

LA REESTRUCTURACIÓN CAPITALISTA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

Luis Gutiérrez Urdaneta

A Milo

"Lejos de presenciar el capitalismo global pasando por encima del Estado, lo que vemos son estados muy activos y conjuntos de clases capitalistas altamente politizados trabajando fuerte para asegurar...un 'nuevo constitucionalismo disciplinario'".

Leo Panitch, *Globalization and the state*

RESUMEN

Este artículo explica las causas fundamentales y las consecuencias sociales de la privatización de los regímenes de pensiones en América Latina.

Durante la década de los ochenta y principios de los noventa el tema de las privatizaciones de las empresas públicas fue uno de los más recurrentes y agudos en los medios académicos y políticos de América Latina. Ya a mediados de la década en curso, sin embargo, pocos políticos titubearían de incluir en su programa la venta de las paraestatales. Allanando el camino por la contrarrevolución neoliberal,

ABSTRACT

The autor explains the fundamental causes and social consequences of private retirement systems in Latin America.

ahora —como todo parece indicar— toca el turno a los pilares básicos del estado latinoamericano de bienestar —"restringido" o "incompleto", como lo califica Asa Cristina Laurell¹— y la ola privatizadora y otras "reformas estructurales" se concentran en el terreno de la seguridad social², y en especial, en la reestructuración de los sistemas pensionales.

¹ Cfr. Asa Cristina Laurell, "Avanzar al pasado. La política social del neoliberalismo", en Asa Cristina Laurell (coordinadora), *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, Friedrich Ebert, México, 1992, pág. 133.

² Los sistemas de seguridad social abarcan los seguros sociales, las asignaciones familiares, la asisten-

cia social y los programas públicos de atención a la salud. Los seguros sociales comprenden las pensiones por vejez, invalidez y muerte, la atención médico-hospitalaria y las prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales, enfermedad o maternidad. Cfr. Berenice P. Ramírez, "Las reformas a la seguridad social: contexto, características y tendencias", *Momento económico* 85, IIEc, UNAM, México, 1996, pág. 5.

El surgimiento y el posterior desarrollo de los sistemas de pensiones en América Latina, fueron consecuencia de la creciente incorporación de contingentes de trabajadores industriales, de servicios y de empleados públicos en los sectores modernos o "formales" durante la industrialización por sustitución de importaciones. Así, el modelo bismarquiano asumido —caracterizado por la obligatoriedad para los asalariados, la posible afiliación voluntaria de otros grupos y el financiamiento compartido entre obreros y capitalistas³, y el propio Estado— era coherente con la dinámica de extensión del capitalismo industrial⁴.

De acuerdo a la evolución de la cobertura, en el periodo de industrialización "hacia dentro", los sistemas pensionales fueron parcialmente incluyentes, y como otras políticas sociales, tenían un carácter hasta cierto punto preventivo ante la pobreza, y en realidad lograron su reducción relativa sin necesidad de aplicar políticas asistenciales en gran escala⁵. Por supuesto que esto de ninguna forma justifica una evaluación complaciente, y menos aún una mirada nostálgica hacia la articulación de las políticas sociales durante ese periodo. En ellas se reflejaba la posición subordinada de las clases trabajadoras, y por lo tanto, los ritmos y los sectores abarcados no dependían

de las necesidades sociales, sino de la dinámica de la acumulación capitalista⁶. De manera que el sistema era a la vez excluyente para un residuo de estratos inferiores de la sociedad. Como reconocía Prebisch en 1982,

"...en veinte años, la cifra absoluta de la exclusión, con grandes diferencias de país a país, no ha cambiado. Es la misma cifra de 120 millones de personas que han quedado al margen del sistema..."⁷.

Claro, que la implantación de los sistemas pensionales en la región, no se debió a la voluntad filantrópica de la clase capitalista o a su incorporación como un bien público en la agenda de un Estado "neuro". Fue, ante todo, el resultado de las presiones que sobre el Estado ejercieron los grupos de asalariados organizados, fundamentalmente a través de los sindicatos. Al mismo tiempo representó para las clases dominantes el costo mínimo necesario —por las contribuciones obligatorias patronales y estatales— para el logro de la estabilidad social del proceso de acumulación capitalista, basado entonces en la ampliación del mercado interno. Como el resto de las políticas sociales fue un medio de legitimación que atenúa los conflictos derivados de la perversa distribución del ingreso endógena del patrón de acumulación⁸.

EL DIAGNÓSTICO NEOLIBERAL

De acuerdo a su financiamiento, los sistemas de pensiones pueden ser clasificados en

3 Estas eran las principales características de los sistemas de seguros sociales implantados en Alemania en los ochenta del pasado siglo, en tiempos del canciller Bismarck, y posteriormente generalizados al resto de los países capitalistas desarrollados. Cfr. Monika Queisser, "Seguridad social en Alemania", en *Regímenes pensionales*, FAUSO-CIID-FESCOL, Colombia, 1992.

4 La ampliación de la cobertura marchaba al paso de la industrialización. A manera de ejemplo, en México, la afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)—la principal institución de la seguridad social— se comportó históricamente como sigue: en 1944, el año posterior a su creación, contaba con 16 741 afiliados, en 1948 habían aumentado a 318 111, en 1989 eran 9,9 millones. Cfr. Jairo Restrepo, "Nueva estructura financiera del IMSS", *Momento económico* 85, IIEC, UNAM, México, 1996, pág. 18.

