que la Comisión Vicepresidencial presente las estimaciones que sobre el costo de transición del sistema actual al sistema propuesto ha realizado.

IV. PROPUESTAS MEDIATAS

1. Realizar las reformas necesarias al Sistema de Seguridad Social sobre bases técnico-científicas. Sin embargo, es necesario enfatizar que ante la presión gubernamental y a las desorientadoras y falsas expectativas que ha motivado el anteproyecto de ley "Sistema de Ahorro Previsional", la Universidad de San Carlos de Guatemala expresa que no existe ningún motivo válido para actuar precipitadamente en la reforma que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social requiere. No debe manejarse una visión fatalista e improvisada en torno a la crisis que tiene la Institución. Es recomendable actuar con prudencia.
2. En el caso de la existencia de problemas de déficit de los programas que el IGSS maneja pueden modificarse las cuotas de cotización. Por ejemplo, en el programa EMA los trabajadores pagan 3% actualmente. Para el programa de IVS la tasa actual alcanza el 1.5%. Estas tasas podrían elevarse, en el momento de

agotamiento de este escalón. Es la misma situación de las cuotas patronales que podrían ser elevadas.

3. Conformar una comisión científica que estudie temas claves para el desarrollo y fortalecimiento del IGSS. Entre estos temas se incluyen los siguientes: a) la ampliación de la cobertura de la seguridad social a toda la población, que incluya campesinos, amas de casa, empleadas domesticas, sector informal, etc. b) ampliación de los beneficios existentes, como por ejemplo el seguro de desempleo; c) la revisión de la tendencia de crecimiento del empleo por sectores o ramas productivas en la economía capitalista guatemalteca.

4. Que se mantenga la fuente tripartita de financiamiento al IGSS, a efecto que el Sistema de Seguridad Social sea concebido de forma integral, traduciéndose en el compromiso real de incrementar el desarrollo humano para alcanzar una vida digna y decorosa; en tal sentido no debe haber separación de programas, como lo pretende la propuesta gubernamental con el IVS, lo cual significa desatender la salud en lo concerniente a la previsión y el tratamiento curativo de la población que mas lo necesita.

5. Que se informe profusamente cada 6 meses a los afiliados sobre la situación financiera del Instituto, de sus propias cotizaciones, la de sus empleadores y del Estado, con lo cual se estaría creando transparencia, conciencia y cultura sobre la Seguridad Social en Guatemala, que tanta falta hace

6. Actualizar y orientar la política macroeconómica del gobierno, dado el impacto negativo de tal política en las inversiones del IGSS. A la luz del Programa de Modernización del sistema financiero nacional, el IGSS debe obtener autonomía financiera de la Junta Monetaria y consolidar un espacio en las operaciones en el mercado financiero de Guatemala. Es necesario que la Junta Directiva del IGSS acuerde con la Junta Monetaria basado en el programa mencionado, la liberalización progresiva de los recursos del fondo de reserva en vista de la estabilización de la economía guatemalteca. El mercado de valores o de capitales, ineludiblemente debe estar regulado por el Estado.

Finalmente debemos tener presente que esta por aproximarse el fin de año, periodo en el cual los trabajadores del Sector Público y Privado dejan de asistir a sus lugares de trabajo, lapso de tiempo que no debe ser aprovechado por el actual partido político que ocupa el gobierno - al igual que ya ha ocurrido en el pasado con otros gobiernos para tomar medidas en contra de la población, por ejemplo cuando se han incrementado los impuestos -, para que el cuestionado Proyecto de Ley sobre el Sistema de Ahorro Previsional sea aprobado subrepticamente en el mes de diciembre

Centro de Estudios Urbanos y Regionales –CEUR–

o principios de enero de 1998 cuando todos los guatemaltecos estamos distraídos por actividades propias de la época.

Por la Comisión:

Dr. Humberto Aguilar Staackman; Lic. Eduardo Antonio Velásquez Carrera; Lic. Miguel Ángel Castro; Dr. Enrique Soto Urbina; Lic. Tristán Melendreras Soto; Lic. Edgar Enrique Lemus O.; Lic. Alfonso Velásquez Pérez y Dra. Luisa María Chaurnaud.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Guatemala, 23 de octubre de 1997

**PROTEGER LA PROTECCIÓN: EL DESAFÍO ACTUAL DE LA
SEGURIDAD SOCIAL**

Dr. Oscar Luis Santos Basso¹

Agradezco sinceramente las palabras de bienvenida y presentación, así como la cálida hospitalidad del siempre querido pueblo guatemalteco, y concretamente en este caso, a la ilustrísima Universidad de San Carlos de Guatemala que tiene la gentileza de ser la anfitriona de este importante espacio de reflexión.

Si bien he sido presentado como funcionario de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, mi participación como conferencista se circunscribe a la amabilidad de los anfitriones al considerar que algunos de mis pensamientos merecen ser compartidos con Uds., y en tal sentido he accedido gustosamente a tan delicada tarea para lo cual creo importante atestar que lo siguiente, no es mas que una reflexión personal sobre un tema de gran actualidad en casi todo ámbito latinoamericano, y por consiguiente espero que no sea considerada como una opinión oficial de la OISS, cuya posición imparcial es fundamento de su razón de ser, y además, de que estas reflexiones son genéricas sin que pueda entenderse en ellas intención alguna de irrespeto a las soberanías nacionales y a la libre determinación de las Instituciones de Seguridad Social del área. Estas reflexiones son, por consiguiente, una simple conversación entre amigos.

De todas formas, y como se vera, la imparcialidad y objetividad de estas reflexiones son concordantes tanto con mi posición de funcionario, como con mi posición de académico, la cual y como resulta obvio, me permite mantener un criterio abierto a la confrontación de ideas, al debate productivo y la generación fructífera del saber científico.

Así las cosas, y con esto en mente, permítaseme recordar una historia antigua.

¹ Profesor Titular de la Cátedra de Teoría General de Obligaciones y Directores del Diplomado en Seguridad Social de la Universidad Escuela Libre de Derecho de Costa Rica y Director Regional de la Organización Interamericana de la Seguridad Social (OISS) para Centroamérica y el Caribe. Conferencia pronunciada en el Foro "La Problemática del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), ante la Privatización" organizado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN:

Los hombres consideraban que la Tierra era como un plato que estaba apoyada sobre el lomo de cuatro elefantes, los cuales a su vez estaban de pie sobre la caparazón de una enorme tortuga que nadaba incesante por el Universo.

En tal esquema, ese mundo limitado les impedía ver cosas importantes, en cuenta todo un nuevo continente que apareció ante los ojos del orbe, solo cuando alguien decidió desafiar las limitaciones, la configuración de hechos hasta ese momento aceptada, y el miedo a lo desconocido.

Así, no solo contamos con América, con todo lo que ello significa, sino con cosas tan sencillas como la radio, el telégrafo, y la Internet, o las medicinas y tratamientos médicos que hacen que la vida actual sea mejor.

El saber metódico y riguroso, llamado "científico", se basa en esa apertura de mente, esa ansia de saber, esa curiosidad filosófica que permite el acto mas sublime que el ser humano puede hacer el de creación.

Pues bien, la Seguridad Social, y concretamente su aspecto de protección mediante prestaciones económicas, puede ser considerada como un objeto del conocimiento y por lo tanto susceptible de estudio, de observación, de planteamientos hipotéticos y teóricos, y en general, de análisis y críticas ya sea que la tomemos en el ámbito de la Ciencia del Derecho, o en el de la Historia, ya que sus respectivas visiones y formas de acceso y exploración científica, lejos de ser excluyeres, resultan complementarias.

Si el mundo tuvo la posibilidad de superar la etapa de la Tierra Plana (no obstante las observaciones antiquísimas de los sabios griegos), es de esperarse también, que la Seguridad Social pueda evolucionar de posiciones universalmente aceptadas aunque (o porque) no siempre se cuestionan

Sin embargo, vivimos tiempos de cuestionamientos, y es en tal estado de efervescencia donde puede surgir una de dos opciones: o la adecuada, consecuencia de la reflexión objetiva, desapasionada y desinteresada, o la inadecuada, como consecuencia de la subjetividad, el fervor de las pasiones y los intereses no siempre confesados y menos aún, entendidos o justificables.

Así, pues, la Seguridad Social en estos tiempos, se encuentra sometida a serias críticas, evaluaciones, replanteamientos, y por que no, feroces ataques por

parte de algunos sectores, cuyas intenciones y finalidad no siempre es bien comprendida, destacándose el importante dato de la escasa participación de las Instituciones de Educación Superior, de sus Catedráticos, estudiosos y pensadores. Por eso esta actividad que desarrolla la Universidad de San Carlos de Guatemala, y que nos ocupa el día de hoy, es un paso importante en la búsqueda de soluciones apropiadas, y una forma clara de asumir valientemente su responsabilidad ante la evolución de los acontecimientos sociales.

Decía que la Seguridad Social esta sometida, actualmente, a serias críticas. Por un lado, nos encontramos con sectores conservadores que claman por mantener el status quo, anatemizando sobre todas aquellas corrientes formadoras, tanto mas cuanto estas se encuentren matizadas con cualquier versión de la protección individual en detrimento del Principio de Solidaridad tradicional.

Por otro lado, vemos sectores reformistas que claman por cambios que van dirigidos en varias direcciones y en todos los grados, desde una simple adecuación mínima, hasta la desaparición de la Seguridad Social tal y como la hemos conocido hasta ahora.

Todos estos sectores, esgrimen razones de muy diversas índoles, y las críticas a que es sometida la Seguridad social actual, son tan diversas que pueden inducir en confusión a cualquiera.

En este breve espacio concedido, se pretende dilucidar cuanto de verdad hay en los argumentos esgrimidos en pro y en contra de las reformas previsionales, y si fuera posible, determinar cuales son los datos necesarios a tomar en cuenta a fin de asumir una posición concreta. Obviamente, no es intención de esta conferencia indicar cual de las corrientes es la mejor, sino cuales son las circunstancias e información necesarias para poder formar opinión, y así, cada uno, podrá decidir, si a bien lo tiene, si toma partido por alguna de las corrientes, o incluso, si propone una nueva.

En este orden, pues, se hace necesario buscar un sólido fundamento del cual partir, el *terminus a quo* apropiado, y esta tarea comienza en una búsqueda seria de las raíces históricas y sus respectivas experiencias.

2. BREVE RESUMEN DE LA HISTORIA GENERAL Y CENTROAMERICANA.

La protección económica en la vejez y dado que esta es la rama de la seguridad social que interesa a los efectos de esta exposición, tiene muy antiguas raíces, destacándose las manifestaciones de asistencia medievales, religiosas y gremiales.

Sin embargo, no es sino hasta finales del siglo XIX cuando se sistematiza la protección mediante mecanismos jurídicos concretos, haciendo nacer así, situaciones jurídicas de Derecho positivo, y consagrándose el equilibrio entre las obligaciones asumidas por las entidades gestoras y los derechohabientes.

Es en la Alemania del Canciller Otto von BISMARCK, donde aparecen las primeras leyes que crean y estructuran lo que conocemos como "Seguros Sociales". Estos seguros, y por su naturaleza, configuraban formas de aseguramiento (en el sentido mercantil) con matices propios de lo social, concretamente, con base en la ausencia de libertad contractual.

Desde el punto de vista de la configuración de financiamiento, estos seguros se fundamentan en una forma de capitalización (de la variante "completa" o de "prima media nivelada"), y no de reparto como pudiera parecer a simple vista, lo que nos lleva a que las modalidades capitalizables, tan en boga en nuestros días, en realidad sean la forma mas antigua de diseño financiero de los seguros sociales.

