

Financiamiento y Administración de Pensiones en América Latina y la Europa Oriental. Una Visión Comparativa

Luis Aparicio Valdez

Director de Asesoramiento y Análisis Laboral. S.A. Mariano Odicio 334. Lima 18. Miraflores, Perú.

Jorge Bernedo Alvarado

Miembro de Análisis Laboral y del Instituto Peruano del Trabajo. Consultor de Organismos de Naciones Unidas. Edif. Casuarinas 1202. Residencias San Felipe. Jesús María. Lima, Perú. Telf. 463-7481.

Resumen

La década de los 80 marcó la realización de grandes transformaciones en los Sistemas de Seguridad Social, concretamente en materia de pensiones. Chile dio el primer paso estableciendo un sistema privado sustitutivo que ha servido de inspiración para el resto de América Latina, incluidas las islas del Caribe. Los países industrializados donde el proceso de envejecimiento de la población es más evidente y apremiante, observan con cierto recelo aunque no sin interés los cambios que se están suscitando en América Latina donde la crisis económica y los procesos inflacionarios, más que los cambios demográficos, motivaron una revisión de sus regímenes de pensiones.

Situación similar a la de estos últimos, es la que han experimentado las ex economías socialistas donde a los problemas financieros se han sumado a los de tipo demográfico. Estos países se encuentran actualmente en diferentes etapas en el proceso de reforma, sin embargo, lo interesante es que tras un primer momento en el que optaron por la puesta en marcha de medidas de emergencia dirigidas a aliviar en el corto plazo la problemática de los grupos de población más vulnerables, en la actualidad, se encuentran avanzando por el camino de la capitalización individual voluntaria, e incluso la administración privada en el marco de sistemas de pilares múltiples.

Palabras clave: Sistemas de Seguridad Social, Pensiones, América Latina, Economías ex comunistas.

Financing and Administration of Pensions in Latin America and Eastern Europe. A Comparative View

Abstract

The decade of the eighties was characterized by great transformation in social security systems, concretely in the area of pensions. Chile took the first steps by establishing a substitute private system which has served as an inspiration for the rest of Latin America, including some Caribbean islands. Industrialized countries, where the process of the aging of society is more noticeable and more worrisome, observe this process of change with reserve but not without interest, since the revision of the pension systems are motivated primarily by economic crisis and

inflation, and not by demographic changes as such. A similar situation is occurring in the ex-socialist economies of Eastern Europe where financial problems are added to demographic pressures. These countries are in various stages of reform, however it is interesting to note that after an initial phase of emergency measures to relieve the short run crisis in the more vulnerable sectors of the population, they seem to be moving towards voluntary individual capitalization programs and even privately administered programs in a multiple base system.

Key words: Social security systems, pensions, Latin America, ex-communist countries.

Los Antecedentes

A partir de los años 80, pero con especial énfasis desde la última década de este siglo, los sistemas de seguridad social -particularmente en el aspecto de las pensiones de jubilación- han venido sufriendo crisis, cuestionándose y reformándose a través de todo el mundo. Bien puede afirmarse, inclusive, que junto al reconocimiento de la necesidad de lucha frontal contra la pobreza y de la importancia del capital humano, los cambios en la seguridad social constituyen el trípode de la política

social de fin de siglo en el mundo. No necesariamente exitosa en el cumplimiento de sus objetivos, pero de innegable impacto para el futuro, debe reconocerse que el tema social, al que se concebía un resultado de las políticas económicas, ha sido revalorizado.

Volviendo a la seguridad social en materia de pensiones, tenemos que partir del reconocimiento de una extendida crisis mundial de su financiamiento y administración, variada en intensidad y respuestas, pero casi universalmente presente.

Múltiples causas han confluído a tal estado de cosas, y son casi todas conocidas. Un primer grupo, determinante, han sido las denominadas exógenas -en el sentido de no ser resultado directo del funcionamiento del sistema- destacando claramente entre ellas, el proceso demográfico y las presiones del entorno económico. Podemos arriesgar con buena dosis de certeza que los factores demográficos afectaron de manera más inmediata a los países ya industrializados, en los que el proceso de “envejecimiento” de la población era minifiesto y apremiante¹, y que a la vez, los procesos inflacionarios y las crisis financieras tuvieron una intensidad inusitada en los países del Tercer Mundo y en las ex economías socialistas. Estas últimas, desarticulaban su anterior sistema de gobierno para dar apertura a las reformas políticas democráticas y la economía de mercado.

La demografía, es ineluctable. La disminución de la mortalidad y la natalidad son un resultado natural del bienestar y el progreso -en especial de los avances de la medicina y la salubridad- que se ha venido presentando según el grado de desarrollo económico de los países, con efecto en períodos cada vez más cortos. Para la seguridad social en pensiones, la transición demográfica plantea dificultades propias, derivadas del aumento rápido de la población en la tercera edad con

respecto a la que se halla en edad de trabajar.

El financiamiento de los sistemas pensionarios del Viejo Mundo, o de Estados Unidos y Japón, por ejemplo, cuyos sistemas de pensiones se rigen por el reparto o la prima escalonada -los trabajadores en actividad solventan las pensiones- y tienen administración asociada a los gobiernos, se vieron fuertemente presionados por tasas crecientes de descuento salarial, que hicieron que inclusive se cuestionara en cuestión la viabilidad de este tipo de sistema. Pero además, debe también mencionarse que en auxilio de esta crisis, el mercado desarrolló la oferta de pensiones privadas complementarias, que adquirieron significativa presencia en casi todas estas naciones.