5 Cfr. Carlos M. Vilas. "Después del ajuste: la política social entre el estado y el mercado", en Carlos M. Vilas (coordinador), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, UNAM-Nueva Sociedad, México, 1995, pág. 19.

6 Cfr. Carlos M. Vilas, *op. cit.*

7 Cfr. Raúl Prebisch, "La crisis del capitalismo y la crisis de las teorías económicas", en: *En torno al estado y al desarrollo*, Editorial Nueva Imagen, México, 1982, pp. 46-47.

8 Como ha adelantado Rosa Albina Garabito, "...la política social es el conjunto de reglas mediante las cuales se determinan los niveles y modalidades de la reproducción de la fuerza de trabajo...", en: "Recomposición, pacto y políticas sociales. Hacia una nueva estrategia." Ponencia presentada en el coloquio "Hacia una política social alternativa", IIERD-Fundación Friedrich Ebert, México DF, mayo de 1996.

dos grandes grupos: de reparto y de capitalización. En los de reparto, las contribuciones (de los trabajadores activos, de los patrones y del estado) son utilizadas para financiar las pensiones de los afiliados pasivos⁹, a partir de beneficios predefinidos, y además pueden ser acumuladas reservas técnicas. De hecho significan un compromiso intergeneracional, en el cual la generación activa asegura que las siguientes financien sus pensiones en el futuro. Funciona entonces de forma general como un esquema de financiamiento sobre la marcha (pay-as-you-go system). De esta manera, por el lado de los ingresos, el financiamiento depende, fundamentalmente, de los ritmos de crecimiento de la fuerza de trabajo afiliada y de las remuneraciones.

En los sistemas de capitalización, a diferencia de los de reparto, los beneficios no están predefinidos, y dependen del monto de los fondos acumulados por los afiliados durante su vida activa y de las tasas de retorno que dichos activos obtengan en los mercados financieros. Específicamente en los de capitalización individual, de moda en la región a partir de la experiencia chilena, las contribuciones se sitúan en una cuenta individual e incrementados —al menos eso se espera— por la capitalización se entregan a los afiliados al término de su vida laboral¹⁰.

En América Latina el sistema tradicional es el de reparto. Aunque han sido ensayadas diferentes modalidades, incluyendo elementos de capitalización, en la actualidad, la mayoría operan como sistemas de reparto simple¹¹. Generalmente, la administración de los fondos ha sido responsabilidad directa del Estado.

Es consensual que los regímenes pensionales vigentes están en crisis. Sin embargo, no existe una única interpretación de la misma. Ella depende en última instancia, como en todo diagnóstico en las ciencias sociales, de la posición ideológica de quien intenta explicar el fenómeno. Y por supuesto que también —a pesar del “fin de las ideologías”— las variantes de solución que se propongan.

El diagnóstico presentado por la corriente de pensamiento dominante en América Latina, y en el cual confluyen de manera general el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras agencias multilaterales¹², el gobierno de los Estados Unidos, y por supuesto, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y las élites empresariales “globalizadas”¹³ identifica como problemas críticos los siguientes:

—*Como principal, la crisis financiera de los sistemas pensionales de reparto.* De una muestra de 23 países de la región, los que poseen una cobertura más amplia —Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Costa Rica, Chile, Jamaica y Uruguay— presentan déficits de caja.

⁹ Los que se encuentran fuera del mercado de fuerza de trabajo, fundamentalmente por retiro o incapacidad laboral, o familiares con derecho a prestaciones a la muerte del pensionado.

¹⁰ Para un elemental estudio de las formas de organización, financiamiento, beneficios y administración, véase de Ana Cristina Mejía, “Los sistemas de pensiones en Honduras”, en Andras Uthoff y Raquel Szalaszman (editores), *Sistema de pensiones de América Latina y el Caribe* volumen 3, Proyecto Regional de Políticas Financieras-CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, 1994, pp. 95-101.

¹¹ Porque se han agotado las reservas acumuladas, y las prestaciones se financian a partir de las contribuciones y aportaciones estatales.

¹² No podría decirse con entera justicia que los análisis y recomendaciones de CEPAL se ajustan fielmente al diagnóstico del “Consenso de Washington”, sin embargo, con el tiempo van creciendo los puntos de contacto. En el tema de las reformas a los sistemas pensionales, los diferentes textos de la CEPAL manifiestan muchas coincidencias, sobre todo en relación con la incidencia de las reformas en los mercados de capital y la virtud del desarrollo de los mismos, pero en las controversias régimen de reparto *versus* de capitalización y administración pública *versus* privada, admiten al menos la viabilidad de los sistemas de reparto operados públicamente. Ver, por ejemplo, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, 1992, pp. 159-162. Por otra parte, la crítica al funcionamiento de capital es extensa y bien documentada. Ver por ejemplo, de John E. Roemer, *Un futuro para el socialismo*, Editorial Crítica, Barcelona, 1995, pp. 110-133.

¹³ Por ejemplo, Ana Cristina Laurell identifica con toda nitidez la confluencia de las posiciones del gobierno, del gran empresariado mexicano y de las instituciones financieras multilaterales, y la denomina el Consenso de Reforma, por la calle del Distrito Federal en que se encuentran las oficinas generales del IMSS. Ver *La reforma de los sistemas de salud y de seguridad social. Concepciones y propuestas de los distintos actores sociales*, Fundación Friedrich Ebert, México, 1995.