Este modelo, fruto de las condiciones económicas y sociales producidas por la revolución industrial y destinado precisamente al trabajador asalariado del sector industrial, partía de un supuesto económico que resulto ser falso: el de la estabilidad monetaria. Y como la capitalización se estructura concretamente en sumas de dinero, la influencia que la economía general tendría sobre estos capitales resulta ahora obvia. Tan así fue esto que durante la I Guerra Mundial, y con el colapso de la moneda alemana (devaluación e inflación) los capitales y reservas de los seguros sociales de ese país, se redujeron prácticamente a la nada.

La llegada de la siguiente conflagración mundial, que vuelve a sacudir el sistema previsional europeo llevó a que en plena economía de guerra, Inglaterra estudiara la posibilidad de estructurar la protección con mecanismos que obviaran los defectos del sistema tradicional, y de esta tarea, realizada por Sir William BEVERIDGE, se publica el 20 de noviembre de 1942, lo que al fin sería la carta de nacimiento de la Seguridad Social como la hemos entendido hasta ahora.

Esta nueva modalidad supera la simple actividad aseguradora implicando a la totalidad de la población y reclamando un nuevo papel del Estado en dicha protección, apareciendo las formas no contributivas y los servicios sociales, como parte integrante del sistema, y no como meras formas asistenciales aisladas.

Es interesante destacar que, para el momento del nacimiento de la Seguridad Social (1942), nuestros países centroamericanos comienzan la sistematización de sus seguros sociales al estilo bismarckiano, es decir, que comienzan con una etapa histórica completa de retraso, y con circunstancias sociales, políticas y económicas distintas a las alemanas del XIX; y esto es tan válido para los seguros sociales de "segunda generación", como el de Costa Rica, como los de "tercera generación" de los años 70 en otros países del área.

En los últimos tiempos, ha surgido una aparente nueva forma de concebir la Seguridad Social basada en la experiencia chilena (1981), que optó por un modelo de capitalización en lugar de los modelos tradicionales, (sean bismarckianos, o beveridgeanos), y aún otra mas, basada en una reconfiguración de los diversos elementos envueltos (seguro, redistribución y ahorro), como es la experiencia uruguaya (1996).

De esta manera, y en lo que se refiere al sistema de financiamiento y simplificando al máximo el panorama, encontramos en el mundo actual tres paradigmas posibles: el tradicional, basado en el reparto, el chileno, basado en la capitalización, y el uruguayo, basado en la coordinación de ambos

3. LOS MODELOS ACTUALES DE REPARTO Y CAPITALIZACIÓN

Manteniéndonos en el nivel mas simplificado posible, podemos caracterizar estos modelos de la siguiente manera:

A. El sistema de reparto

El sistema de **reparto simple** se fundamenta en una fuente de ingresos concreta (cotizaciones o transferencias) que sirven de fuente de erogación a las prestaciones en curso de pago, de forma tal que lo ingresado en cierto periodo es lo que se paga para este mismo periodo, sin que quede dinero sin asignar, o como ha sido usual llamarlo en la jerga técnica: "pay as, you go".

Este sistema exige como requisitos, un conocimiento lo suficientemente realista de los factores envueltos, tales como la calidad del colectivo humano cubierto (variables económicas y demográficas), así como de la economía nacional (variables económicas y financieras), de lo cual han podido surgir algunas variantes, desde la

constitución de simples reservas hasta la capitalización colectiva, modelo este que mas bien pertenece ya a la otra clase.

Desde el punto de vista del colectivo cubierto, se hace necesario determinar el comportamiento en cuanto a expectativa de vida, índices de nupcialidad, orfandad, viudez, etc., pero, y esto es algo importante que se ha descuidado por los estudiosos tradicionales, también se hace necesario determinar el comportamiento los mercados de trabajo, punto que es gris entre la problemática humana y la económica.

Desde el punto de vista de la situación económica nacional, se hace necesario determinar el comportamiento de la producción interna y de la generación de riqueza, lo que lleva a que en materia de cotizaciones, dependa de la evolución de los salarios y del costo de vida.

Este sistema tiene un fundamento filosófico político basado en consideraciones sociales de solidaridad tanto intergeneracional como interprofesional.

B. El sistema de capitalización

En cuanto al sistema de capitalización, podemos observar sus dos modalidades principales: la capitalización colectiva y la individual.

La capitalización **colectiva**, lleva a la formación de un capital de reservas que es común al colectivo, y la **individual**, lleva a que cada individuo constituye su propio capital (cuenta individual) con el cual se pagara su pensión en el momento oportuno. Siendo más específico, finalizado el periodo de capitalización, el individuo tendrá a su favor un capital que será el resultado de la suma de sus ahorros mas los réditos producidos por dichos ahorros, menos los gastos de administración de la Institución gestora.

Con este capital puede constituirse una anualidad, o bien entregarse a una aseguradora de vida como prima para el establecimiento de una prestación periódica vitalicia, entre otras modalidades.

Este otro modelo, y desde la óptica filosófica, se fundamenta en que el individuo generador de riqueza (ya sea asalariado o independiente) y por esa misma razón, tiene el deber de prever por si y para si su propia seguridad económica ante las contingencias de invalidez, vejez y sobrevivencia.

4. CRÍTICAS A LOS MODELOS TRADICIONALES

Ambos modelos están siendo sometidos a muy serias críticas que es necesario analizar, habida cuenta de que el tema de fondo tiene la doble trascendencia de implicarnos como individuos (nuestro propio futuro en nuestra vejez), y como cuerpo social (que será de nuestra sociedad en el mismo futuro). Veamos algunas de las críticas principales para cada modelo:

A. Críticas al modelo de reparto

Las críticas a este modelo están dirigidas a tres aspectos concretos:

- desde el punto de vista humano su falta de verdadera solidaridad;
- desde el punto de vista financiero, su influencia negativa en la macroeconomía; y
- desde el punto de vista de la gestión, el desperdicio de recursos en la mala administración pública.

Se dice que el modelo resulta en realidad insolidario, por cuanto debido a la evolución del colectivo cubierto y su efecto en la constante variación de la ecuación pasivos/activos, esta haciendo que los trabajadores jóvenes actuales que sufragan las pensiones de los ancianos actuales, solo están pagando una forma de impuesto con la expectativa de que, cuando les toque el turno, el Estado se encargara de ellos, ya que para ese momento no habrá suficientes trabajadores activos para sostener por la vía tradicional de la cotización, sus propias pensiones.

A esto debe agregarse la mas evidente de las formas de insolidaridad que es consecuencia de los grupos de presión social económicamente mas solventes, es decir, ciertos colectivos laborales "especiales", como los trabajadores del sector público, que se salen del sistema general para configurar el propio, con base en que pueden cotizar mas, y por consiguiente esperar pensiones superiores a las otorgadas por el régimen general.

Esta circunstancia de separación tiene un doble efecto pernicioso: el primero, es que resulta una forma inconsciente de suicidio previsional, por cuanto la relación pasivos/activos de estos colectivos se deteriora con muchísima mayor velocidad, por tratarse de colectivos cerrados, a lo cual debe agregarse la aceleración del proceso actual que es consecuencia de la reducción del aparato público (y sus planillas) propugnada por algunos gobiernos y organismos financieros internacionales. El segundo, significa que, al abstenerse de participar en el régimen general, este ve

disminuida su fuente de ingresos, con el consecuente deterioro del efecto redistributivo.

Si a esto le sumamos la vocación de universalidad que tienen nuestros sistemas de protección actuales, el efecto se multiplica habida cuenta de que esta universalidad no se limita a la totalidad de la población asalariada, ni siquiera económicamente activa, sino a la población en general, lo que lleva a la inclusión de los sistemas de prestaciones no contributivas. Para los sectores no productivos o de escasos recursos económicos.

Desde el ángulo financiero, se dice que el sistema de reparto tiene una influencia negativa sobre la economía general por cuanto su mecanismo de financiamiento, basado en forma de impuesto sobre la nómina, impide o dificulta el desarrollo económico de las empresas, provocando a su vez, una fuerte transferencia de recursos del sector productivo al de simple consumo, afectando la formación del ahorro que pueda fundamentar una adecuada política de inversión.

Pasando ahora al tercer aspecto, se dice que la gestión realizada por los entes públicos, caracterizada por la frondosa y anquilosada burocracia, la ineficiencia y la efectividad, lleva no solo al desperdicio de recursos humanos y financieros, sino que atenta incluso contra los Principios de Oportunidad y de suficiencia de la Prestación, ya que no solo se tardan meses o años en el otorgamiento de una pensión, sino que al final, ni siquiera es suficiente para mantener un nivel de vida digno del pensionista.

Por tales razones, se dice, es necesario modificar radicalmente el sistema previsional con base en dos postulados fundamentales: la transformación del sistema de reparto en uno de capitalización individual, y la entrega de la gestión a la empresa privada.

El primero de estos postulados, presupone que los recursos financieros hoy en manos de la Seguridad Social, producirán mejores efectos tanto para los beneficiarios directos, como para la economía nacional, si se capitalizan, que si se reparten. Esta capitalización no es un fin en si mismo, sino que esa capitalización significa un ahorro (y por consiguiente el sacrificio del consumo actual por el futuro y ese ahorro significa la liberación de capitales para la inversión (y así, para la producción y generación de riqueza).

El segundo de los postulados, presupone que el Estado es ineficiente por definición, y por lo tanto, como en nuestra sociedad no hay tercero, si la gestión no

es pública, por consiguiente es privada. Demás esta decir que los cimientos de toda la posición consisten en fundamentar la protección en las reglas del libre mercado.

Estos postulados así como la dirección de las reformas propuestas en tal sentido, llevan a que podamos formularnos una serie de preguntas muy importantes:

Comencemos por la primera: si la falta de solidaridad se fundamenta en la fragmentación de los regímenes previsionales y en el deterioro de la ecuación pasivos/activos, en lugar de enfocar la observación por el lado del sistema previsional, ¿por que no la enfocamos por el lado de los mercados de trabajo?

Obsérvese que la problemática no esta fundamentada, en realidad en la relación de cotizantes/beneficiarios, sino en la de trabajadores/pensionados. Desde el momento en que se establece el mecanismo de financiamiento mediante cotizaciones, se amarra el destino de la Seguridad Social al comportamiento de los mercados de trabajo, y con las tendencias actuales, consecuencia del mercado, vemos que la relación causa-efecto, cambia sensiblemente.

En otras palabras, en lugar de buscar la solución al problema de la falta de empleo, se produce un efecto que se traduce en dejar desempleados a los que ya lo están, así como reducir la protección de aquellos que si trabajaron toda su vida. Esto tiene una reminiscencia a la famosa leyenda griega del lecho de Procasto, a quien, por haber recibido una cama mas pequeña, le cortaron las piernas.

Este tema de las cotizaciones tiene todavía otra arista que no siempre se analiza debidamente, sobre todo por parte de algunos sectores sociales, y me refiero al origen, no de las cotizaciones, sino de los recursos destinados a ellas.

Desde la óptica tradicional de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), para el mantenimiento de los seguros sociales, y con base en otra forma de solidaridad, la cotización debe ser "tripartita", es decir, debe estar a cargo del Estado, del patrono y del trabajador, con tasas relativas que sean consecuencia de una "justa" distribución. Y esta es, en general, la situación de la mayor parte de nuestros sistemas centroamericanos.

Sin embargo, esta tripartición, y su aparente "distribución" entre los llamados a aportar, no es tan clara como parece.