Los sistemas de pensiones del Tercer Mundo, principalmente de América Latina, tenían menor presión de los cambios poblacionales -con la excepción relativa de los países del Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay) y en menor grado, Cuba, Costa Rica, Paraguay, pero más elevado embate de las vicisitudes económicas. La ola hiperinflacionaria tocó a todos y no ha sido totalmente derrotada. La lentitud del crecimiento productivo fue cada vez más manifiesta. En la Base de este proceso, se halla el desfinanciamiento de estas naciones, y desde luego, los cuantiosos pagos por concepto de deuda externa, la reorientación del co-

1 Ver sobre este punto, S. Chand y A. Jagger, “Aging Population and Public Pension Schemes”, International Monetary, Occasional Paper 147, Washington, december 1996.

mercado internacional y la caída de los precios de materias primas. Las economías se ajustaron de manera drástica por las vías del empleo y los salarios. Con la complicidad de una mala administración, los sistemas públicos de pensiones, pasaron entonces a ser objeto de cuestionamiento.

Este proceso no ha sido necesariamente uniforme. En el caso de naciones de desarrollo menor aún, como las de Africa subsahariana, el problema principal continúa siendo la débil cobertura de los riesgos sociales, en la medida que un sistema de seguridad social como el que actualmente concebimos, depende funcionalmente de la presencia de relaciones laborales en el marco de una economía de mercado.

Asimismo, el proceso de transición de las ex economías socialistas de Europa Central y del Este, mostraba tanto ingredientes demográficos, especialmente en las áreas más orientales, como -sobre todo- crisis económica derivada del colapso de sus anteriores sistemas de gobierno.

Ola Neoliberal y Reforma Privada

En este ambiente se ha producido, partiendo de los países industrializados, pero con componentes derivados de la competencia internacional y de la emergencia asiática, una expansión casi inusitada de la economía y sobre todo del ideario neoliberal, una expansión casi inusitada de la economía y sobre todo del ideario neoliberal. Particularmente los países deudores del Sur fueron sometidos a ajustes económicos en base a la contracción de su demanda -en mayor

grado del consumo que de la inversión-, a procesos de privatización y de retiro del Estado de los escenarios productivos, y a una rápida apertura comercial, entre lo principal.

Esta extendida corriente de desarrollo del sistema de libre mercado en las naciones del Sur, puso en cuestión el sistema de pensiones basado en el reparto o la prima escalonada y en la administración tripartita con responsabilidad gubernamental. Tuvo además un actor paradigmático: Chile a partir de 1981.

En efecto, en Chile se planteó la sustitución del sistema de pensiones "clásico" de responsabilidad pública -en realidad, lo que dicho país tenía era una compleja multiplicidad de cajas con tasas de aporte elevadas- por un sistema de administración privada en el que los fondos derivados de los aportes se capitalizaran a través del mercado financiero y se acumularan en cuentas individuales. Para liquidar el sistema anterior, el Estado chileno se hizo cargo de los aportes ya recibidos a través de Bonos de Reconocimiento, que permitieran la transferencia ordenada de un sistema hacia el otro, con la garantía del gobierno.

En la nueva perspectiva, la de la capitalización individual, se eliminaba en gran parte el temido horizonte demográfico, se abría la posibilidad de incrementar el fondo de pensiones a través de inversiones, y se producía la apertura a la intervención privada.

En la contraparte, se postergaba la solidaridad intergeneracional, para dar paso a la equidad individual: quien más aportase en su vida laboral, tendría pensiones más altas; fi-

nalmente, para presentar el ángulo social, quedaba garantizada una pensión mínima y una cuota de solidaridad para atención de población no cubierta (1 por ciento de la remuneración) y el Estado proveía una cuota de pensiones de beneficiencia.

Mucho del ideario neoliberal es consistente con la propuesta: la visión individual y el criterio de subsidiaridad, el carácter protagónico el sistema privado, la relevancia de los mercados financieros como factores esenciales de activamiento de la dinámica económica. Pero es bueno también tener en cuenta, que esta visión no marginó totalmente la solidaridad y la preocupación por el destino de los más pobres, generalmente, fuera del sistema o con pensiones de montos insuficientes.

El relativo éxito inicial del sistema chileno de pensiones -las aportaciones disminuyeron significativamente y los fondos capitalizados alcanzaron en quince años a ser equivalentes a casi el 40 por ciento del PBI del país- produjo réplicas casi inmediatas en América Latina, y un amplio debate a nivel mundial. Los organismos multinacionales de crédito han sido abanderados del sistema substitutivo², y lo han promovido con entusiasmo, muy especialmente en el conjunto de naciones de América Latina y el Caribe y en

la Europa Oriental. Los países del norte industrializado, en cambio, si bien han acogido la discusión, han sido sumamente cautos a la posibilidad de abandonar su régimen tradicional y mantiene más bien la presencia de la administración privada de fondos de pensiones como un mecanismo complementario, de carácter voluntario.

En el camino, la Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, atemperaron los ánimos³, defendiendo la posibilidad de los sistemas basados en la solidaridad intergeneracional, la integración del aporte público y privado y la responsabilidad del Estado en la administración.

De tal forma, los frentes han ido confluyendo hacia un sistema de tres pilares: lo básico asistencial, de responsabilidad fiscal; el obligatorio y principal; y el complementario voluntario, casi siempre privado. La discrepancia fundamental gira alrededor del segundo pilar: si de administración privada y capitalización individual (Banco Mundial, FM) o si de administración tripartita o pública con sistemas de prima escalonada (OIT, AISS). Desde luego, las combinaciones y la creatividad pueblan las opciones particulares de cada país, de forma tal, que las reformas más recién

2 El texto esencial para el debate, desde el punto de vista del Banco Mundial es, sin duda "Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento", Washington, 1994.

3 Véase OIT, "Memoria del Director General, "El seguro social y la protección Social", 80ª. Reunión, Ginebra, 1993, como un resumen de la amplia literatura de estas instituciones en el tema.

tes, cuando se producen, han intentado más bien aproximarse hacia un espacio central, que recoja las ventajas y elimine las desventajas de cada sistema particular, convertido así más en un modelo teórico que en una referencia de aplicaciones particulares.