Otros ocho, que poseen sistemas con un desarrollo intermedio –Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela– acusan déficits actuariales¹⁴, y corren el riesgo de no poder autofinanciarse en el futuro. Los factores “estructurales” que generan la crisis, según el diagnóstico de la corriente de pensamiento dominante, son la transición demográfica, que se expresa en una caída en la relación entre afiliados activos y pasivos¹⁵, la inclusión –debido a presiones políticas de determinados grupos– de beneficiarios sin que se realizaran las debidas contribuciones, y la evasión creciente, por la debilidad del vínculo entre las contribuciones y las prestaciones futuras –en ausencia de la capitalización individual de los fondos– y por la falta de credibilidad en los beneficios. Así, estos factores, según el diagnóstico neoliberal explican la tendencia al desequilibrio atribuida a los sistemas públicos de reparto¹⁶. Finalmente, se agregan como agravantes los cambios

ocurridos en el mercado de “trabajo” –en otras palabras– el deterioro de los ingresos de los asalariados y la informalización de la economía.

–La cobertura incompleta de los sistemas de reparto. Sólo unos pocos países de América Latina han logrado cubrir a la mayoría de la fuerza de trabajo (ver cuadro 1), e incluso en las naciones con sistemas avanzados –como Argentina, Brasil y Chile– se reconoce que la insuficiente cobertura es uno de los principales problemas, sobre todo por las dificultades para la incorporación de los trabajadores informales¹⁷.

CUADRO 1

COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES A PRINCIPIOS DE LOS NOVENTA EN AMÉRICA LATINA¹⁸

SISTEMAS AVANZADOS	% DE LA FUERZA DE TRABAJO CUBIERTA
Argentina	69
Bahamas	85,9
Barbados	96,9
Brasil	96
Chile	62
Costa Rica	68
Jamaica	93,2
Uruguay	81
SISTEMAS INTERMEDIOS E INCIPIENTES	
Bolivia	18
Colombia	22
Ecuador	23
México	42
Panamá	46
Paraguay	14
Perú	37
Venezuela	50
El Salvador	12
Guatemala	33
Haití	2
Honduras	13
Nicaragua	19
República Dominicana	14

Fuente: CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, 1992.

14 Cfr. CEPAL, *op. cit.*, pág. 224. Aunque en la muestra referida se incluye a Cuba –como país cuyo régimen de pensiones revela déficit de caja– la hemos excluido de cualquier análisis en el presente trabajo, por las características específicas que explican ese desequilibrio y que requerirían un análisis particular.

El déficit actuarial es el valor actual de la insuficiencia de recursos del sistema en el momento de realizar la evaluación, para cumplir en el futuro con el pago de las prestaciones.

15 La esperanza de vida al nacer se ha elevado de 51,8 años en el período 1950-1955 a 66,7 años en 1985-1990 como promedio en América Latina. Cfr. CEPAL, *op. cit.*, pág. 29. Vale aclarar, que la caída de la relación afiliados activos/pasivos no se explica siempre, ni fundamentalmente, por la transición demográfica. Por ejemplo, en México, en el período 1980-1992 la relación entre la población inactiva y la económicamente activa se redujo de 2,03 a 1,5; sin embargo la relación asegurados activos/jubilados descendió de 12,7 en 1980 a 7,1 en 1994. Cfr. Asa Cristina Laurell, “La reforma de...”, *op. cit.*, pp. 77-78.

16 La opinión de que los sistemas estatales de reparto son proclives a presentar desequilibrios financieros en el largo plazo es sustentada con toda nitidez por Giancarlo Corsetti y Klaus Schmidt-Hebbel, *Pension reform and growth*, Banco Mundial, Washington DC, 1994, pp. 3-4, y por Salvador Valdés-Prieto, *Earnings-related mandatory pensions: concepts for design*, Banco Mundial, Washington DC, 1994, pp. 45-46.

17 Cfr. Francisco E. Barreto de Oliveira, “Social Security in Argentina, Brazil, Chile and Venezuela”, en Francisco E. Barreto (editor), *Social Security Systems in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 1994.

18 Estas cifras –sobre todo para los países de sistemas avanzados– deben tomarse con cautela. Otros estudios sobre Argentina, Brasil, Costa Rica, Jamaica y Uruguay revelan coberturas, que aunque sobrepasan el 50% de la fuerza de trabajo, son bastante inferiores a las mostradas en el cuadro. Cfr. Andras Uthoff, *Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1995; y la compilación de Francisco E. Barreto, *Social Security Systems...*, *op. cit.*

Este rasgo se convierte, ante el crecimiento de la pobreza y la reducción del gasto público en otras áreas sociales, en uno de los más preocupantes para el mantenimiento del orden social, y se repite prácticamente en todos los diagnósticos por países. Se insiste en lo inadecuado de los regímenes de reparto –de raíz bismarquiiana– para la extensión de la afiliación.

–Las ineficiencias administrativas, que generan gastos excesivos, mala calidad de los servicios que se ofrecen a los afiliados y corrupción. Como prueba del mal manejo administrativo se aduce el uso de las reservas en instrumentos estatales de escaso o negativo retorno, que entre otras causas, condujeron a su agotamiento¹⁹.

–La falta de equidad de los sistemas vigentes y la existencia de múltiples esquemas que refuerzan las desigualdades²⁰ y dificultan el libre movimiento de la fuerza de trabajo –tan necesaria al funcionamiento también libre del capital–. Lo cierto es que la homogeneización de los sistemas no persigue un fin de “justicia”, sino que se inscribe dentro de las tendencias de flexibilización y desregulación del mercado laboral para incrementar la rentabilidad del capital sobre la base del aumento de la plusvalía.