En efecto, los recursos de la mal llamada "cotización" estatal no son en realidad, aportados por el Estado, ya que, aunque lo tomemos como "persona jurídica" y con "patrimonio propio", dicho patrimonio (del cual salen en última instancia las cotizaciones claro esta cuando efectivamente paga) no es generado por el Estado,

sino configurado por sus Ingresos Presupuestados, es decir, el dinero que el Estado destina a la Seguridad Social, y concretamente para su aportación al régimen de pensiones, es obtenido por vía ordinaria (de tributos), u otra forma de ingreso extraordinaria (captación del ahorro interno, donaciones y empréstitos internacionales; etc.), pero lo importante es que tal dinero no lo genera el Estado directamente, sino que es generado por otros. Por consiguiente, no parece que se pueda aceptar tan fácilmente que el Estado, como tal, efectivamente "cotice".

En cuanto a las cotizaciones de los empleadores, y salvado el caso de países con fuerte control de precios, el empresario incluye sus gastos para la Seguridad Social, en los costos por unidad de producción, y así lo traslada el precio, por lo que también, la cotización no es pagada por el, sino por el consumidor de sus productos o servicios.

Y en cuanto al trabajador, parece necesario concluir que es el único que realmente sufraga para la Seguridad Social, y de tres maneras distintas:

- 1) Cuando cobra su salario habiéndosele descontado la cotización que le corresponde;
- 2) Cuando compra los productos o utiliza los servicios que llevan incluidos en su precio la cotización patronal; y
- 3) Cuando paga los impuestos generales.

Esto lleva a que sea necesario, también, replantearse el verdadero mecanismo de financiación de la Seguridad Social, para evitar tomar decisiones sobre panoramas que creemos de una manera y resultan ser de otra.

Veamos ahora el tema de la formación y reconducción del ahorro.

Se dijo, unas líneas arriba, que era importante reconducir el capital que ahora esta en manos de la Seguridad Social, al sector productivo. Esta afirmación implica dos presupuestos inconfesados: a) que el capital esta en manos de la Seguridad Social, y b) que debe reproducirse al sector productivo, lo cual si el "a)" es cierto, entonces el sector productivo, hoy por hoy, no cuenta con dicho capital.

Continuemos con las preguntas importantes: ¿es cierto que hoy la Seguridad Social tiene en "sus manos" dicho capital? Si esto es cierto, entonces o la Seguridad Social tiene su propia "bóveda de caudales", o no la tiene. Sino la tiene, entonces

dicho capital debe estar en otro lado. Si esta en otro lado, entonces o lo tiene el Estado o lo tienen los particulares (recuérdese que en nuestros países, *tertio non datur*). ¿Cual es la verdadera situación actual?

En el caso de algunos de nuestros países la Seguridad Social esta obligada a invertir sus reservas solo en títulos públicos, y por consiguiente el Estado es el que consume dicho capital, destinándolo a sus múltiples labores (desde aumentar la deuda interna y aumentar el déficit fiscal, hasta hacer carreteras, hospitales y escuelas). En otros, las Instituciones de Seguridad Social, tienen plena libertad de inversión, y así deberían buscar las mejores condiciones de mercado, dentro del marco necesario de equilibrio entre rentabilidad, seguridad y liquidez.

Cuando se trata de un país con la Seguridad Social obligada a la inversión en el sector público, parece ser lógico el reclamo de "liberar los recursos" para el sector privado. Sin embargo ¿cual es la experiencia a este respecto? En aquellos países en que se ha tomado la decisión de privatizar los regímenes previsionales, las respectivas leyes regulan, como no podría ser de otra manera, la política de inversión, reservándose una parte considerable de su cartera para destinarla a la inversión en valores del sector público. Entonces y no obstante, si el problema es la cautividad de los recursos, la solución concreta radica en liberar las Instituciones de Seguridad Social de la obligación de invertir la totalidad de sus reservas en títulos del Estado, ya que la gestión (pública versus privada), no tiene nada que ver con el destino de las reservas.

Por el contrario, cuando el modelo nacional permite que las Instituciones inviertan libremente, según el comportamiento del mercado, ¿que sentido tiene clamar por "liberar recursos"?

En este caso, el problema se traslada del ámbito de la **oferta de capital** (y demanda de títulos) a la de oferta de títulos (y demanda de capital). Por eso, si las Instituciones pueden invertir libremente, ¿por que no compren títulos del sector privado? Puede verse fácilmente que este es en verdad un problema del mercado financiero nacional y no de la Seguridad Social.

Además, este problema lleva a la eterna cuestión: ¿que fue primero, el huevo o la gallina? Algunos dicen que el mercado financiero (cantidad, calidad y diversificación de títulos, y por consiguiente, de una "bolsa de valores" adecuada) se desarrollara cuando haya demanda de estos títulos. Otros dicen que la liberación de los capitales que existen en las reservas de las Instituciones previsionales podrá hacerse con seguridad, cuando el mercado financiero este suficientemente desarrollado, y haya suficiente oferta de los títulos adecuados. ¿El huevo o la gallina?

Observando la experiencia chilena, podemos notar que el mercado financiero se desarrollo explosivamente con el nuevo modelo previsional, aún y cuando se tome en cuenta que Chile ya contaba, de previo, con condiciones económicas y financieras favorables. Sin embargo, observando la experiencia de otros países cuyas Instituciones de Seguridad Social tienen libertad de inversión, como por ejemplo, Honduras, su mercado financiero no ha sufrido ninguna importante variación, y menos aún, un desarrollo significativo, no obstante que **ya, hoy por hoy, las tan codiciadas reservas de las Instituciones previsionales, pueden invertirse en el mercado financiero.**

Debe tomarse en cuenta que el ciclo económico de un país, incluso considerando las partes "abiertas" (comercio exterior, donaciones o empréstitos extranjeros), se agota en el mismo país, de forma tal que el capital sigue su curso normal con destino al consumo, al ahorro o la inversión. Esto se aclara si nos preguntamos: ¿la liberación del capital de previsión de la Seguridad Social es de por sí riqueza nueva? O, por el contrario, ¿no es cierto que dicho capital ya esta, querámoslo o no, dentro del ciclo económico? Supongamos que el Estado tiene en su poder la totalidad del capital de la Seguridad Social, ¿a que lo destina si no es a los mismos factores, a los cuales puede agregarse el servicio de la deuda externa? Esto es, ¿no lo revierte, directa o indirectamente, en el ciclo económico nacional?

Por consiguiente, el problema parece que deja de ser de la Seguridad Social, para pasar a ser del mercado mismo, y por consiguiente, el fundamento de la medicina recetada, resulta ser parte del mismo mal que se pretende curar.

Pasemos ahora al problema de la eficiencia de gestión. Se dice que el Estado "es ineficiente" como administrador, y esta ineficiencia se afirma así, sin mas, como si fuera una "propiedad" (en el sentido ontológico) del Estado, de la misma forma en que se predica de la araña que "es invertebrada".

Si bien desde el punto de vista histórico, nuestros Estados, o mejor nuestros gobiernos, han tenido serios defectos de administración, al grado de llegarse a creer que la ineficiencia es una "propiedad" del Estado, no parece ser que tal predicado sea esencial. Y esto lo demuestran, incluso históricamente, muchos listados no americanos a los cuales no puede achacársele que hayan sido ineficientes; tal es el caso de la Seguridad Social española la cual tiene uno de los costos de operación mas bajos del mundo.

La eficiencia de gestión es una cuestión de metodologías de principios y de buena fe, de forma tal que las Instituciones públicas pueden estar bien gestionadas, si quienes tienen la responsabilidad de la gestión, saben hacerlo bien, quieren hacerlo bien y los dejan hacerlo bien.

Una de las falacias más conocidas en Seguridad Social es la que asocia indisolublemente la capitalización con la gestión privada y el reparto con la gestión pública. Resulta más que obvio que el sistema de financiamiento es independiente de la naturaleza de la entidad gestora, ya que nada obsta, ni técnica, ni política ni jurídicamente, para que una Institución Pública capitalice (ejemplos: la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, o el Instituto Nacional de Seguros, ambos de Costa Rica), así como tampoco hay obstáculo para que una Institución privada reparta.

La eficiencia de gestión en un sistema de reparto, se dice, esta íntimamente relacionada con tres de los Principios Generales de la Seguridad Social: El de Unidad de Gestión, el de Oportunidad, y el de suficiencia de las Prestaciones.

Es necesario anotar que, si bien el principio de Unidad de Gestión (que profesa la máxima de que los Seguros Sociales deben ser gestionados por una entidad única) tiene la ventaja de lograr racionalizar los gastos de administración por economía de escalas, etc., lo cierto es que no hay ejemplo histórico relevante para nuestros tiempos, donde la Seguridad Social tenga tal unidad de gestión. Y no podría ser de otra manera, ya que la Seguridad Social es mucho mas que el "seguro social", estando compuesta por un espectro de diez formas prestacionales, de las cuales algunas monetarias y otras de servicio, por lo que una única entidad gestora, no parece responder a tan diversas naturalezas. Por tal razón, me he tomado la autoridad de considerar que en nuestra actualidad, el tal Principio debe ser rebautizado y conceptualizado como **"de Congruencia de Gestión"**, ya que la problemática se traslada a la correcta coordinación de servicios, prestaciones y entidades gestoras, evitando las duplicaciones de programas, de recursos asignados, y además, las tierras de nadie, que dicho sea de paso, también las hay.

En cuanto a los otros dos Principios (de Oportunidad y de Suficiencia de las Prestaciones), puede observarse que su violación, tan común en nuestros respectivos medios, no es consecuencia del medio en sí, sino de los mismos sujetos involucrados. Pongamos algunos ejemplos:

a) la reticencia a evolucionar progresivamente de algunos sectores de los funcionarios públicos (miedo a la informática, miedo al cambio, invocación del "ius variandi", etc.);

b) la influencia nefasta de los sectores beneficiarios cuando, en contubernio con los empleadores, defraudan la cotización mediante la declaración de salarios menores que los reales;

c) la misma influencia nefasta cuando los empleadores entran en mora crónica, etc.

d) las mismas Autoridades de las Instituciones no utilizan los mecanismos legales o de infraestructura a su alcance (como la no utilización de los mecanismos de cobro judicial de la cartera morosa, el registro manual del récord de vida laboral), etc.

En resumen, el modelo de reparto, incluso en su versión de gestión pública, no es malo en si mismo, sino que debemos analizarlo en términos de si es adecuado o no para cumplir la finalidad protectora a la que esta llamado, si esta debidamente gestionado, en las particulares circunstancias sociales, políticas y económicas del país y de la sociedad que se trate.

B. Críticas al modelo de capitalización

El modelo de capitalización individual financiera, tampoco escapa a la batería de críticas que se esgrimen en el debate internacional, debate que se ve enriquecido por sus dos aspectos principales: el social y el económico.

Se dice que la capitalización individual comporta un dato filosófico importante, cual es que el individuo prevea por si y para si de su seguridad económica en su vejez, lo cual libera al resto de la sociedad de encargarse de aquellos que podrían hacerlo por si mismos, contrayéndose consecuentemente solo a los casos de aquellos que verdaderamente lo necesitan.

No se puede dudar de la bondad de tal afirmación. Sin embargo, existe algo que los expertos (políticos, economistas, etc.) han llamado la "miopía previsional", que consiste en que las personas, en su inmensa mayoría (y en nuestros medios, aún mas) ni siquiera piensan en la seguridad económica para su vejez. A esto es necesario agregar, recordando, que la capitalización es la renuncia del consumo actual para trasladarlo a futuro (ahorro), lo que implica necesariamente que debe haber un cierto nivel de consumo "**renunciable**".