Adicionalmente, existen demasiados frentes para definir íntegramente el funcionamiento de un sistema de pensiones: las fuentes de la aportación, los alcances y restricciones de las inversiones, las fórmulas de cálculo de la pensión; en fin, los diversos dilemas en el mundo de los aportes (definidos para el sistema de capitalización individual) y los beneficios (definidos para el sistema de reparto y prima escalonada). De tal forma, la complejidad ha ido en aumento, y es ahora de suma dificultad tener patrones de comparabilidad precisa, aunque sigan siendo visibles las tendencias generales.

América Latina y Europa Oriental. Similitudes y Diferencias

Como toda región, ambas tienen su propia identidad y diversidad. Y tienen también sus propios procesos en la Historia. Particularmente, en materia de reforma de la seguridad social, estas dos regiones son protagonistas esenciales, de los actuales debates y transformaciones.

América Latina (incluimos siempre los países del Caribe cuando nos referimos a ella), es el continente joven del mundo, con naciones que pueden considerarse todavía en formación. Representa aproximadamente el 8.5 por ciento de la población y el 6 por ciento del producto mundial. De este 6

por ciento, Brasil y luego México y Argentina explican la mitad. En su variedad, pueden distinguirse el bloque de América Central y las islas del Caribe con México, país en el extremo norte del subcontinente, de indudable hegemonía sobre este ámbito. En América del Sur, hay dos ejes esenciales: el del bloque Mercosur, con Brasil, Argentina y Chile, a los que puede sumarse Uruguay y Paraguay, con mayor poderío económico y la vista brasileña hacia EUA y Europa, pues se trata de una de las diez economías más importantes del mundo. Y el bloque andino (Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador), con menor incidencia en la economía regional. Debe además recordarse, que la población de estos países tiene todavía inconcluso su proceso de transición demográfica, su industrialización es insuficiente, y de manera especial, sus desigualdades internas sumamente marcadas.

La ola inflacionaria en Latinoamérica fue impresionante y generalizada en los años ochenta y no concluye en su amenaza. El crecimiento productivo, principalmente por la suma de "ajustes" y la carga de deuda exterior es todavía lento, dentro de su variabilidad. Recientemente, se han reavivado en la región los problemas de estabilidad financiera, como resultado de la reorientación del destino de capitales en el mundo, afectando con mayor severidad a los países de mayor integración intercontinental. México se recupera de la crisis de 1995-1996, Brasil parece salir en la actualidad. Argentina, se encuentra todavía en riesgo.

En Europa Central, tras el cambio de sus regímenes políticos y el desmembramiento de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, se pueden distinguir hasta cinco bloques relativamente homogéneos. El de los países bálticos, el de Europa Central, el de la Europa del sudeste, cercana a los Balcanes, el de Rusia y las naciones más próximas a su área de influencia y el de los países de su extremo oriental, de menor ingreso y población más "joven". El conjunto de estas naciones contiene alrededor del 7 por ciento de la población mundial y produce alrededor del 3 por ciento del producto global, aportando la Federación Rusa, la mitad de este total. Esta área del planeta ha sido sumamente castigada por la crisis política y por una crisis económica inflacionaria y recesiva que aún persiste, especialmente en los países del este, a diferencia de los bálticos y de los cercanos a Rusia que se hallan en fases intermedias de estabilización.

En términos de un reciente trabajo del Fondo Monetario Internacional (Valdivieso, 1998), se considera como países que han avanzado en las reformas a Estonia, Letonia y Lituania; como países en una etapa intermedia en las reformas a Kazajstan, Kirguistán, Moldova y Rusia; como países que avanzan con lentitud en las reformas a Bielorrusia, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán; y como países en conflicto armado a Armenia, Arzerbaián, Georgia y Tayikistán. Este orden de reformas -en el sentido de la liberalización económica- es también el orden en el que los organismos multina-

cionales de crédito han ido cubriendo los severos déficits de financiamiento generado por los cambios del sistema político.

En compensación a sus vicisitudes actuales, las naciones de Europa Oriental han heredado de la anterior estructura del gobierno y de la orientación de sus esfuerzos una elevada participación industrial en la producción y el empleo, de niveles tan elevados como los de las naciones de mayor riqueza actual, así como una mayor equidad en la distribución del ingreso, debida a la fortaleza del sistema de protección social, fundamental para entender sus procesos actuales en materia de seguridad social.

En el Mundo de la Seguridad Social. Los Procesos de Cambio en América Latina

América Latina, configuró sus sistemas de seguridad social en la primera mitad del siglo, a un ritmo más pronto que el del resto del Tercer Mundo. Con las salvedades del caso, puede decirse que siguió el proceso occidental europeo, pasando de las asociaciones mutuales hacia la conformación de los seguros sociales bajo el esquema asalariado y una posterior ampliación de incorporación para trabajadores independientes con carácter facultativo, con administración tripartita y sistemas de reparto y prima escalonada. La orientación -e intención- general fue la de crear una seguridad social sistemática y extendida, que la propia frustración del desarrollo se encargó de dejar como propuesta en la mayor parte de países.

Sin embargo, como habíamos adelantado, la crisis de financiamiento extendida a partir de los setenta, y las malas administraciones, llevaron a los sistemas de pensiones, una vez maduros -en el sentido de tener una carga importante de pensionistas, que en los primeros años de los sistemas no se presenta- a incumplir sus obligaciones y ser blanco general de críticas, además de una pesada carga fiscal, dado el intervencionismo del Estado como consumidor y responsable de los fondos.