Con respecto a la falta de equidad habría que analizar dos dimensiones: la inequidad del sistema pensional en sí, y la injusticia que

como subsistema privilegia a una parte de la sociedad.

En relación con la primera dimensión, se indica que los regímenes de reparto tradicionales han beneficiado –dentro de la población protegida– a los estratos más altos de la clase trabajadora –gracias a su mayor influencia política– en detrimento de los grupos más necesitados. Sin embargo, este argumento no parece estar confirmado empíricamente²¹. Estudios sobre el impacto redistributivo de los sistemas de pensiones en Chile –antes de la reforma pensional– y en Brasil concluyen que en ambos casos los deciles de menores ingresos se beneficiaban en los regímenes de reparto vigentes en aquellos momentos²².

De la inequidad de los regímenes pensionales en relación con la sociedad en general, por la limitada cobertura que brindan, se concluye que solamente se ha favorecido a la población insertada en los sectores modernos. Sin embargo, en todo caso más que calificar al sistema pensional de injusto, las raíces deben ser halladas en la histórica concentración del ingreso en América Latina, agudizada en la últimas décadas por las reformas neoliberales.

Pero la pretensión neoliberal va más allá. Incluso, asumiendo como referente un sistema de reparto que realice una redistribución progresiva, algunas opiniones sostienen que en el largo plazo, un sistema de capitalización –privado por supuesto– genera un crecimiento en el stock de capital, en el producto per cápita y en los salarios reales, los cuales representarían para los pobres mayores beneficios que las

19 Según un resumen de diagnósticos efectuados por diversos autores en 13 países de América Latina, la mala administración estatal se identifica como uno de los problemas más recurrentes. Cfr. Andras Ut-hoff, *op. cit.*, pp. 21-26. En relación con el manejo público, la posición neoliberal es claramente manifestada por Gustavo Márquez: “La comparación relevante entre un sistema público y privado de pensiones es justamente esa: en el sistema privado la capacidad del Estado de saquear los fondos del sistema de pensiones es mucho menor.”, en “El seguro social en Venezuela”, *Serie de monografías 8*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 1992, pág. 36.

20 Parece “consecuente” con la “democratización” que en el diagnóstico neoliberal se indiquen los privilegios que disfrutaban algunos estratos, sobre todo cuando dentro de los más favorecidos se hallan las fuerzas represivas –las fuerzas armadas y la policía–. Véase, por ejemplo, CEPAL, *op. cit.*, Cuadro IX-3, pág. 217.

21 Cfr. Carmelo Mesa-Lago y Lothar Witte. “Regímenes pensionales en el Cono Sur y la región andina: panorama, problemas y propuestas”, en: *Regímenes pensionales*, FAUSO-CIID-FESCOL, Colombia, 1992.

22 Cfr. Francisco E. Barreto, Kaizo Iwakami y André Cezar Medici, “Financing Social Security in Brazil”, pp. 67-71, en la Compilación de Francisco E. Barreto, *Social Security Systems...*, *op. cit.*; y Mario Marcel y Alberto Arenas, “Reformas a la seguridad social en Chile”, *Serie de monografías 5*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 1991, pp. 9-11. No obstante, en ambos casos también se admitía la existencia de injusticias al interior de los sistemas, en los mismos deciles y entre otras subdivisiones de la población protegida.

pérdidas redistributivas por la sustitución de un régimen de reparto²³.

En el diagnóstico neoliberal se incluyen algunos elementos —que como manifestaciones externas de una causa mayor— estarían en cualquier examen de la izquierda, y se confunden con otros elementos discutibles o de escasa validación empírica en un ordenamiento jerárquico erróneo. Finalmente, como pretendidas causas de los mismos se identifican la modalidad de reparto y la administración pública de los sistemas, y por lo tanto, se "...induce a pensar en una solución determinada"²⁴.

Tal solución es entonces la sustitución de los sistemas de reparto por los de capitalización individual, la concesión de mayores espacios para las administradoras privadas de fondos, y el establecimiento de sistemas de pensiones básicas para los pobres. Para el logro de esta última medida quasi-asistencial, a diferencia de la reforma chilena que sustituyó totalmente el anterior régimen por uno de capitalización —camino seguido también parcialmente por México con la reestructuración del IMSS— generalmente se implantan regímenes pensionales mixtos —como en los casos de Colombia, Argentina, Perú y Uruguay, y contenido en la mayoría de las propuestas de reforma—²⁵ compuestos por un subsistema privado de capitalización individual y dirigido a los sectores de más altos ingresos, y otro estatal de reparto, que generalmente con menores contribuciones otorga pensiones mínimas. De esta forma, se pretende lograr un mecanismo, que aunque "respeta" y legitima la perversa distribución del ingreso, intenta compensar e

incluir en la cobertura —con "pensiones de pobres"— a los estratos inferiores. No se trata, como ha afirmado Boltvinik, de un intento de superar la pobreza, sino de administrarla²⁶.