Esta ecuación (miopía vs. ahorro) adquiere en nuestros países ribetes que pasan de lo dramático a lo patético. Si tomamos en cuenta el índice de pobreza, el número de familias que viven en la indigencia (mas abajo de la línea de pobreza), el desempleo, la falta de educación formal y la capacitación técnica (profesiones u

oficios), la pregunta es: ¿cuantos de nuestros conciudadanos podrían participar activamente en esta capitalización, y cuanta sería su posibilidad de ahorro?, ¿Es que alguien ha medido concreta y particularmente "el impacto" de una posible capitalización?

Y este "impacto" no se refiere solamente al producido sobre el colectivo cubierto o sobre el mercado financiero, sino otro no menos importante y espectacular. Si se decide transformar el sistema en uno de capitalización individual, significa que no ingresarán nuevos cotizantes al sistema tradicional de reparto. Esto acelera vertiginosamente el deterioro de la ecuación pasivos/activos llevándola al extremo de 10 (ningún activo cotizara para sufragar las pensiones de los pasivos), y entonces ¿cuanto costara anualmente el régimen hasta la desaparición del último de los pasivos, lo cual podría tardar mas de 30 años? Y aún peor quien pagara tales pensiones? La respuesta a esta última pregunta es fácil: el Estado. Pero, como el Estado se reduce y abandona las actividades productivas, es decir como el Estado no produce riqueza, ¿con que va a pagar, es decir, de donde sacara los recursos? Respuesta: de sus fuentes de ingresos: ordinaria (tributos pagados por el sector productivo) y extraordinarias (capitación de ahorro interno, empréstitos extranjeros, etc., es decir, endeudándose), como ya se dijo antes.

Otra de las críticas importantes que se enuncian, a que el sistema de capitalización se fundamenta en los valores monetarios, y por consiguiente, sujeto a los vaivenes de dichos valores. Debe recordarse que esta misma característica fue lo que llevo a la ruina a los seguros sociales alemanes durante la I Guerra Mundial.

Para ver los peligros de la "ilusión monetaria", permítaseme citar como ejemplo el plan de pensiones complementarias por capitalización individual financiera del Banco Popular y de Desarrollo Comunal² (conocido como el "Banco de los Trabajadores") de Costa Rica, institución con una naturaleza (en cuanto a público-privado) altamente discutible. Se ofrece, en este plan, una aportación definida de, por ejemplo, 1.000,00³ colones prometiéndose que después de 32 años de aportación, el ahorrante tendrá un capital (aportaciones mas réditos) que ascenderá a la suma de 392.759.002,25 colones (trescientos noventa y dos millones, setecientos cincuenta y nueve mil dos colones costarricenses con 25 céntimos), esto calculado a una tasa prevista de interés capitalizable del 30,23 % anual.

² Información tomada del "Resumen Informativo" del Plan de Pensiones del B.P.C.C. (dos hojas mimeografiadas, sin fecha de emisión, pero que esta en mi poder desde el 4 de abril de 1995).

³ Aproximadamente US 4.45 al mes de febrero, 1997.

Esto ha llevado a que algunos costarricenses hagan, hoy por hoy, el siguiente razonamiento: "...si hoy una casa me cuesta, por ejemplo, 8.000.000,00 colones ¿que no haría yo con los 392.759.002,25 colones? Compro la casa y todavía me sobran casi 285 millones. O me compro 49 casas y todavía me sobra. "Sin embargo, debe tomarse en cuenta que esos millones son colones corrientes, es decir, colones del año (1995+32) 2027. ¿Y La inflación? ¿Y la devaluación? Si tomáramos en cuenta una inflación constante del 15% anual para todo el periodo de 32 años, y traemos a valor presente la astronómica cifra nominal, esta sería⁴ de 4.485.086,25., o lo que es lo mismo, si aquel dinero fuera entregado hoy, en realidad le estarían dando casi cuatro millones y medio, es decir el 56% de la casa que soñó comprar, y no las 49 que pensaba.

Esta hipótesis que se acaba de exponer, supone una inflación razonablemente esperable, y no contempla ninguna crisis de hiperinflación, la cual si acontece, podría hacer desaparecer efectivamente los capitales, como sucedió en Alemania, o mas recientemente, durante los periodos hiperinflacionarios de la Argentina y el Brasil en décadas pasadas.

Se me ha preguntado en otras ocasiones, sobre si la capitalización en moneda extranjera, dólares, por ejemplo, es una forma de asegurarse contra la devaluación. Respondiendo en general, es importante destacar que ninguna moneda escapa al fenómeno inflacionario, aunque las llamadas "fuertes" se desenvuelvan en colones de previsibilidad y estabilidad. De todas formas, Si la intención es reconducir el ahorro nacional a la generación de riqueza nacional, no parece coherente invertir en moneda extranjera, pues esa inversión estaría generando riqueza para el país emisor de la moneda, más que para el receptor.

En otro orden de ideas, se debe retomar el punto de la reconducción del ahorro. Efectivamente, podemos considerar que este sistema de ahorro previsional en manos privadas, deberá ser invertido por tales manos privadas, aún cuando tomemos en cuenta la necesidad legal de que gran parte de dicha cartera se invierta en títulos del Estado. Sin embargo, y prestando atención a la parte de la cartera que podría ser invertida en títulos no públicos, es obvio que aquel que pretenda la captación ofreciendo cierto tipo de rendimiento, lo ofrece porque de tal capital estaría obteniendo un rendimiento superior ya sea por margen de intermediación como por inversión directa, y así sucesivamente, hasta aquel que produce la riqueza directamente. Y en este sentido, vuelve a presentarse la pregunta, ¿por qué no pueden las Instituciones

⁴ Calculando sobre la inflación acumulada anualmente que sería equivalente, en 32 años, a 1.15³² es decir 87.57, el valor real sería el resultado de dividir el monto nominal entre esta cifra.

públicas capitalizar e invertir como si fueran sujetos privados?⁵ Pues como se vio, el problema no está en quien invierta con miras a la producción de riquezas, sino en el destino mismo de la inversión, de forma tal que, si hubiera un mercado suficiente, las Instituciones podrían invertir directamente en las empresas productoras de riqueza, y esto tanto en títulos de renta fija, como de renta variable, pues debe insistirse que el capital de la Seguridad Social (cuando se tienen reservas) ya está allí, no necesita ser creado.

De más está reconocer que en esta materia, muchas de nuestras Instituciones que tienen libertad de inversión, no han tomado decisiones adecuadas, destacándose, entre otras, la incierta política de cartera en créditos hipotecarios subsidiados. Este tipo de créditos, tienen dos problemas: uno que tal subsidio es insolidario por cuanto se paga con cargo a los cotizantes que no hacen uso del programa y a los futuros, pagándose ahora, mediante el subsidio, parte del capital que debería reservarse. Segundo, que la inversión inmobiliaria, si bien pudiera ser segura (esto es altamente discutible), no es rentable (por el subsidio), y menos aún, líquida, llevándose al extremo de que llegado el momento en que deban pagarse las pensiones, la reserva no está disponible, o como se ha dicho coloquialmente, "se tengan que pagar pensiones con ladrillos".

Veamos ahora el tema de la gestión privada de estos fondos, y tomemos en cuenta la experiencia chilena. El principal argumento es que la gestión privada es más "eficiente", por cuanto racionaliza los recursos de administración, logrando los mejores resultados con el menor costo.

Se dice que la gestión privada, para que produzca sus frutos, implica necesariamente un mercado abierto y competitivo, donde las empresas administradoras puedan competir libremente por y para la captación de clientes. Esta competencia es la que lleva en forma "natural" a la reducción de costos de operación y en general, a la "racionalización" de los recursos. Sin embargo, en Chile ha sucedido un fenómeno muy interesante, y que excede del ámbito de los expertos y su misterio más allá de los mortales, alcanzando a la opinión pública de forma abierta, para lo cual citare textualmente:

⁵ Es decir, las instituciones públicas que se hallan sujetas a normas de Derecho Administrativo (público) podrían tener la autorización legal de actuar, como sujetos privados y por consiguiente, sujetas en esta materia específica a las normas de Derecho Privado, como ha sucedido con las llamadas "Empresas del Estado". Sobre este punto hay experiencias concretas.

"Los trabajadores pueden cambiarse de AFP cuatro veces al año -razón por la cual los costos de mercadeo se han aumentado a 15% de los costos totales".⁶ (Sic)

Esta ferocidad en la competencia para la captación de clientes ha llevado a que las AFP cuadruplicaran sus fuerzas de venta entre 1992 y 1994, produciendo así una elevación de los costos operacionales a que se refiere BUSTAMANTE en la entrevista citada. Y esto sin contar con el fenómeno que se daba en cuento a las "ofertas" para aquellos que se "cambien" de AFP, que iban desde un "Walkman" hasta un televisor, y así por el estilo, cosas estas que no son simples obsequios sino que se cargan obviamente, a los gastos de gestión. Punto este que se cuidó muy bien de regular y limitar la ley de reforma uruguaya.

Pasando ahora al aspecto "social" de la discusión, se dice que el sistema de capitalización individual financiera, desde el momento en que se fundamenta en el esfuerzo "individual", es por definición insolidario; y por lo tanto, ajeno a toda forma de "protección social" bien entendida.

Si bien la afirmación es lapidaria, y no puede menos que coincidirse con ella, también es cierto que esta "Insolidaridad" se produce si y solo si este sistema es el único que existe en un país, de lo cual no hay experiencia actual concreta, ya que incluso en Chile, el sistema se complementa con una forma de protección subsidiaria (pensiones mínimas o básicas), a cargo del Estado, para aquellas personas que no pudieran conformar su derecho a la pensión mediante el sistema de capitalización, siempre y cuando esta imposibilidad no les fuera imputable.

Resumiendo esta parte, se puede llegar también a la conclusión de que el sistema de capitalización individual financiera, tampoco llena plenamente las expectativas de aquellos que esperan con ansiedad la claridad del día, desilusionados de tantos argumentos contrastantes.

Ante estas circunstancias, se ha levantado otra opción interesante, y que se ha dado en llamar el "sistema multipilar", denominación esta, no muy feliz, por cierto.

C. El Sistema Múltiple o Mixto.

Partiéndose del supuesto de que la protección económica en la vejez no debe significar un sacrificio desproporcionado o irrazonable de unas fuentes en favor de

⁶ "Una nube negra sobre los ahorros chilenos", artículos aparecido en la Revista SUMMA INTERNACIONAL, edición 21, febrero de 1996, pags. 8 y ss.

otras, se ha estimado que en el sistema de protección deben considerarse tres factores importantes: el **seguro**, el **ahorro** y la **redistribución**, de forma tal de no hipotecar las generaciones actuales, o los recursos actuales en aras de una mal entendida protección futura, o dicho en términos coloquiales, no es necesario desvestir a un santo para vestir a otro.

Se dice en este sentido que la opción de un sistema con régimen único, sea este de reparto o de capitalización, no es suficiente para garantizar adecuadamente el equilibrio entre los tres factores antes dichos, pues si es sólo de capitalización, aunque se estimule el ahorro, no se produce ni el aseguramiento ni la redistribución; de la misma manera, en caso de contarse con sólo un régimen de reparto, aunque se produzca la redistribución, el aseguramiento a lo largo plazo parece incierto, y obviamente no se estimula el ahorro interno. En otras palabras, se hace necesario, según esta posición, equilibrar los aspectos sociales con los macroeconómicos, ya que si al fin y al cabo, la economía nacional no es lo suficientemente sana, no se puede garantizar una protección **social**, mediante prestaciones precisamente **económicas**.

Por tales razones (y otras que harían de esta conferencia un proceso largo y difuso), se propone la estructuración de la protección mediante prestaciones económicas en la vejez, según un modelo que consiste en tres niveles, mal llamados "pilares", que en conjunto pretenden equilibrar los tres factores ya dichos.