Dados estos antecedentes, tanto por la presencia del sistema chileno, como por los acondicionamientos de sus políticas económicas y sociales, América Latina ha sido un campo privilegiado en el debate e implementación de las reformas a los sistemas de pensiones.

Los años 80, fueron de curiosa observación del sistema puesto en marcha en **Chile**, en el que se refundaba con visión privada -pero también importante responsabilidad del Estado- el anterior esquema. El desempeño de la seguridad social en pensiones mostrado por esta nación, tuvo logros llamativos: los aportes pasaron a ser substancialmente menores, descendiendo desde un orden del 20-30 por ciento del salario, compartido por empleadores y trabajadores, hacia un 10 por ciento, al que hay que añadir alrededor del 3.2 por ciento en comisiones y financiamiento de un seguro de invalidez, exclusivo de los trabajadores. La administración como dijimos, está a cargo de entidades privadas con una superintendencia de carácter oficial.

Las inversiones se comparten en capitales de riesgo y bonos de renta fija, las primeras principalmente privadas y los segundos principalmente públicos. El crecimiento del fondo administrado fue impresionante, gracias a positivas condiciones en el desarrollo del mercado de capitales. La responsabilidad del Estado es visible en los aportes a los anteriores fondos (dichos bonos devengan además un interés real del 4 por ciento anual) y en la presencia de pensiones de beneficencia, mientras que las pensiones mínimas son cubiertas solamente en la fracción que no solvente el sistema privado. El sistema ha comenzado ya a mostrar preocupación por los montos de pensiones otorgadas, habiéndose propuesto un segundo fondo de pensiones, con mayores responsabilidades estatales que garantice pensiones suficientes.

El segundo país en entrar a la experiencia fue **Perú**, en 1993, que replicó muy parcialmente -bastante menos de lo que se suele creer- el modelo del país sureño: la responsabilidad gubernamental es débil, los beneficios y garantías son menores, y el crecimiento del fondo más lento, acorde con las dimensiones de la economía de mercado del país. El modelo peruano, además, no ha cerrado al sistema anterior (que funciona con un aporte del 13 por ciento del trabajador), si bien el gobierno actúa promocionando el nuevo sistema privado. Los aportes inicialmente fijados en 10 por ciento a cargo del trabajador (mientras los aportes de salud pasaron a ser de cargo del empleador) fueron reducidos a

8 por ciento desde 1997 con la finalidad de hacer más atractivo el sistema privado. Los costos previsionales (comisiones y pago del seguro de invalidez) son del orden del 3.7 por ciento. Cambios importantes se han dado en el conjunto del sistema de garantías (reducción al mínimo encaje de fondos del sistema, estructura mayoritariamente de riesgo de las inversiones, disminución significativa de las exigencias de reposición de fondos por parte de las administradoras ante fluctuaciones bruscas y garantías de rentabilidad real mínima) respecto a sus equivalentes chilenos, que alejan significativamente las comparaciones de solidez. Adicionalmente, en el caso peruano, la responsabilidad del Estado es insuficiente: no se ha asumido mayormente los bonos de reconocimiento (se les cambia por un reconocimiento de los adeudos bajo términos de cálculo menos favorables que en Chile, y con interés real nulo) y no se han reglamentado las condiciones de pensión mínima. Como en Chile, aunque la proporción y volumen peruano de aportantes es menor, las tasas de omisión al pago de aportes son significativas (alrededor del 40-50 por ciento de los inscritos). Es temprano aún para observar las pensiones, si bien preocupa la persistencia de baja aportación y un crecimiento de las inversiones de performance inferior a la chilena. En proporción importante, el sistema privado peruano de pensiones se justifica por la deplorable situación de las pensiones en el sistema público, y se mantiene igualmente, por el favoritismo de las disposiciones

oficiales sobre el tema, que han concedido márgenes de libertad operativa bastante más flexibles a las que rigen actualmente el funcionamiento del sistema chileno.

Colombia en 1996, ha establecido también un sistema privado de pensiones, de existencia paralela, como en Perú, al no haber liquidado el anterior sistema. Tras el período de elección, se puede permanecer en el sistema de reparto. En el nuevo sistema, se reconocen los aportes efectuados al plan público, emitiéndose para tal fin los bonos pensionales (equivalentes a los de reconocimiento chilenos) que reditúan una tasa de interés prefijada por la autoridad monetaria (la tasa DTF). El nuevo sistema privado se nutre de aportes del trabajador (25 por ciento) y del empleador (75 por ciento) siendo la tasa global calculada sobre el salario del 10 por ciento desde 1996, con comisiones y seguro de invalidez del orden de los 3.5 por ciento. Los afiliados con remuneraciones superiores a cuatro veces la mínima, aportan un 1 por ciento adicional al Fondo de Solidaridad Pensional -la cara social del sistema integral que vela por las pensiones mínimas (equivalentes a la remuneración mínima legal) y por la ampliación de coberturas poblacionales. Dicho Fondo de Solidaridad es de administración pública.

En un siguiente paso, bastante inmediato, se producen sistemas mixtos, en el sentido que las pensiones obtenidas tienen origen en ambos tipos de sistema general. **Argentina** y **Uruguay**, en 1994 y 1996, implemen-

tan el sistema privado, sin desaparecer el público, y en lugar de un título valor efectivo (Chile, el Bono de Reconocimiento), o de una promesa (Perú, el certificado de Bono de Reconocimiento) difieren la carga de financiamiento de la transferencia entre sistemas, creando una pensión complementaria a partir de los aportes recibidos por el Estado.