Sin embargo, ni siquiera esta opción sería viable para los países con baja cobertura y un mayoritario sector informal, como es la casi generalidad de los países latinoamericanos. De una parte, las bajas pensiones que se recibirían del subsistema quasi-asistencial harían poco probable una afiliación masiva. Por otro lado, una de las condiciones de mantenimiento en el mercado de buena parte de las empresas informales es precisamente la ilegalidad, así que cualquier intento de formalización conspiraría contra su propia existencia. Además, los sectores pobres, que diariamente deben enfrentar la sobrevivencia, difícilmente pueden sacrificar más el consumo —o mejor dicho, el subconsumo— presente en aras de un aseguramiento futuro²⁷.

Por el lado de los costos también se agregan medidas, tanto para los sistemas que permanecen en el sector público como para los privados, que reducen los beneficios de los trabajadores, tales como la tensión de las condiciones para obtener la pensión y el aumento de la edad de jubilación.

LA CAUSA DE LA CRISIS

Desde finales de la década del 60 la economía capitalista mundial entró en una nueva crisis de acumulación, de la cual se han derivado una serie de transformaciones que implican la conformación aún no acabada de un nuevo orden mundial. Sus principales tendencias son el avance de la nueva revolución tecnológica como base material de las transformaciones, la globalización —o "revigorización de la ley del valor"²⁸— y la nueva polarización

23 Cfr. Salvador Valdés-Prieto, *Distributive concerns when replacing a pay-as-you-system with a fully funded system*, Banco Mundial, Washington DC, 1993. Esta presunción parte del pretendido efecto positivo del régimen de capitalización sobre el ahorro, y en el cual nos detendremos más adelante. Resulta decepcionante la ignorancia de la extrema neoclásica con relación a los autores —marxistas o no— que no comparten sus presupuestos. De hecho, solamente reconocen como válidas las "sagradas escrituras", y es común que se citen de manera cruzada unos a otros.

24 Cfr. Asa Cristina Laurell, "La reforma de...", *op. cit.*, pág. 77.

25 Cfr. Andras Uthoff, *op. cit.*

26 Cfr. Julio Boltvinik, "Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza en México. Bases para una política para su superación". Ponencia presentada al coloquio "Hacia una política social alternativa", IERD-Fundación Friedrich Ebert, México DF, mayo 1996.

27 Cfr. Carmelo Mesa-Lago y Lothar Witte, *op. cit.*, pp. 23-27.

28 Como define Marini a la globalización. Cfr. Ruy Mauro Marini, "Prefacio" al libro de Adrián Sotelo, *México: Dependencia y modernización*, El Caballito, México DF, 1993.

del mundo, y la transformación de los estados nacionales²⁹.

La nueva etapa del capitalismo, como respuesta a las condiciones impuestas por la tercera revolución industrial requirió del capital en el cumplimiento de tres condiciones: incrementar el grado de explotación de la fuerza del trabajo en todo el sistema para aumentar la masa de plusvalía disponible, la intensificación de la concentración del capital en los países capitalistas desarrollados, y la ampliación de las escalas del mercado para viabilizar las inversiones que requería la reconversión tecnológica³⁰. Dicho de otra manera: "los ricos deben aumentar sus ganancias para invertir más, y la seguridad del resto de la sociedad requiere ser recortada para que se refuercen los incentivos del trabajo". La atención de esta máxima marca las "reformas estructurales" emprendidas en el mundo, y en particular en América Latina.

La reestructuración de los sistemas de pensiones se ubica dentro de las políticas conducentes a otorgar mayores espacios rentables y fuentes para la acumulación. La privatización y capitalización no son de ninguna manera acciones marginales, sino que significan una colosal transferencia de fondos al sector privado. En Chile, los fondos para la jubilación manejados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) representaban en 1994 un 43% del Producto Interno Bruto (PIB) y se estimaba que para el año 2000 movilizarían el 50%³¹. En México se espera que en 30 años,

los fondos administrados por empresas privadas representen el 60% del PIB³².

Así, la crisis de los regímenes pensionales de la región se explica en dos momentos: un primer momento, el surgimiento de la crisis, que es una consecuencia del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, como manifestación en América Latina de la crisis capitalista mundial de acumulación. La pérdida del dinamismo de las economías latinoamericanas, y por consiguiente de la capacidad de generar empleos y salarios remuneradores, significaron a la vez la crisis de los regímenes públicos de reparto. Un segundo momento, a partir de los 80, es la agudización de la crisis, en la cual los sistemas de pensiones vigentes se hacen incompatibles con el patrón de acumulación neoliberal instaurado en la región. La creciente informalización de la economía y la reducción de los salarios reales como características estables del nuevo patrón, son simplemente disfuncionales con los regímenes estatales de reparto y explican, en lo fundamental, la llamada "crisis institucional" (ver cuadro 2).

CUADRO 2

AMÉRICA LATINA 1980-1993.
ESTRUCTURA DEL EMPLEO NO AGRÍCOLA

PAÍSES/AÑOS	SECTOR INFORMAL	SECTOR FORMAL
América Latina		
1980	40,2	59,8
1993	55,2	44,8
Argentina		
1980	39,4	60,7
1993	50,8	49,2
Brasil		
1980	33,7	66,3
1993	55,6	44,4
Chile		
1980	50,4	49,6
1993	49,9	50,1
México		
1980	49,1	50,9
1993	57,0	43,0
Venezuela		
1980	34,5	65,5
1993	52,2	47,8

Fuente: Andras Uthoff, *Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y al Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 1995.

29 Cfr. Alejandro Dabat y Miguel Angel Rivera, "Las transformaciones de la economía mundial", pp. 15-38, en *México y la globalización*, UNAM, Cuernavaca, 1994, pp. 15-38.