Si bien la metáfora del "pilar" no parece muy feliz, habida cuenta del verdadero efecto de cobertura, basándonos en la posición paradigmática se puede describir modelo de la siguiente manera:

Primer nivel: Este nivel estaría financiado completamente mediante impuestos generales, cubriría a la totalidad de la población mediante prestaciones uniformes o mínimas garantizadas por el Estado, lográndose así sus objetivos de seguro y redistribución. Su gestión correspondería al sector público y su método sería el de reparto.

Segundo nivel: En este caso, el subsistema estaría financiado totalmente (aportaciones definidas, y por consiguiente, capitalización individual), estructurado mediante planes de ahorro personales u ocupacionales, lográndose en este caso los objetivos del seguro y del ahorro, aunque ya no se produzca en el efectos redistributivos. Su diseño implica necesariamente una más o menos fuerte regulación legal, dado su carácter de adscripción forzosa, y que su gestión estaría encomendada al sector privado.

Tercer nivel: Por último, encontramos el tercer nivel que, como el segundo es totalmente financiado, estructurado de la misma manera, pero con la característica de que su modalidad de adscripción es voluntaria, produciéndose también la consecución del seguro y del ahorro. Su gestión estaría encargada al sector privada.

La posición es por demás interesante, y muy rica en posibilidades, de forma tal que vale la pena reflexionar sobre ella.

Se mencionó que la metáfora de los "pilares" no parece muy adecuada para representar en imágenes el modelo, ya que la cobertura del sistema completo depende de las posibilidades económicas del colectivo, y de esta forma el acceso a los niveles de protección se hace relativa. Por tal razón, la totalidad de la población estaría cubierta por el primer pilar, mientras que por el segundo, la cobertura esta limitada a los sectores con capacidad de ahorro (en general, trabajadores asalariados o independientes), y por último el subsistema voluntario, que implica un ahorro "extra" o mas allá del obligatorio del segundo subsistema, implica necesariamente un sector de la población con posibilidades de ahorrar ese "plus".

Por tal razón, más que tres "pilares", la población estaría cubierta por círculos concéntricos, correspondiendo el mayor al primer sistema, el intermedio al segundo, y el menor al tercero.

El diseño de cada uno de los subsistemas implican decisiones de selección (o creación) de diversas opciones, por ejemplo:

El primer subsistema (básico) puede implicar prestaciones vinculadas a los ingresos, prestaciones uniformes, o una combinación de ambas en términos de pensiones "mínimas", así como determinar si estaría financiado totalmente con cargo al presupuesto nacional de cotizaciones, y si este fuera el caso, cual seria la tasa correspondiente.

El segundo subsistema puede implicar planes personales o colectivos (ocupacionales) tanto por empresa o conjunto de empresas, como por sector productivo (ej.: el plan de pensiones de la Empresa xxx S.A., o el plan de pensiones de los trabajadores de la construcción). Asimismo y en el tanto de ser una especie de complemento forzoso del primer subsistema, debe tener una correspondencia adecuada con el primer subsistema, tanto en cuanto al monto de las prestaciones, como de la carga que sobre la nómina pudiera establecerse, y en este último caso,

cuales serian las fuentes de ingreso (si a caso del trabajador exclusivamente, o también del patrono, etc.).

Por último, el tercer subsistema, y no obstante su voluntariedad, también tiene la necesidad de contemplarse la clase de contrato que produce el nacimiento de la situación jurídica, al corno de las obligaciones y derechos resultantes para las partes, destacándose que por su naturaleza contractual la libertad de negociación debe ser lo suficientemente amplia; asimismo, es importante prestar atención a las normas que regularían condiciones de seguridad en la inversión por tratarse de dineros, que en última instancia, corresponden a los sujetos privados, así como de las regulaciones referidas a reservas (o fondos) para perdidas de capital y a las reservas (o fondos) para la fluctuación de rentabilidad.

En resumidas cuentas, el Estado, como rector al fin de la conveniencia social, debe decidir y estructurar concretamente los primeros dos subsistemas (los forzosos) y regular, aunque mínimamente, el tercero, de forma tal que los tres configuren, al fin y al cabo el sistema completo, lógico y congruente.

Más o menos dentro de esta posición se encuentra la reforma que se introdujo en la previsión social de la República Oriental del Uruguay⁷ mediante la Ley No. 16713 de 3 de septiembre de 1995. Los niveles básicos de cobertura (art. 7 de la Ley) son los siguientes:

El primer nivel, llamado de jubilación por solidaridad intergeneracional "corresponde a todos los afiliados por sus asignaciones computables o tramo de las mismas hasta \$5.000,00" (pesos uruguayos), financiados con la aportación tripartita. El segundo nivel, llamado en la ley por ahorro individual obligatorio, comprende el tramo de asignaciones computables superiores a \$5.000,00 y hasta \$15.000,00" (pesos uruguayos), financiadas con aportaciones exclusivamente personales.

El tercer nivel, finalmente, es compuesto por aquellas personas cuyo tramo de asignaciones computables excedan los \$15.000,00, y que quieran aportar a dicho subsistema. (Nota; las "asignaciones computables" se refieren a los ingresos relevantes para la cotización).

⁷ Además de las fuentes usuales, puede consultarse en Internet el Web site del Banco de Previsión Social del Uruguay, cuya dirección (o URL) es el siguiente: <http://www.bps.gub.uy/> incluye información general, historia y la normativa vigente, incluyéndose el texto de la Ley No. 16713.

La gestión del primer nivel es exclusivamente pública, mientras que la gestión de segundo y la del tercero puede estar a cargo tanto de instituciones públicas como privadas debidamente autorizadas.⁸

Como puede observarse, el uruguayo optó por una variante concreta del sistema múltiple, lo cual, aunque tampoco es perfecta (ni podría serlo) fue considerada adecuada para la realidad del hermano país.

Lo importante a destacar en este caso del Uruguay, es que el país no se sumo irreflexivamente a ninguna corriente preestablecida, ni trasplanto un modelo sin siquiera anestesia, como ha sucedido en otros casos (Perú, por ejemplo); sino que se tomó un periodo de tiempo suficiente para ponderar las opciones, para la negociación con los interesados y para la formación de la voluntad nacional, llegándose incluso, cuando las circunstancias así lo ameritaron, a la vía del referéndum.

El ejemplo del Uruguay, y que insisto destacar, no es en relación con el modelo elegido, sino con la metodología de elección, sobre todo tomándose en cuenta las particulares circunstancias envueltas en el proceso de integración en el MERCOSUR, el cual comporta consecuencias sociales de importancia, referidas a la libre migración laboral que tal inmigración implica, contándose con la realidad argentina (modelo de capitalización individual financiera graduada en el tiempo), la brasileña (en proceso de transformación sin haberse llegado todavía a una solución concreta), y la paraguaya, que se encuentra en un grado de evolución mucho menor que la de sus vecinos.⁹

De todas formas, la posibilidad de combinar modelos públicos, forzosos y de reparto con modelos privados, de capitalización y voluntarios, no es ninguna novedad, ya que en Europa la coexistencia de planes privados complementarios es muy rica y antigua. En tal sentido, y sin intención de ahondar en la experiencia concreta, el estado actual de la seguridad social en España, con todo y sus discusiones, lleva a las conclusiones del "Pacto de Toledo" en las cuales se reafirma una voluntad nacional de proteger la protección, sin necesidad de sacrificar la modernidad ni ignorar los signos de los tiempos.

⁸ Para completar el panorama, incluyendo los niveles de aportación, monto de las prestaciones, etc., consúltese la mencionada ley y su reforma, así como su reglamento, cuya exposición ameritará una conferencia especial.

⁹ Para mayor abundamiento, puede consultarse el estudio descriptivo y comparativo entre Argentina, Brasil, Chile, España, Paraguay, Portugal y Uruguay que se encuentra en la primera edición (1996) del Banco de información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos, publicado por la OISS.

Resumiendo esta parte, las experiencias actuales y las opciones teóricas son muchas e incluso disímiles, lo cual provoca para algunos, la excesiva complicación del panorama. Sin embargo, la pluralidad de opciones, observadas o creadas, es el antecedente necesario para la decisión correcta, lo cual lleva a que esta complicación del panorama sea, en realidad, altamente beneficiosa. Es por eso que parece razonable intentar una especie de guía de pensiones, determinando que es necesario tomar en cuenta y como estructurarse argumentalmente, es decir, de donde partir y como llegar a donde se quiere.

5. Replanteamiento del tema: La política social.

Parece ser que todos están de acuerdo en que, llegado el ser humano a una etapa de su vida en que sus fuerzas física e intelectuales productivas merman de forma tal que ya no puede procurarse por si su sustento económico. algo debe hacerse.

Como esto le sucede a la inmensa mayoría de los seres humanos, esto resulta ser, para empezar, un problema social, utilizándose la palabra "problema" en su sentido etimológico y sin peyoración. Y como es un problema social, debe verse con tal perspectiva, en el sentido de "general a toda la sociedad", y sin contenido romántico de "asistencialidad".

Óptese por soluciones de gestión pública o privada, con un modelo de reparto, de capitalización o mixto, de todas formas la opción debe ser tomada por la representación de la sociedad, y en ese tanto, es una cuestión de política social, y no de simple mercadeo.

Aunque suene a perogrullada, es necesario comenzar determinando que debe ser protegido y como debe ser protegido. Si se parte de que es necesario asegurar el sustento económico en la vejez (o ante las contingencias de invalidez o de muerte del sostén económico de la familia) se debe determinar que es "vejez" (o "invalidez" o "sobrevivencia"), determinación que no es tan gratuita como parece, habida cuenta de regímenes de pensiones que jubilan por "vejez" a gente de 40 años, como ha pasado en Costa Rica, con una reforma al régimen de pensiones para los funcionarios de Telecomunicaciones.

Luego, es necesario determinar cual es la situación de "seguridad económica" que se quiere para tales personas, es decir, cual será el tipo y la cantidad de la prestación que se pretende estructurar o revisar.

Todo esto lleva a que sea necesario determinar una relación de causa a efecto, partiendo de la situación de actual, para llegar a la situación pretendida.

Para la determinación de la situación actual de un sistema de protección, se hace necesario contar con ciertos presupuestos lógicos necesarios, cuales son los estudios actuariales en su mas amplia acepción. Es mediante estos estudios que se determinan las llamadas variables relevantes, sean estas demográficas, biométricas, económicas, y también, reglamentarias o legales.

En este punto es importante destacar que los Actuarios han venido realizando, salvados contados y honrosos casos, estudios con base en tablas de mortalidad, orfandad, etc. que no son del país en cuestión, sino europeas, y para peor, que datan de hace ya muchos años. Esto lleva necesariamente a la insoslayabilidad de revisar los fundamentos de nuestros estudios actuariales que sirvieron de base para los programas vigentes en nuestros países, antes aún, de volver a realizar otro estudio actuarial.

En suma, es necesario determinar que clase de población se pretende proteger, y cuales son sus características, incluyéndose dentro de estas, cuanta de la riqueza nacional puede utilizarse para este fin.

Posteriormente, se debe determinar cuales son los medios posibles para el desarrollo de la protección, y esto significa explorar seria y rigurosamente las opciones teóricas e históricas, sin perder de vista que cada país, cada sociedad, es una realidad propia inédita e irrepetible por consiguiente, con particulares circunstancias, valores, sensibilidades, idiosincrasias y posibilidades que no autorizan siquiera a pensar simplemente en el transplante de modelos concebidos y funcionando en otro país que a su vez es inédito e irrepetible.