En el caso argentino, tras un breve período de tres meses para elegir entre el sistema público y el nuevo sistema mixto, quedan funcionando ambos, si bien ya no hay retornos desde este último. En el nuevo sistema mixto, el beneficio tiene un componente público reformado que paga una pensión básica, más una prestación compensatoria tras 30 años de contribuciones y una pensión adicional proveniente del programa de capitalización individual administrado por entidades privadas. Las proporciones de aporte -16 por ciento a cargo del empleador y 11 por ciento por parte del trabajador- se han mantenido tras la reforma. La diferencia está que entre quienes se afilian al sistema mixto la provisión del empleador se destina al sistema público para asegurar la pensión básica y la del trabajador al sistema privado para su capitalización individual (7.5 por ciento) y para comisiones y aportes (3.5 por ciento restante).

Uruguay, tiene algunas variantes dignas de mención. Tras un primer período electivo de seis meses, todos los mayores de 40 años y todos los nuevos trabajadores ingresan al sistema mixto, cerrándose -a diferencia de Argentina- el sistema público. Igualmente, el

nivel de ingresos define los pilares: hasta 5000 pesos de ingreso mensual al momento de la reforma, al primer nivel de solidaridad intergerencial, financiado con los aportes tanto patronales como laborales (o del Estado, si se diera el caso), responsable de la pensión mínima. Los aportes laborales sobre el ingreso adicional de 5000 hasta 15000 conforman el segundo nivel de ahorro obligatorio y administración privada y el exceso de 15000 el pilar de ahorro voluntario, igualmente financiado con aporte laboral y recaudado por el Banco de Previsión Social, supervisado por el Estado. Como en Argentina, quienes quedaron en el sistema público no tienen variaciones de sus cuotas de aportación (15 por ciento empleador y 12.5 por ciento trabajador), mientras que en los sistemas de capitalización individual, el aporte es de la parte del trabajador. Los trabajadores, hasta los 7500 pesos de ingreso mensual pueden distribuir sus aportes (de origen laboral o patronal) en partes iguales para el primer y segundo pilar. Los límites aquí mencionados son sujetos de revisión periódica, ajustándose principalmente por el tipo de cambio (ya hubo cuando menos un reajuste y el tipo de cambio actual es de 11.26 pesos por dólar al inicio de junio 1999).

Bolivia, entra a un sistema de pilares múltiples desde 1997, con la particularidad de un Bono de Solidaridad anual (de 200 dólares) para todos los ciudadanos bolivianos con 65 o más años, y al que tienen derecho los bolivianos que al momento de la reforma no habían cumplido los 21 años. Este

fondo se financiaría a partir de un fondo derivado de la privatización de empresas públicas. El Estado ha asumido igualmente el pago de pensiones de las anteriores cajas, cerrando el sistema e ingresándolo a un fondo de capitalización colectiva, lo cual es ahora su fuente principal de déficit público.

Otras reformas trascendentes, caracterizadas por la coexistencia de las visiones en pugna son la de **México (1997)** y el que desarrollará **Venezuela a partir del año 2000**.

En México, se había establecido a partir de 1991 el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), un antecedente de reforma no estructural –en el sentido de la pervivencia del régimen previo– que apuntaba hacia la reforma posterior. El SAR permitía la generación de cuentas individuales a partir de un aporte empresarial del 2 por ciento, en las cuales la capitalización corría a cargo de la banca nacional pero la recaudación se hacía a través del conjunto del sistema bancario. La reforma legislada en 1996 y efectiva desde 1997 cierra el sistema anterior y determina un destino de los aportes (12.5 por ciento en total, entre trabajadores, empleadores y Estado) en varias direcciones pero con el sistema único de capitalización individual: 8.5 por ciento para las administradoras de pensiones (6.5 por ciento a pensiones y 2 por ciento en el SAR) y 4 por ciento para ser administrada por el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) para invalidez y muerte. El Estado puede actuar como administrador de capitalización individual, reconoce los aportes recibidos y

garantiza la pensión mínima. La administración de la pensión, en el caso mexicano, es electiva y puede optarse por el IMSS o la administración privada. No está demás recordar, que la perspectiva de financiamiento de las pensiones mexicanas no son lo necesariamente positivas y que el sistema se halla aún en pleno debate, especialmente por lo reducido de los aportes.

La reforma venezolana resume diversos ingredientes sudamericanos. Los aportes son de responsabilidad en 75 por ciento para el empleador y 25 por ciento para el trabajador, como en Colombia, siendo las tasas del orden del 11 por ciento para quienes perciben hasta cuatro remuneraciones mínimas mensuales y del 12 por ciento para quienes tienen ingresos mayores a esa cifra. Para los primeros, existe además un Fondo de Solidaridad Intergeneracional del 1 por ciento y para los segundos del 2 por ciento mensual. Las comisiones y el pago de seguro de accidentes, originalmente no podían superar el 3.25 por ciento mensual del salario, y actualmente el pago de comisiones para las operadoras privadas es del 1 por ciento, el más bajo de América Latina. El Fondo de Solidaridad Intergeneracional, como es de suponer es de administración pública, garantiza la pensión mínima, y se financia a través de capitalización colectiva. La responsabilidad del Estado en el reconocimiento de aportes anteriores cubre el 100 por ciento de los aportes recibidos (lo que no sucede en ningún país). El sistema privado de pensiones es de libre elección y coexiste con el público, teniendo las

entidades privadas de administración de pensiones una lógica similar a la del modelo chileno.

No son los únicos cambios. Han ingresado a la reforma también **Costa Rica en 1996** con un régimen de pensiones privadas complementarias al régimen de administración pública, de carácter voluntario, y **El Salvador desde 1997** con un régimen de pensiones privadas que sustituye al régimen anterior, manteniendo el esquema de tres pilares y la pensión mínima en el primer pilar garantizada por el Estado. En la actualidad, además, casi todos los países tienen en marcha estudios para la reforma de su sistema de pensiones, estando en mayor grado de avance en la consulta internacional y la presencia de comisiones nacionales oficiales, los de **Paraguay, Panamá, Honduras y República Dominicana**.