30 Cfr. Ruy Mauro Marini, *op. cit.*

31 Cfr. Robert Lacey, "La reforma de la jubilación en América Latina: los retos y el papel del Banco Mundial", *Comercio Exterior* Vol. 46 n° 9, México DF, 1996, pág. 685, y Patricio Mujica, "The Chilean experience", pág. 135, en la compilación de Francisco E. Barreto, *Social Security Systems...*, *op. cit.* En Chile prácticamente cada grupo económico importante formó una o más AFP. A principios de los ochenta, el 50% de los recursos captados por las AFP se depositaron en los bancos de los grandes conglomerados económicos. Cfr. Jorge Ordenes, "El sistema previsional chileno: un sistema profundamente perverso", en *Marxismo militante*, Editorial Roalva, La Paz, 1995, pág. 84.

32 Cfr. Patricia Olavel, "Las reformas sociales en curso: principales disputas teóricas y políticas". Ponencia presentada al seminario "Reformas a la Seguridad Social en México y América Latina", IIEC, UNAM; México DF, mayo 1996, pág. 19.

LA CAPITALIZACIÓN Y EL AHORRO

Según el recetario en boga la sustitución de los sistemas de reparto por los de capitalización individual, además de dar solución a los problemas críticos presentados en el diagnóstico neoliberal, contribuirá a elevar el ahorro interno³³. Para la modernización no basta el aumento de la tasa de plusvalía, sino que es necesario incorporar también al proceso de capitalización una parte de los salarios, y de esa manera no afectar el consumo de la clase capitalista. Durante el ajuste en la región, las clases y estratos de mayores ingresos —contradictoriamente en apariencia con las necesidades que ha impuesto al capital la revolución tecnológica— han incrementado su consumo, al punto que

“su estilo de vida a veces llega a constituirse en una provocación para el resto de la población y en un factor importante que permite explicar la insuficiente capacidad nacional para acumular e invertir”³⁴.

El tema de la necesidad del incremento de la tasa de ahorro interna se ha visto impulsada luego de la crisis financiera mexicana y su consecuente efecto “tequila”. El argumento para la virtual contribución de los sistemas de capitalización sobre el ahorro es bien sencillo: como que el principio de los sistemas de reparto es que cada generación financie a la anterior, esta última no ahorra. De hecho, los posibles ahorros de las primeras generaciones

que financian el sistema, se neutralizan con los beneficios que obtienen los que no han contribuido aún. Con la aplicación de la capitalización individual quedaría excluida tal posibilidad.

Sin embargo, en caso de que se sustituyera un régimen de reparto con cobertura extendida por uno de capitalización individual, el déficit que se produciría en el régimen de reparto —que se traduciría en un desahorro público— anularía los efectos que sobre el ahorro tendría la capitalización³⁵. Además, si se considerara como punto de partida de un sistema de reparto con una cobertura reducida, la incorporación de nuevos afiliados contribuyentes no dependería del sistema pensional en sí. Como ya hemos visto, la ampliación de la cobertura es antagónica con el patrón neoliberal de acumulación impuesto en la región. Por ejemplo, en 1991, a diez años de la reforma chilena, las AFP solamente registraban como contribuyentes al 5% del total de trabajadores por cuenta propia. Además, de los afiliados a las AFP sólo aportaban regularmente —y con ello contribuían al ahorro— entre el 60 y el 70%³⁶.

Incluso, en un caso extremo y poco realista, en que la sustitución del régimen de reparto se efectuara sin que el Estado asumiera el compromiso de las pensiones con los afiliados pasivos, difícilmente la generación joven —en virtud de lazos familiares, de amistad o humanitarios— deje de financiar a la generación pasiva. Esta transferencia anularía, al menos parcialmente, el supuesto incremento del ahorro que aportaría la reforma³⁷.

³³ Esta opinión predominante es con frecuencia uno de los principales argumentos para las reformas neoliberales de la seguridad social. Cfr. por ejemplo, Michael Gavin, Ricardo Hausmann y Ernesto Talvi, “Ahorro, crecimiento y vulnerabilidad macroeconómica: la expansión de Asia y América Latina”, *Políticas de desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, junio 1996, Washington DC, 1996. También Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México DF, 31 de mayo de 1995; y Centro Internacional para la Empresa Privada, “Entrevista con Domingo Cavallo, Ministro de Economía de Argentina”, *Reforma económica* hoy n° 3, pp 8-9, Washington DC, 1993.

³⁴ Cfr. CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990, pág. 59.

³⁵ Cfr. CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, 1992, pp. 160-161. Existen en el discurso neoliberal otras razones más sutiles, y siempre basadas en presupuestos extremos para analizar la relación entre la capitalización y el ahorro. Ver por ejemplo, Giancarlo Corsetti y Hans Schmidt-Hebbel, *op. cit.* pp. 20-21.

³⁶ Cfr. Mario Marcel y Alberto Arenas, *op. cit.*, pp. 21-23.

³⁷ Cfr. Ramiro Rodríguez, “El sistema de jubilaciones y pensiones en el Paraguay”, en Andras Uthoff y Raquel Szlachman, *op. cit.* pp. 214-215.

Diversos estudios empíricos sobre el impacto de la reforma pensional chilena, concluyen que no hay un nexo de causalidad entre el cambio de sistema y el comportamiento del ahorro. El déficit generado por el sector público pasó del 1,74% del PIB en 1980 al 5,03% en 1991, y con ello ha provocado un desahorro que contrarresta el creciente monto acumulado en las cuentas individuales administradas por las AFP³⁸.