Hemos visto tres de esas opciones (las mas representativas), pero deben ponderarse, además, sus respectivas variantes, y de ellas construir la cama, el lecho, justo a la medida, y de esta forma, ya no será necesario cortarle las piernas a nadie.

Este "lecho a la medida" pasa necesariamente por la etapa del diseño del modelo, que abarca:

1. La determinación del ente o entes gestores (público, privado, mixto, o de la naturaleza que sea adecuada), y
2. La determinación de los costes (modelo de financiamiento y sus fuentes de ingresos, cantidad y calidad de las prestaciones, etc.).

Para el diseño correcto del modelo deben tomarse en cuenta tres características que parecen imposibles de obviar, con miras a hacer las cosas "bien". En este sentido, las características que debe cumplir el modelo son:

-Aceptado Universalmente, es decir por la más amplia mayoría posible del país. Y esto no es simplemente una cuestión de mínimo respeto para los interlocutores sociales, sino que va mas allá, para constituirse en una garantía de gobernabilidad, de paz social, y de aplicación correcta en la vida cotidiana de los

habitantes, equilibrando la **ratio imperi** del Estado con el **imperio rationis** que es propio de la democracia bien entendida.

-Adecuado, de manera que se cumpla fielmente su finalidad protectora sin sacrificios útiles o irracionales de una parte de la población o de una fuente de recursos. Como puede observarse "adecuado" no es sino otra forma de decir "justo".

-Sostenible, de forma tal que no implique el sacrificio de las generaciones en favor de sus anteriores. Esta sostenibilidad debe basarse en la solución de nuestro principal pecado original: la rigidez. Por eso el modelo debe ser **flexible**, esto es, con la agilidad suficiente para adaptarse a los cambios sociales, políticos y económicos que vertebran la historia del país, de forma tal de que siempre pueda cumplir a cabalidad su función y finalidad, y que, por consiguiente, no se transforme, a la vuelta de la esquina, en obsoleto.

A modo de conclusión:

Lamento sinceramente si alguien se ha desilusionado al esperar que develara los misterios escondidos en el éxito de la Seguridad Social, descubriendo el sortilegio que acabará con la discusión, la incertidumbre y la falta de dirección. Sin embargo, la desilusión debe transformarse en reto, y debe tomarse el guante en el desafío actual de la Seguridad Social.

Aunque en esta conferencia no se haya escuchado ninguna formula mágica, debe comprenderse con honor y con responsabilidad que la historia no esta todavía escrita, y que nuestro futuro aparece ante nuestros oídos esperando ser dibujado apropiada y elegantemente.

Este futuro que esta de una forma u otra en nuestras propias manos, adquiere un matiz dramático, sobre todo si tomamos en cuenta que no solo es el futuro de nuestros hijos y nietos el que esta en juego, sino el de nosotros mismos que estamos en vías de retirarnos a disfrutar de una vejez tranquila y ajena a inseguridades económicas, y que además, debe estar realizada por la convicción íntima de la satisfacción del deber cumplido, de haber tomado o contribuido a formar las decisiones correctas que garanticen esa misma feliz vejez; debiéndose destacar con suficiente énfasis que tal tranquilidad debe provenir tanto de un régimen de pensiones adecuado, como de unas circunstancias económicas satisfactorias en el país, y de un clima de paz social armónico con tales circunstancias.

Si fuera todavía requerido por alguno de Uds. para que emitiera una fórmula mágica, un sortilegio que permitiera encontrar la solución adecuada, ante esta urgencia me vería obligado a reunir el encantamiento en dos simples pero poderosos verbos: reflexionar y estudiar.

Reflexionar para medir concretamente el alcance de las cosas y sus implicaciones, logrando un estado de contemplación serena, lejos de toda la vorágine y del ruido de los argumentos que rebotan por todo el ámbito de discusión, para sopesarlos en su justa medida.

Estudiar, pues el tema es lo suficientemente complejo como para que la última acusación que debemos evitar, es la del desconocimiento de los factores envueltos, o del tratamiento somero de cuestiones tan profundas, y además, vistas las experiencias, no es necesario que caigamos en los mismos pocos y tropecemos con las mismas piedras que ya otros han enfrentado, y ante las cuales, incluso, han caído.

Todo esto, para tener un mínimo de congruencia, debe estar reposando sobre una actitud sincera, de buena fe, que es propia del servidor que no se sirve a si mismo, templada con una especial sensibilidad para con aquellos sectores que la necesitan, y sin perder de vista las coordenadas de tiempo y espacio, de realidad, que sustentan toda medida seria y rigurosa, y con los oídos atentos a los argumentos desplegados por las diversas fuentes.

Siendo todos Uds. servidores en la Seguridad Social, o interesados en las formas de protección, no dudo que aceptaran el reto de buena gana. En nuestras particulares circunstancias históricas parece que no podemos evitarlo. Lo importante es hacerlo, y hacerlo "bien". Y a medida que se avanza en el camino de búsqueda de respuestas y soluciones y se comienza con los esbozos de los posibles modelos, deben saber que mi sincero deseo, como colega y servidor, es que se corone la tarea con el logro de la mejor de las formas de protección posible. Creo sinceramente que nuestros pueblos, nuestros hijos y los hijos de nuestros hijos, bien se lo merecen. Muchas Gracias.

**!Hay que jubilar el mito chileno!
Las pensiones privatizadas traen inseguridad social¹⁰**

Fred J. Solowey

El economista chileno José Piñera es un hombre feliz. Ya no vive con el estigma de ser ministro de Trabajo de un régimen que ha sido uno de los mas tristemente celebres del mundo y de nuestra era por su carácter represivo y su antisindicalismo criminal.

Hoy es un próspero y respetado vendedor, y su actividad abarca prácticamente todo el planeta. ¿Que vende? El sistema privado de pensiones que instituyó bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet, a comienzos de los ochentas, como parte del masivo programa neoliberal de privatizaciones, llevado a cabo por los "Chicago Boys" (Chilenos formados en el pensamiento de libre mercado a ultranza. propugnado por el economista Milton Friedman, de la Universidad de Chicago).

Se dice que en la pared de la oficina de Santiago de su empresa -el Centro Internacional de Reforma de las Pensiones- Piñera tiene un mapa cada vez mas lleno de alfileres: los rojos indican países que ya han cambiado sus sistemas de pensiones de la seguridad social por otros; los azules, países que están preparando la puesta en práctica el cambio; los verdes, clavados donde están en curso estudios de factibilidad; finalmente, los alfileres blancos distinguen los países que han manifestado interés en la idea y la están estudiando.

RUMBO AL NORTE

Piñera no hizo ostentación de su mapa durante una entrevista con él en la biblioteca de su despacho, ni tampoco dijo de que color era el alfiler de EE.UU. Pero si tiene mucho que decir de su papel en el ataque a la seguridad social estadounidense, más aún acerca del modelo chileno que en ese ataque utiliza como arma intelectual. Piñera es copresidente de una campaña contra la seguridad social de EE.UU. que dispone de 2 millones de dólares y esta dirigida por el gabinete estratégico derechista Cato Institute de Washington. La campaña fue lanzada con ocasión del sexagésimo aniversario de la seguridad social de EE.UU., con Piñera alegando que "la seguridad social ya tiene 60 años y es hora de jubilarla". Ha sido

¹⁰ Tomado de la Revista FOCUS, sobre servicios Públicos, No. 3, Septiembre de 1996, Internacional de Servicios Públicos, B.P. 9, 01211, Ferney-Voltaire cedex, FRANCIA.

entrevistado en las televisoras nacionales de EE.UU. y promocionado en muchas revistas importantes del país. Ha presentado testimonio ante el Congreso, ganando el apoyo de Newt Gingrich, presidente de la Cámara de Representantes, y se ha pavoneado de su presentación -entonces aun pendiente- en el Consejo de

Empresarios (constituido por los 100 ejecutivos mas importantes de compañías de EE.UU.).

"He venido hablando de este tema en EE.UU. desde hace diez años, y ahora voy allá casi todos los meses en gira de conferencias -dice Piñera-. El éxito del sistema chileno de pensiones privadas es indiscutible."

UN PRETENDIDO ÉXITO

En sus discursos y artículos, Piñera atribuye al modelo chileno de pensiones casi todos los efectos benéficos imaginables.... lo único que falta en esa lista es la segunda venida de Jesucristo a la Tierra; gracias al modelo propagado por Piñera, las pensiones serian en un 40-50% mas elevadas que las de la Seguridad Social; habría seguridad para los ancianos; se reducirían los costos gracias al "hecho" de que el sector privado es mucho mas eficiente que el público; se registraría una tasa de ahorro capaz de competir con los de los "tigres" del Asia Oriental, e incluso se terminaría el conflicto de clases en Chile.

Piñera se complace en relatar como lanzo el programa de pensiones privado (de las Asociaciones de Fondos de Pensiones, AFP) el 4 de mayo de 1981, ajustando un poco la fecha: "El primero de mayo siempre se ha celebrado en todo el mundo como el día de la confrontación de clases, en que los trabajadores luchan contra los patronos, como si sus intereses fueran completamente divergentes -dijo a guisa de explicación a sus "colegas" en la dictadura-. Inauguremos este sistema el primero de mayo, de forma que en el futuro el Día del Trabajo pueda celebrarse como fecha en que los trabajadores se liberaron del Estado y pasaron a un sistema de capitalización administrado privadamente."

Piñera afirmó que "el trabajador chileno es un propietario, un capitalista" gracias a la cuenta individual privada de capitalización de pensiones que se le exige abrir a toda persona que sea empleada desde 1982. "No hay medio mas poderoso de estabilizar una economía de libre mercado y lograr el apoyo de los trabajadores, que asociados directamente a los beneficios de la economía de mercado". Otros, alineados con Piñera, se hacen eco de sus ideas.

Michael Tanner, que encabeza el asalto del Cato Institute a la seguridad social estadounidense, atribuye a las AFP la virtud de haber causado una merma de las

huelgas, alegando que "han hecho del poder obrero una realidad". En una entrevista, citando a Piñera, hablo de "dirigentes obreros que cuando llaman a los trabajadores a la huelga, de ellos reciben la respuesta " ¿Estás loco? ¡Si nosotros somos propietarios de la empresa!"

El congresista republicano de Arizona, Jim Kolbe, quien lanzó el Comité de Reforma de las Pensiones Públicas instancias de Gringrich, abruma de elogios el sistema chileno de pensiones. "Sus resultados han sido impresionantes", escribió. Paso unos días en Chile el año pasado, encabezando una delegación del Congreso de EE.UU. que se iba a reunir con la élite del país. Después de ese amplio contacto con la población trabajadora, proclamó en una entrevista que "el 91% de la población se ha pasado al nuevo plan. Estoy seguro de que el 9% restante desearía haberlo hecho también".

LA REALIDAD ES DIFERENTE

Es evidente que Kolbe -para no hablar de Piñera y Tanner -no conocen a Cecilia Prado, empleada pública desde hace 17 años, ni a la mayoría de los cientos de otros empleados públicos y demás trabajadores y jubilados que fueron encuestados estos últimos dos años durante cinco semanas de intensas visitas a lugares de trabajo, barrios y sindicatos de Chile. "En 1981, me pase a una AFP por la masiva publicidad que se les daba. Nos bombardearon con propaganda", dijo Cecilia Prado, activista de su sindicato y miembro del consejo ejecutivo de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF). La mayor afiliada chilena de ISP.