A esto hay que agregar que en casi todos los países, aunque no se haya introducido la capitalización individual y/o la participación privada en la administración, se han tenido que reajustar los sistemas de recaudación y beneficios para contrarrestar las crisis de financiamiento (aumentos en la edad de jubilación, cambios en la fórmula de cálculo de la pensión, incremento de los aportes, topes máximos a la pensión, principalmente), siendo crecientes las cargas del Estado para afrontar el problema. Finalmente, hay que recordar a **Brasil**, un gran ausente en la posibilidad de introducir sistemas privados –y de inclusive transformar del sistema público, responsable mayor de la crisis fiscal-

das las presiones políticas en que se debate la reforma, y el caso de **Ecuador** donde la presencia del sistema privado fue sometida en 1996 a un plebiscito, junto con otros puntos adicionales, siendo derrotada.

De hecho, esta década ha sido un hito para la historia latinoamericana de la seguridad social en pensiones. Todos los países la discuten, todas las alternativas pueden encontrarse, y no es por eso aventurado decir que se trata del continente de mayor experiencia, y también experimentación, en este tema.

En el Mundo de la Seguridad Social. Los Procesos de Cambio de los Países Europeos con Economías en Transición

En Europa Central, en la región báltica y en algunos países del Este europeo se había también desarrollado hacia el primer tercio del siglo el esquema bismarkiano, pues compartían políticamente o estaban influenciados por la experiencia de Europa Occidental hasta antes de 1940. No es incluso aventurado afirmar, que esta era la perspectiva para el conjunto de la región.

Pero el establecimiento de los regímenes socialistas cambiaría radicalmente la visión de la seguridad social. En la estructura del gobierno de estas naciones, el concepto de Seguridad Social quedó entonces insumido en un amplio espectro de obligaciones sociales que incluía la garantía de empleo y satisfacción de necesidades básicas para toda la población. A tal punto, que diversos analistas cuestionan que

pueda aplicarse la óptica del seguro social en los regímenes de tipo soviético. De hecho, la existencia de un empleador único con la totalidad de responsabilidades sociales a su cargo y administrador de todos los recursos nacionales, es difícilmente comparable con el sistema tripartito tradicional, tanto en lo que respecta a la administración, como especialmente en lo referido al financiamiento. Tratándose de economías bastante cerradas y de planificación central, la protección social es el fin único de gobierno, la integración de intereses inevitable o forzada por la estructura política, y las coberturas y beneficios amplios en extensión, aunque no necesariamente en intensidad.

De toda forma, el sistema de protección de las ex economías socialistas, es criticado por los organismos multinacionales de crédito como dispendioso y extremadamente generoso, pero sobre todo, como impracticable una vez que se implementa una economía de mercado, y la iniciativa del capital privado aparece como motor de dicha economía⁴.

Tres ámbitos, temporales y espaciales, pueden apreciarse en el proceso de Europa Oriental respecto a la seguridad social. En un principio, cuando colapsa el sistema político y económico y se desarrollan graves

problemas sociales, el conjunto de países optó por medidas de emergencia de corto plazo en el plano de la seguridad, en especial para aliviar la problemática de los grupos de población más vulnerables. Desde fines de los años ochenta, la atención se centra en la reorientación de los fondos para concentrarlos en la atención de madres, niños y ancianos de mayor edad, en pensiones de sobrevivencia, invalidez y desempleo, y en la cobertura de la salud. En este período, a pesar de las urgencias y magnitud de los problemas, debe señalarse una positiva eficiencia del sistema respecto a sus fines de emergencia originales, siendo difícil imaginar lo que hubiera sucedido sin la existencia de esta red de protección social.

Una segunda fase ha sido la de normalizar el funcionamiento del sistema, estableciendo el sistema de reparto o prima escalonada, con reformas dirigidas a hacer viable su financiamiento. Debe tenerse en cuenta que la mayor parte de estos países son de estadio demográfico avanzado, y que por tanto vienen acumulando desventajas poblacionales y económicas. Era por tanto, ineludible, la aplicación del concierto de medidas consabido, respecto a la postergación de la edad de retiro, incremento de aportes, revisión de las fórmulas de cálculo

4 Dos textos resúmenes para la comprensión de lo sucedido y las opciones en estas naciones, son: Marta de Castello Branco, "Pension reforms in the baltics, and other countries of the former Soviet Union", Working Paper, IMF, Washington, February 1998, y Michael Cichon, Krzysztof Hagemeyer and Marcus Ruck, "Social protection and pension systems in Central and Eastern Europe", ILO, Geneve, December 1997.

lo de pensiones y selectividad de los beneficios, y así ha sucedido.

Institucionalmente, esta es también una etapa de muchos retos, pues debe redefinirse una entidad que cumpla los fines de seguridad social y establezca sus límites, aproximándolos a la visión occidental. Estos límites son bastante más amplios a los que habitualmente tienen los países latinoamericanos, pues incluyen sistemas de protección del desempleo a través de una renta subsidiada y sistemas de protección al ingreso, que tienen costos semejantes o mayores a los de administración de pensiones.

En el tercer acto de este apretado proceso. Los países de Europa Central avanzaron - Hungría desde 1993-, República Checa, Letonia desde 1996, Kazajstan desde 1998 y Polonia y Estonia de 1999- por el camino de la capitalización individual voluntaria, e incluso la administración privada en el marco de sistemas de pilares múltiples. Están también en vías, Rusia, Bulgaria, a fines de esta década, en que los proyectos de reforma se vienen extendiendo. Es claro, sin embargo, que para estas naciones se trata de un proceso gradual, que se desarrolla en el marco de un problema de reforma mayor en su significación y dimensiones.