Para neutralizar en parte la resistencia de los trabajadores al cambio de sistema, y lograr que pongan sus ahorros en función de la "autoexplotación", una de las "bondades" más pregonadas ha sido la mejoría de las pensiones que se otorgarían. Para que tal presunción tuviera algún grado de certidumbre, se requeriría como uno de sus presupuestos una tasa sostenida de crecimiento económico, de manera que la rentabilidad de las inversiones fuera mayor que el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto³⁹. En todo caso, la potencial mejoría de los montos de las pensiones llevaría implícito el riesgo de que una caída del rendimiento de las inversiones, sobre todo en los años previos al retiro, podría erosionar notablemente los fondos acumulados. De hecho, la certidumbre no es una de las características de los mercados actuales. Así, durante la recesión de los 80 en Chile, el sistema financiero estuvo al borde del colapso, y con ello, la posibilidad de pérdidas de capital para los fondos de pensiones. Sólo la intervención urgente del gobierno permitió mantener la alta rentabilidad de los mismos⁴⁰.

Hasta la fecha —por la relativa juventud del sistema de capitalización chileno— el número de pensiones otorgadas por las AFP es reducido, y dificulta un análisis comparativo con las entregadas por el antiguo régimen

de reparto⁴¹. A pesar de esta insuficiencia vale resaltar que las pensiones por jubilación otorgadas por las AFP son muy bajas. Aunque eran superiores en un 43% a las del sistema de reparto, la tasa de sustitución del sistema de las AFP era del 38,7% a diferencia del 42,7% ofrecido por el régimen de reparto⁴².

Además, la capitalización tiene para los trabajadores otros "costos" implícitos. Las mujeres, por su mayor expectativa de vida, pierden el "subsidio" relativo que disfrutaban en el sistema de reparto, y sólo pueden entonces financiar pensiones más bajas con el mismo capital ahorrado⁴³. Como se deriva también de la experiencia chilena, los descuentos que cobran las compañías de seguro son muy altos, y reducen la magnitud de las pensiones⁴⁴.

LA PRIVATIZACIÓN Y LA EFICIENCIA

La capitalización, aunque constituye el traspaso al mercado de un espacio importante de la seguridad social no implica necesariamente privatización⁴⁵. Sin embargo, en el contexto

38 Cfr. Patricio Arrau, "El nuevo régimen previsional chileno", en *Regímenes pensionales*. *op. cit.* pp. 56-59; Mario Marcel y Alberto Arenas, *op. cit.*, pp. 43-45; y Norbert Eichler y Miguel E. Cárdenas, *La reforma pensional en Chile*, FESCOL, Colombia, 1992, pág. 25.

39 Cfr. Patricio Arrau, "El nuevo régimen...", *op. cit.*, pp. 48-49.

40 Cfr. Mario Marcel y Alberto Arenas, *op. cit.*, pág. 27.

41 Se considera que un sistema entra en su etapa de madurez cuando sobrepasa los cuarenta años.

42 Cfr. Jaime Ruiz-Tagle, "El nuevo sistema de pensiones en Chile: Una evaluación preliminar", *Comercio Exterior* Vol. 46, n° 9, México DF, 1996, pág. 708. "Curiosamente" la fuerzas armadas chilenas continúan bajo el sistema de reparto. La tasa de sustitución representa el monto de las pensiones promedio expresadas en porcentaje de las remuneraciones medias.

43 Cfr. Norbert Eichler y Miguel E. Cárdenas, *op. cit.*, p. 20; y Patricio Arrau y Klaus Schmidt-Hebbel, *Pension systems and reforms: country experiences and research issues*, Banco Mundial, Washington DC, 1994, pág. 18. En el sistema chileno existen cinco modalidades para el retiro: Renta vitalicia, retiro programado, renta temporal con renta vitalicia diferida, pensiones anticipadas y pensión mínima garantizada por el Estado. En las tres primeras modalidades, por la mayor longevidad esperada, las mujeres salen perjudicadas.

44 Cfr. Patricio Arrau y Klaus Schmidt-Hebbel, *op. cit.*, pp. 19-20, y Salvador Valdés-Prieto, *Administrative Charges in Pensions in Chile, Malaysia, Zambia and the United States*, Banco Mundial, Washington DC, 1994.

45 Por ejemplo, en Singapur, Malasia, Zambia y Estados Unidos existen sistemas de capitalización administrados por el Estado. Cfr. Salvador Valdés-Prieto, *Administrative charges...*, *op. cit.*; y Monika Queisser, "Seguridad social en Singapur", en *Regímenes pensionales*, *op. cit.*

actual, de poco valdría para el capital si no se fluyeran y se administraran directamente los ahorros por sector privado. De esa forma, capitalización individual y privatización van de la mano.

Las razones con más frecuencia aludidas para sustentar la privatización de los fondos de pensiones son la necesidad de aislar esta esfera de la seguridad social –principalmente por la parte de los beneficios– del proceso político, el logro del ajuste “automático” ante los cambios demográficos debido a la mayor independencia del sistema político⁴⁶, y –como ya hemos apuntado– la ineficiencia de la administración pública⁴⁷.