Otra razón de que los trabajadores optaran por el nuevo sistema de pensiones fue que, si bien tenían que empezar contribuyendo con todo el costo ellos mismos (¡así como suena, sin ninguna cotización patronal!) terminaban con un incremento neto de la paga que llevaban a casa, al menos temporalmente. Mas aun -señalo Fresia Arcos, presidenta del sindicato del Instituto de Normalización de Pensiones del gobierno- permanecer en el sistema público de pensiones significaba asumir el gasto integro de ese sistema, que es mucho más oneroso. Así lo hizo, y sus gastos por ese concepto aumentaron al 300%. En realidad, muchos empleados públicos no tuvieron elección: sus jefes les obligaron a pasar al nuevo sistema, dijo Fresia Arcos.

"Esto ocurrió particularmente en el servicio nacional de salud -agrego Arcos-. Todos los directores de hospitales fueron nombrados por Pinochet, y ni siquiera preguntaban a los trabajadores que preferían. Muchos jefes del sector privado impartieron igualmente ordenes en ese sentido."

"Lo que es mas -prosiguió Arcos-: se nos impidió que defendiésemos el sistema público. Yo propuse que se expusiera a la vista de todos una comparación escrita objetiva de los dos sistemas; pero se me prohibió incluso eso." No tiene, pues, nada de raro que Cecilia Prado -y la mayoría de los trabajadores- pasaran al nuevo sistema.

Pero ella misma subraya: "Si hubiera recibido entonces la información que tengo hoy no lo hubiera hecho jamás. Bajo un gobierno democrático, nunca hubiera podido imponernos ese sistema. Y si algún día aprueban una ley que permita que la gente regrese a los fondos anteriores, se producirá un éxodo masivo de los fondos privados."

Prado, que trabaja en el centro de servicios del INP de Santiago, que administra, entre otras cosas, lo que queda del sistema de jubilación de la seguridad social, calcula que en su trabajo de registro ve anualmente 6,000 o mas personas con problemas. "Muchos de ellos están tan desesperados que les dan ganas de cortarse las venas", deplora la funcionaria.

Esa desesperación -y el anhelo de volver al viejo sistema- se explican porque Chile no tenía simplemente un fondo de pensiones públicas, sino también un sistema de seguridad social que ha sido sustituido por un sistema de inseguridad social.

NO SOLO PENSIONES

A comienzos de la década del 70, más del 75% de los chilenos -incluidos los empleados públicos- estaban amparados por la seguridad social, que había sido instituida en los años 20. Había diferentes cajas para los distintos gremios o sectores que se iban agregando, con prestaciones que variaban. Tanto a los patronos como a los asalariados se les exigía que cotizaran, y los primeros daban la contribución principal.

Las prestaciones eran progresivas, y los beneficiarios de más bajos ingresos las recibían desproporcionadas. Los patronos (Incluidos los del sector público) tenían que abonar una paga mensual adicional por cada año de servicio a los trabajadores que se jubilasen (o suspendieran sus actividades por otra razón).

Era el único sistema de pensiones que cubría literalmente a toda la población (siendo raras en esa época, y aun hoy, las pensiones de empresas) e incluía no solo la de jubilación, sino además un sistema nacional de salud y prestamos de bajo interés para vivienda provenientes de los fondos de pensiones, lo mismo que programas de recreación y otros.

Este es el hecho clave que cómodamente olvidan quienes promocionan el actual sistema chileno. Quieren reducir el problema a una simple oposición entre el sistema público y el privado de pensiones ¡sin discutir los otros aspectos de la seguridad social!

Así por ejemplo, cuando a Piñera le preguntaron por el incremento del 400% (hasta el tope legal) registrado en las "pensiones" de asistencia social -que reciben en su mayoría personas mayores menesterosas- desde que fue destruida la seguridad social, simplemente descarto la cuestión: "Esa no es una cuestión de pensiones, sino de asistencia social."

NO PUEDEN OLVIDAR

Es posible que la gente como Piñera quiera que se olviden otras prestaciones sociales en el debate sobre pensiones; pero quienes como María Luisa Morral se han jubilado del sector público, no pueden menos que recordar otros tiempos cuando las cosas marchaban mejor.

"Me jubilé en 1970, antes que tomara el poder el gobierno militar y lo cambiara todo -dice Morral-. Cuando trabajaba, pude comprar mi casa sin pago inicial, gracias a un préstamo de interés bajo y fijo que me concedió mi caja. Y pude reembolsarlo en unos pocos años."

Hoy ya no existen los préstamos para vivienda, y así queda fuera del alcance de muchos trabajadores de ingresos medios, la posibilidad de tener un hogar de su propiedad. Morral percibió también una considerable indemnización por cese, que le permitió disponer de un pequeño ahorro para su jubilación. Tampoco a eso tiene acceso la mayoría de los trabajadores, incluidos todos los empleados públicos que han empezado a trabajar desde de 1982.

Los ahorritos de María Luisa Morral ya se han agotado, debido a la destrucción del elemento que tal vez era la piedra angular de la seguridad social: los servicios de salud de Chile. "Conforme al antiguo sistema", toda la atención médico-sanitaria era gratuita para los trabajadores -aunque los del sector privado pagaban una pequeña contribución que se les deducía del salario-, incluía la atención odontológica y médica, los remedios y la hospitalización", explico Morral.

Pero Pinochet acabó con el sistema de salud pública e introdujo luego el sistema de atención médico-sanitaria de libre mercado a ultranza que aun esta en Pie.

"Hace diez años me sometí a una operación por un cáncer grave -dice María Luisa Morral- y tuve que pagar una fortuna por ella, mientras que bajo el antiguo sistema hubiera recibido todo el cuidado necesario sin costo.

En nuestro sistema privado, el que no tiene dinero se muere."

REHENES

También puede ocurrir que le retengan a su bebé como rehén. Fue lo que ocurrió a Marcela, vecina de Bernarda Agiar, que es instructora y organizadora de salud comunitaria.

El marido de Marcela, un obrero de bajos ingresos, inscribió a su familia en la variante chilena de una organización de profilaxis (un instituto de salud preventiva, ISAPRE), pero fue despedido tres meses antes del nacimiento de su bebé. Aunque pobre, la familia no fue considerada lo suficientemente indigente para recibir atención gratuita o subvencionada.

Así que el hospital público retuvo al bebé. Por consejo de Bernarda Agiar, la madre se negó a abandonar el hospital sin llevar consigo a su bebé y permaneció en él una semana, mientras que Bernarda organizaba protestas y finalmente cubrió de vergüenza a los funcionarios locales, que le entregaron el bebé a la madre. No solo los trabajadores más pobres se enfrentan a problemas. Verónica Prado, coordinadora de educación de la ISP en Chile, es jurista al servicio del gobierno y asesora legal en la Contraloría General.

"En solo un año, mi ISAPRE aumentó la prima de mi familia en el 400% -dice Prado-. No puedo pagarla. Y si alguien no puede pagar la prima y es una persona como yo, no la expulsan, pero si le reducen drásticamente la cobertura. Una se pasa todos sus años de juventud pagando el servicio, sin usarlo mucho. Cuando ya es mayor la obligan a entrar en el sistema público."

A ese sistema público se le redujo su parte del PIB del 6% (en 1973, antes del golpe de Estado) al 0.6% en 1990, según Marcelo Ramírez, administrador de un hospital público.

Y desde el regreso al gobierno democrático solo ha vuelto a aumentarse hasta el 2% del PIB, agrega Ramírez. Incluso el director general (e hijo del propietario) de una próspera empresa manufacturera ha dicho que "la atención de salud es un problema para todos".

SEGURIDAD PARA ALGUNOS

No exactamente para todos, explico Vicente Paillalef, dirigente de la Unión Nacional de Pensionistas, una organización de empleados públicos jubilados. "Como será de malo el sistema que cuando Pinochet lo impuso dejo fuera de el al ejército y a la policía", comenta Paillalef.

Y así es. Esos dos cuerpos siguen disfrutando de pensiones garantizadas, en gran medida financiadas por sus empleadores, de servidos nacionales de salud de primera clase y otras prestaciones de las que hace tiempo se ha despojado al resto del país.

Vemos, pues, que Pinochet en una ocasión hizo lo debido, al menos para los servicios uniformados.

Esto se ha debido, a que hay copiosas pruebas de que el sistema privado de pensiones no ha dado -ni dará- el fruto prometido de las superpensiones.

Al comparar los dos sistemas, los privatizadores tienden a hacerlo fijando como fecha de referencia del viejo, para cotejarlo con el nuevo, el año de 1979. Pero los años de 1973-79 fueron un periodo de asalto de la dictadura al nivel de vida y los derechos de los trabajadores chilenos. Los salarios (y por consiguiente las pensiones) fueron congeladas por varios años. Habiendo prohibido todos los sindicatos y partidos de oposición, resultaba imposible luchar por un mejoramiento de las prestaciones. En particular sufrieron un duro golpe las pensiones de empleados públicos.

Como lo ha dicho el economista Jaime Ruiz Tagle, del Programa de Economía de Trabajo (PET): "Computándolos sobre un índice de 100 para salarios reales de 1989, en 1971 eran de 138; y en 1979 eran de 89."

¿Que ocurre si en cambio tomamos como base el año de 1971 ? Como se afirma en la previsión en Chile ayer y hoy, de Hemán Cheyre, las pensiones de 1990 según el nuevo sistema ascendían (en pesos de 1989) a un promedio de 27.126 pesos para obreros, 46.026 pesos para oficinistas y 136.183 pesos para empleados públicos y periodistas.

Mientras que estas cifras muestran que las prestaciones estaban repartidas de forma desigual, no respaldan la afirmación de que las pensiones de jubilación son

considerablemente mas elevadas bajo el nuevo sistema, ¡siendo así que en diciembre de 1990 ascendían a un valor medio de 34.182 pesos!

DEMASIADO PRONTO PARA JUZGAR

Además, son pocos los trabajadores que efectivamente se hayan jubilado principalmente sobre la base de la acumulación en sus cuentas de ahorro individuales. Hasta la jubilación les quedan muchos años a los trabajadores empleados por primera vez bajo el sistema de pensiones privatizadas.

Los 250,000 que se han jubilado desde que entró en vigor el nuevo régimen, o bien tienen pensiones basadas en gran medida en bonos de reconocimiento (proporcionados por el Estado, con una generosa tasa de rendimiento, como crédito por contribuciones a la seguridad social), o bien han recibido pensiones de invalidez o para familiares de personas fallecidas, o quizá han tenido suficientes recursos para jubilarse prematuramente.

Por otra parte, Ruiz Tagle examinó la tasa de compensación de ingresos, o sea el porcentaje del salario medio que reciben los pensionistas. Indicó que bajo el nuevo régimen -y a pesar de los bonos de reconocimiento y la alta tasa de rendimiento de las AFP durante los primeros doce años- la tasa de compensación de ingresos se sitúa alrededor del 38.7%. Para las pensiones abonadas conforme al viejo sistema (que aun cobija a 300,000 trabajadores activos) es del 42.7%.

Las pensiones de invalidez -actualmente administradas con lucro por compañías de seguros- son mas altas, pero también muchísimo mas difíciles de obtener. La clase derechista deja cómodamente fuera de consideración el hecho de que el 75% de las personas que hubieran tenido derecho a pensiones completas de invalidez permanente, hoy no disfrutan de ellas. "Este sistema -explica Andrés Cuneo, abogado general del la SAFP (la dependencia gubernamental que regula las AFP)- no es humano."

PROYECCIONES FUTURAS

Diversos estudios realizados por la OIT y otros economistas han demostrado el exceso de las proyecciones económicas hechas por los fanáticos del libre mercado. "El trabajo de mi colega Alfredo Conte Grand muestra que el sistema chileno de pensiones es un chanchullo, comenta Jaime Mezzera, economista de la OIT, señalando que Chile no será capaz de mantener la fenomenal tasa de crecimiento que tuvo en la década de los 80 y comienzos de los 90, y por consiguiente no podrá cumplir sus promesas de pensiones.