En el caso de **Hungría**, el primer hito fue la presencia de fondos de pensiones a partir del ahorro voluntario desde diciembre de 1993 (Gerencser, 1999), y su dinámico crecimiento ha sido importante en el desempeño posterior del sistema de pensiones. Un sistema de pilares, con administración mixta comenzó a funcionar desde

1998, siendo la administración de los aportes al segundo pilar compartida por el sector público y privado, en un doble fondo, de capitalización colectiva e individual, de manera obligatoria para quienes comenzaron a trabajar en ese año. El fondo público debe asegurar la pensión básica y el privado complementarla. De hecho el nuevo sistema ha sido adoptado significativamente por la población de mayores ingresos: tres cuartas partes de trabajadores con remuneraciones en el quintil superior. Los aportes de los empleadores al sistema son de 22 por ciento y sostienen el fondo público, mientras que un 8 por ciento de origen laboral se destina a un aporte de 6 por ciento para quienes eligen el seguro privado en su cuenta individual y un 2 por ciento con el tratamiento de un fondo de seguridad intergeneracional. La estructura de los aportes se irá además modificando progresivamente en función de las edades y como sucede en el modelo argentino o en el uruguayo no se emiten bonos de reconocimiento, sino más bien se establece una pensión básica con garantía del Estado, el cual además asegura la liquidez del sistema.

En la **República Checa** el parlamento aprobó en 1994 un seguro de pensiones complementario de capitalización individual, en el que operan administradoras privadas de pensiones constituidas por un sistema de accionariado, pero con decisiva participación del Estado como aportante -en una escala establecida de manera gradual en términos funcionales al salario por escalas- y

como entidad que establece las reglas de competencia.

Letonia, es citado como ejemplo de una reforma gradual (Castello, 1998). En enero de 1996 se introdujo el primer pilar, con un sistema de cuentas individuales y la creación de garantías de un fondo de pensión básica.

En un segundo paso, legislado desde 1997, pero que entrará en operación completamente hacia el 2001, ingresa la administración privada en el segundo pilar obligatorio, con carácter electivo para los mayores de 50 años. Igualmente se establece el tercer pilar voluntario, y la superintendencia que vigilará el segundo y tercer pilar.

Kazajstan ha ingresado también al sistema multipilar desde 1998. Un aporte de 25.5 por ciento al fondo estatal de pensiones ha sido sustituido por un 15 por ciento para este sistema y 10 por ciento para el nuevo sistema complementario de capitalización individual, el cual pasará a ser el único disponible para quienes ingresan a laborar. Fondos adicionales voluntarios pueden aportarse en el tercer pilar. La legislación ha previsto, paralelamente, una mayor edad de jubilación y mayores requerimientos de aporte para acceder a la pensión, que se irán implementando progresivamente.

En **Polonia** ha comenzado a funcionar el segundo pilar obligatorio con carácter privado en la administración y de capitalización individual. Para la elección, los trabajadores mayores de 50 años (Kukula, 1999) permanecerán en el sistema de reparto, mientras que los menores de 30 años deben participar tanto del sistema de reparto

como del de capitalización individual. Para la franja intermedia, entre 30 y 50 años, la decisión es suya. En el nuevo sistema, un aporte máximo de 45 por ciento sobre el salario se desdobra en un 36 por ciento -obligatorio y de reparto- mientras que el 9 por ciento es para el fondo de capitalización individual de quienes elijan esta vía. La meta es además ir equiparando las aportaciones del empleador (usualmente el Estado) a partir de enero 1999 hasta llegar a 23 por ciento del empleador y 22 del trabajador. Existe además, como es de esperar, un tercer pilar de ahorro voluntario y capitalización individual.

Estonia implementará a partir del año 2000 también un régimen de pilares múltiples, y lo contempla así en una ley general, cuyas especificaciones están por plantearse y debatirse.

Cabe observar, que han sido las naciones que más prontamente se incorporaron a la nueva economía y que tradicionalmente gozaban de salud económica relativamente más fuerte, las que han entrado al camino de los cambios, si bien, conservadoramente. En la otra banda, la mayor parte de países del sudeste y los del extremo oriental, se hallan todavía en el período de implementación del ajuste del sistema de reparto original, para darle estabilidad financiera.

La Perspectiva

Desde extremos geográficos e históricos lejanos, estas dos experiencias –en un proceso seguramente impenable hace apenas dos décadas– confluyen en el diseño de sus sistemas de

seguridad social en materia de pensiones. En ambos casos, se aprecia una acelerada revisión de los esquemas tradicionales, y una búsqueda de una alternativa intermedia que se nutra de los beneficios de los sistemas teóricos en debate.

También en ambos casos, ha existido una fuerte presión de circunstancias y de instituciones. Las dos regiones han pasado -y muchos países continúan en el trance- por debacles económicas impresionantes, y han tenido que ingresar a la disciplina de las organizaciones financieras multinacionales. Este tránsito, en América Latina debido sobre todo a las condiciones de la deuda exterior y en Europa Oriental a la transformación económica y política, era probablemente inevitable, dada la reorganización del poder mundial y la hegemonía de los centro financieros. Lo que para nuestro caso interesa ahora, es que esta disciplina ha involucrado la reforma privatizadora en materia de seguridad social.

Sin embargo, sería muy ligero pensar que todo ha venido desde fuera. Las presiones del envejecimiento y de maduración del sistema, en unos casos, la pésima administración de fondos, en otros, o ambos a la vez, actuaron en el mismo sentido -más en estas naciones que en las industrializadas- de una propuesta de revisión de fondo.

También debe entenderse que existe un importante cambio de ritmo en la implementación de estas experiencias. En el lado latinoamericano, porque ya se observa una contracorriente política general hacia los esquemas económicos liberales, a cuya dura dis-

ciplina se adjudica el escaso avance social de la década que culmina. Es poco posible, por ejemplo, que ahora se implemente en algún país un sistema privado substitutivo, siendo más posible la existencia de sistemas paralelos, y sobre todo mixtos, como parece apuntarse en la experiencia mundial. En muchos países, de otra parte, las reformas deben pasar el tamiz parlamentario, y las presiones políticas para impedir las o amenazarlas tienen un peso importante.