La tasa de rendimiento extremadamente alta que ofrecieron las AFP de 1981-94 (un promedio de 13.5%) sirvió para producir una inflación de las pensiones, y fue estimulada por una masiva privatización de los activos del gobierno a precios de ocasión y una nueva bolsa de valores de carácter especulativo.

Sin embargo, los expertos están de acuerdo en que "la era de beneficios de dos dígitos ya paso" (como lo dijo el jefe de la SAFP este año). Y Teresa Ghilarducci, experta en pensiones de la Universidad de Notre Dame y asesora de la AFL-CIO, agrega: "La destrucción de la seguridad social dejó grandes brechas de cobertura en Chile.

Y el sistema sólo puede dar buen resultado para aquellos que si reciben pensiones si el boom chileno dura eternamente. Pero ningún boom es perenne, ni en Japón, ni en Taiwan, ni tampoco lo será en Chile."

¿Brechas de cobertura? Conforme a cifras de la SAFP, en febrero de 1995 había 5.062.986 personas afiliadas a AFP, pero solo 2.865.727 personas que cotizaban sus fondos.

En otras palabras: el 43,4% de los titulares de cuentas no acrecentaban sus fondos. Ruiz Tagle anoto que tomando esa cifra como promedio en cualquier periodo, tal vez más del 60% no estén cotizando regularmente. En los primeros años 70, más del 75% de la fuerza de trabajo estaba amparada por el sistema público de pensiones.

Incluso en 1980 (cuando la tasa de desempleo real del 16% era tres veces mayor que ahora) el sistema de cotización ordinaria recibía contribuciones por el 62% de la fuerza de trabajo.

Tanto en el antiguo sistema de cotización ordinaria como en el nuevo de capitalización individual, hay disposiciones relativas a pensiones mínimas garantizadas; pero para tener derecho a ellas se requiere actualmente haber cotizado regularmente a un AFP durante 20 años (a diferencia de los 10 años que se exigían en la seguridad social), y el enorme aumento, ya mencionado, de los subsidios de previsión -y del número de personas que los necesitan pero pueden obtenerlos- indica que es considerable la cifra de personas que quedan en la brecha de cobertura creada por la modificación de las condiciones para tener derecho a ella.

ECONOMÍA INFORMAL

Luego tenemos a los trabajadores que no están formalmente incorporados a la fuerza de trabajo chilena y sudan la gota gorda en el sector informal... que crece cada vez mas por la insistencia de los patronos en que se abran "mercados de trabajos flexibles".

Según un estudio de 1994 (realizado por Henriquez y Pérez), 873.514 mujeres (el 27% de las clasificadas como "inactivas" en una encuesta nacional sobre el empleo) habían trabajado en promedio tres meses y medio ese año.

No se sabe si parte de ellas estaba afiliada a la AFP; pero yo encontré varios grupos de trabajadoras -y también muchos otros trabajadores- que nunca se habían afiliado a ninguna AFP durante sus años de actividad.

Manuel Bustos, ex presidente de la Central Única de Trabajadores (CUT) dijo que había 1.5 millones de trabajadores chilenos en el sector informal que seguramente no están cobijados en absoluto por el sistema de pensiones.

Existe además otro problema: que hay patronos que mantienen trabajadores "fuera de los libros" y así no tienen que abonar la deducción obligatoria del 20% que se hace de la nómina (10% para la pensión, 3% para el seguro y gastos de AFP, 7% para la salud). El director general de una fábrica lo explica de la siguiente manera: "Muchos empresarios prefieren tener a los trabajadores fuera de los libros y ofrecerles dividirse con ellos ese 20%: "usted recibe el 10% mas de paga y a mi me cuesta el 10% menos". Muchos trabajadores que necesitan el dinero prefieren también ese arreglo. Y muchos de mis contratistas proceden así, ya que como este sector es tan competitivo, todo gasto que se puedan ahorrar, por pequeño que sea, les da una ventaja. También es muy común en los servicios: de criadas, personal de restaurante y de hotelería. El peor sector en ese sentido es el agrícola."

La dependencia gubernamental encargada de tramitar las quejas laborales tiene pendientes unas 150.000 relacionadas con deducciones para AFP.

REPERCUSIONES ECONÓMICAS

"El sistema chileno de pensiones privadas ha sido el factor principal del incremento de las tasas de ahorro hasta el nivel de un "tigre asiático" -se jacta Piñera con frecuencia-. Nuestra tasa es del 26% del PIB, mientras que en el resto de Latinoamérica es de un 15%, mas o menos." Pero igual que muchas otras de sus aseveraciones, también esta carece de base. Merrill Lynch Argüia, en el *Quarterly Economic Outlook* (26 de diciembre de 1995) que "el exitoso (sic) sistema chileno de pensiones privadas había elevado el ahorro nacional a menos del 2% del PIB." Y el economista Ruiz Tagle dice que "la mayor parte de los 27. 000 millones de pesos de los AFP provienen indirectamente del Estado".

"Conforme a cierta ideología, el estado invierte mal y el sector público bien - agrega-. Pero cuando la crisis de los [primeros] años 80 llevo a la bancarrota a los principales bancos, el gobierno gasto 3.500 billones de pesos para sacarlos del atolladero."

¡A pesar de la fanfarronería de que el sector privado es eficiente, sus fondos de pensiones son por lo menos tres veces más caros de administrar que la seguridad social!

Aunque las cuentas individuales de pensiones perdieron el año pasado dinero el año pasado por primera vez (causando una abrupta caída de las prestaciones para los que se iban a jubilar al poco tiempo), las empresas de fondos de pensiones siguen sacando o jugosas ganancias de más del 20%.

Una parte del exceso de costos se debe también a la competencia entre las 15 AFP, cuyo personal de ventas ha aumentado en un 300% desde 1991.

CONCENTRACIÓN ECONÓMICA:

La repercusión más importante que ha tenido la privatización de las pensiones, ha sido estimular un peligroso aumento de la concentración del poder económico y político de Chile.

Los fondos de AFP pronto llegaran a la mitad de PIB del país, y los tres mas importantes de ellos controlan la mayor parte del dinero.

El 20% de la población es ya propietaria del 80% de la riqueza, y el control de los fondos de pensiones, que es ejercido por poderosos intereses minoritarios,

significó un creciente poder económico y político para la élite....a expensas del pueblo, conforme lo denuncia Roberto Alarcón, nuevo presidente de la CUT y antiguo dirigente de la federación de trabajadores de la salud del sector público.

Alarcón encuentra que es una amarga ironía la pretensión de que el sistema de AFP haya llevado a los trabajadores a tener participación en el sistema y menor interés en declararse en huelga.

"La dictadura eliminó nuestras buenas leyes laborales, y ahora tenemos un sistema que impone restricciones cada vez mayores a nuestra capacidad de formar sindicatos fuertes -dice Alarcón-. Muchos trabajadores tienen miedo de afiliarse a sindicatos, y es difícil declararse en huelga; pero de todas formas, en años recientes ha aumentado muchísimo el número de huelgas."

Casi ninguno de los centenares de trabajadores interrogados discrepa de la enfermera María Adriana, enfermera en el sector público cuando dice. "Yo no me siento capitalista ni copropietaria de Chile por mi cuenta de pensión, y no se de nadie que tenga ese sentimiento. No tengo idea de como se invierte mi dinero de la pensión".

UNA CARGA CADA VEZ MAYOR

"El viejo sistema si necesitaba algunas reformas; pero todos los problemas se hubieran podido resolver dentro de él -dice Mónica Reyes, jefe de administración del INP-. La carga que se le ha impuesto al Estado con este nuevo sistema resultara mucho mayor"

Gran parte de esa carga vendrá por resolver el problema de los millones de personas que nunca tendrán derecho a pensiones; pero hay además otros factores que contribuirán a ella. Mientras que la mayoría de los obreros que están cercanos a la jubilación actualmente compran rentas vitalicias que garantizan una pensión, los obreros de ingresos más bajos no pueden permitírselo, ya que son muy costosas. Así las mujeres, que ganan el 25% menos que los hombres, pueden jubilarse cinco años antes (a la edad de 60 años) y viven mas que los hombres, tienen mucho mayor posibilidad de enfermarse al peligro absurdamente trágico de durar más que sus fondos de pensiones.

El gobierno ya lleva la gran carga de cumplir con su obligación de pagar pensiones de la seguridad social...sin recibir de los empresarios impuestos sobre nóminas. Así, Chile ha eliminado otros gastos sociales para contribuir a financiar la cara transición.

El problema se puede ilustrar comparando el gasto público de 1970 con el de 1989. En 1970, las asignaciones para salud pública (en USD de 1976) ascendieron a 75.450.00, suma equivalente al 18% del presupuesto social. En 1989, los \$134.700.00 destinados para la salud no eran mas que el 7.3% de ese presupuesto.

En contraste, al sistema de pensiones de seguridad social correspondió en 1970 la suma de \$262.630.000, o sea el 26.9% del presupuesto social; pero esa partida salto a \$941.000.000, es decir al 52.2% en 1989. El gasto para educación fue igualmente recortado en 1989, del 41.5% al 23.4% del presupuesto social, en relación con el año de 1970.

CREACIÓN DE DÉFICIT

Para los ideólogos adversarios del poder gubernamental, se trata más bien de una oportunidad que de un problema. En EE.UU., por ejemplo, el enorme déficit creado por Ronald Reagan (mediante una expansión militar y generosas reducciones tributarias para los ricos) ha dejado un clima político, en el que pocos políticos están dispuestos a abogar por un incremento del gasto público para abordar problemas sociales.

Ocurre algo parecido en Chile, donde los problemas no hacen más que agudizarse, siendo escasos los recursos del gobierno que se pueden esperar para resolverlos.

Ello se debe a que los costos de la transición de la seguridad social seguirán aumentando a medida que se venzan los pagos de bonos de reconocimiento, que crezca la carga de financiación de las pensiones mínimas garantizadas (fijadas al 75% del salario mínimo de la pobreza) y que aumenten abruptamente las legiones de personas que no pueden vivir de sus pensiones (o no las reciben en absoluto).

La pobreza de los ancianos se agravara también, como lo ha señalado Ruiz Tagle, debido a que las pensiones privadas, a diferencia de las de seguridad social, nunca podrán elevarse en su valor real.

Y mientras que los críticos admiten que tal vez el 20% de los chilenos recibirán buenas pensiones, la situación es grave para jubilados como Víctor Tello, antiguo conductor de camiones de un municipio. "El sistema viejo era muy bueno para mi. El nuevo no vale nada."

Las cosas pueden empeorar mucho más en la próxima generación, para personas entre los 30 y los 50 años de edad, como los obreros de carreteras, Cristian Hernández y Patricio Veres.

"Cada día se hace mas difícil vivir", dice Hernández, manifestando la creciente carga que le suponen los gastos de vivienda y salud, y su preocupación de recibir una pensión digna, "ya que con mi futuro se juega en la bolsa de valores".

Su colega Veres añade: "El sistema de seguridad social garantizaba un mejor nivel de vida. Ahora quienes se benefician son las grandes empresas".

*CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES
--CEUR--*

*UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
--USAC--*

Edificio S-11; Tercer nivel
Ciudad Universitaria, 01012
Ciudad de Guatemala, Guatemala
Centro América

Teléfono FAX
(502) 2476-9853
(502) 2476-7701

(502) 2443-9500
Ext. 1155 y 1694

Correo electrónico:
usacceur@usac.edu.gt

<http://ceur.usac.edu.gt>