Los países de economía en transición, muestran una razonable gradualidad. En primer lugar, como ya señalamos, porque la reforma de pensiones afecta no solamente el cuerpo de la seguridad social integral, con antecedentes de cobertura bastante mayores a los latinoamericanos, sino porque el conjunto se encuentra inmerso en una reforma económica total dirigida a crear mercados. La participación privada requiere, al menos, de un mercado de capitales y de organismos de regulación y control especializados, de un sistema financiero extendido y con varios agentes en competencia, y de una cultura en la selección de alternativas. Todos estos elementos, en grados diversos según el desarrollo nacional, estaban presentes en Latinoamérica, pero se hallan en proceso de creación y consolidación en Europa Central y del Este.

En el horizonte, todavía es temprano para una conclusión definitiva. Como se sabe, reconocer las bondades de una experiencia en seguridad social de las pensiones, lleva al menos dos generaciones -unos cuarenta años- humanas. Chile seguirá siendo

la línea de avanzada, pero aún se encuentra a mitad de camino. A las entusiastas apreciaciones iniciales, le han sucedido ya algunas fundadas críticas, sobre la posibilidad de replicar o mantener una acumulación tan exigente como la que se propone a partir de aportaciones relativamente bajas. Están también los conflictos entre los intereses privados y el fin esencialmente protector de los fondos, y finalmente, se ha relativizado la visión del sistema privado como garantía o estímulo de ahorro público.

En la orilla opuesta, principalmente por su persistencia en las naciones industriales y su probada utilidad en la resistencia a los períodos depresivos de los ciclos económicos, los sistemas públicos tienden a revalorarse, a pesar de sus fuertes exigencias en materia de cotizaciones. De hecho, es difícil que en las naciones de mayor poder actual, se desestime la solidez que los sistemas de seguridad social brindan al “establishment” político, y estos fondos de pensiones -coexistiendo con el ahorro privado voluntario- continuarán un buen tiempo en la vitrina, señalando la posibilidad de un capitalismo preocupado por el bienestar social.

También parece claro, que las reformas tendrán en el futuro la forma de los sistemas de tres pilares. O en otras palabras, que el debate habrá de centrarse en quién administra el pilar obligatorio, puesto que se da por sentado que el pilar mínimo de protección es de naturaleza fiscal y el de ahorro voluntario es de naturaleza privada.

Subrayamos, el punto neurálgico ha de ser el administrador, ni siquie-

ra el sistema de financiamiento. En efecto, nada impide la presencia de administraciones privadas de sistemas de reparto o administraciones públicas de capitalización colectiva, o de la coexistencia de ambas, como de hecho se vienen experimentando. Hasta el momento, este debate no se resuelve, aunque la línea ecléctica del sistema mixto parece brindar mayores garantías.

Cuando más, llama la atención que sean los países del capitalismo avanzado los escépticos frente a la participación privada en esta materia, mientras países del Tercer Mundo han sido los audaces. De hecho, las recientes crisis financieras -y algunos escándalos alrededor de ellas- actúan de manera adversa a la implantación de una privatización generalizada y amplia. Si en algún lugar ella fuera más recomendable debiera ser en los países industriales, que han tenido el beneficio de economías relativamente sólidas en materia financiera, mayores garantías en los instrumentos de renta fija y largo plazo, más amplia cobertura del salario e institucionalidad para garantizar la continuidad de los aportes. La preferencia que muestran es, por decirlo de alguna manera, por un primer y segundo pilar muy extendido y de bases solidarias, y por el relego de la justicia individual hacia el tercer pilar de ahorro voluntario, usualmente con garantía empresarial y presencia asociada a los términos de contratación.

En los años siguientes, el camino abierto por la experiencia chilena o por los regímenes mixtos latinoamericanos tendrán reflejos en los países en

transición y continuarán las réplicas, en otras naciones. Pero quienes ingresaron en la “segunda ola”, sobre terrenos más firmes, seguramente afinarán y mejorarán las estrategias de los precursores. Esta retroalimentación será inevitable y positiva.

Pero en este punto, se acaba el espacio de lo previsible. Esta bien que así sea. Y que recordemos que respecto al bienestar social, lo importante sea la perdurabilidad del fin esencial: la protección universal de los riesgos vitales de los seres humanos, invariablemente destinada a establecer sociedades tan prósperas, como solidarias y justas.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL. **Envejecimiento sin Crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del Crecimiento**. Washington, 1994.
- CASTELLO BRANCO, María de. **Pension Reforms in the Baltics and Other Countries of the Former Soviet Union**. Working Paper, IMF, Washington, February 1998.
- CHAND, S. y JAGGER, A. “Aging Population and Public Pension Schemes”. International Monetary Found. Ocasional Paper 147. Washington, December 1996.
- CICHON, Michael, HAGEMER, Krzysztof and RUCK, Marcus. **Social Protection and Pension Systems in Central and Eastern Europe**. ILO. Geneve, December, 1997.
- GERENCSEK, M. “A Survey of the Hungaryan Pension System”. Mimeo. 1999.
- KUKULA, Lidia. “La Reforma en Polonia”. En Revista: **Aportes**. Año 5, No. 14. Enero 1999. Lima, Perú.
- O.I.T. Memoria del Director General. “El Seguro Social y la Protección Social”. 80 ava. Reunión. Ginebra, 1993.
- VALDIVIESO, Luis M. “Macroeconomic Developments in the Baltic, Russia and other Countries of the Former Soviet Union, 1992 - 1997”. Ocasional Paper 175. Washington, 1998.