La eficiencia productiva de las empresas públicas versus las privadas ha sido tema de un agudo debate durante todo el proceso de inicio y auge de las privatizaciones en América Latina. Sin embargo, de la revisión teórica, así como de las experiencias post-privatización no se derivan ventajas para la empresa privada⁴⁸. Ello por supuesto no niega que en muchas empresas públicas de la región haya florecido la corrupción y el burocratismo, y hayan sido utilizadas por los gobiernos para el logro de objetivos políticos, a expensas de sus indicadores económicos. En todo caso las deficiencias de las empresas públicas no han sido fruto de la propiedad *per se*. Tampoco las privadas han sido un jardín de virtudes⁴⁹.

El neoliberalismo ha tratado de divulgar una imagen exagerada, y en muchos casos adulterada de reales deficiencias en la conducción estatal de las entidades. De esta manera, el mito de la superioridad privada sobre la pública también se ha extendido al campo de la seguridad social, específicamente a la administración de los sistemas de pensiones. Sin embargo, en un estudio concluido recientemente, Salvador Valdés-Prieto –quien no esconde su satisfacción con los “éxitos” de la reforma pensional chilena– admite que la gestión privada de los fondos de pensiones encarece los cargos o costos administrativos. (Ver cuadro 3)⁵⁰. En Chile las administradoras privadas han tenido que incurrir en gastos de comercialización y ventas que no existían en el sistema de reparto estatal, además de los inherentes –a pesar de la oligopolización del mercado– a la falta de economías de escala⁵¹.

Por otra parte, en la medida que la privatización radical de los fondos de pensiones exige que el Estado se haga cargo, al menos, de los pasivos vinculados al régimen público, hace que durante el periodo de transición coexistan dos sistemas con sus correspondientes aparatos administrativos, y se incrementen los costos a nivel de la economía global.

46 Cfr. Salvador Valdés-Prieto, *Earning-related mandatory pensions...*, *op. cit.*, pp. 2-3.

47 Razones que coinciden con la presunción del “estado mínimo”. No obstante, que la Seguridad Social se aisle del proceso político, de ninguna manera implica “menos estado”. Se necesita un estado muy activo para lograr la “...separación de la política de la economía y garantizar legalmente y políticamente los derechos de contratos y propiedad”. Véase Leo Panitch, *Globalization and the state*, UNAM, México DF, 1994, pp. 14-21.

48 Cfr. Luis Gutiérrez, “La eficiencia pública versus la privada. El mito y la evidencia”, *Cuadernos de Nuestra América* nº 24, Centro de Estudios sobre América, La Habana, 1995.

49 Cfr. Luis Gutiérrez, *El ajuste del Estado empresario en América Latina*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, en prensa.

50 Cfr. Salvador Valdés-Prieto, *Administrative charges...*, *op. cit.* Aunque el autor reconoce que las evidencias sugieren que los sistemas estatales son menos costosos, en parte contrarresta tal afirmación argumentando que son de menor calidad, como si la excelencia en la calidad fuera una virtud exclusiva de la gestión privada. Ver también Robert Lacey, *op. cit.*, pág. 687.

51 Cfr. Patricio Arrau, “El nuevo régimen...”, *op. cit.*, pág. 51; Salvador Valdés-Prieto, *Administrative charges...*, *op. cit.*; y Norbert Eichler Y Miguel E. Cárdenas, *op. cit.*, pág. 22. En Chile, en 1995 existían 18 AFP. Tres de ellas concentraban el 68,7% de los afiliados, el 54,1% de los fondos y el 74,6% de las utilidades. Cfr. Jaime Ruiz-Tagle, *op. cit.* pág. 707.

CUADRO 3

CARGOS O COSTOS ADMINISTRATIVOS
(EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES DE 1992
POR PERSONA CUBIERTA POR AÑO DE VIDA ACTIVA)

PAÍS	ADMINISTRADORES	PROPIEDAD	VIDA ACTIVA	RENTAS VITALICIAS
Chile	AFP	Privada	51,6	187,4 ⁵²
	Cías. de Seguro	Privada		
Estados Unidos	Employer DC plans	Estatal	46,7	130,9 320,9 15,1
	Cías. de Seguro			
	-Por grupos	Privada		
	-Individuales	Privada		
	Social Security Adm.	Estatal		
Malaysia	Employee's Fund	Estatal	10,0	
Zambia	Provident Fund	Estatal	46,8	

Fuente: Salvador Valdés-Prieto, *Administratives Charges in Pensions in Chile, Malaysia, Zambia and the United States*, Banco Mundial, Washington DC, 1994.

CONCLUSIONES

Hemos intentado en el presente artículo profundizar en las causas reales que motivan la privatización y mercantilización de la seguridad social, con especial énfasis en demostrar la falacia de los argumentos del pensamiento dominante en América Latina. El curso de la reestructuración de los sistemas de retiro no se determina por sugerencias técnicas y menos aún, por metas de justicia social. Todo lo contrario, responde a la lógica objetiva del capitalismo en la nueva etapa. Así, como ha concluido Vilas, "...Los hechos, no las ideas fueron la fuerza conductora del viraje"⁵³.

⁵² Aunque el costo determinado inicialmente es de US \$30,80 por año de vida activa, si se aplicaran en Chile —como reconoce el autor— los niveles de ingreso de los Estados Unidos sería entonces de US \$187,40.

⁵³ Cfr. Carlos M. Vilas, *Política y poder en el nuevo orden mundial: Una perspectiva desde América Latina*, UNAM, México, 1993, pág. 42.

Es consensual que los sistemas de pensiones están en crisis. La defensa de los principios de solidaridad y responsabilidad social de los regímenes de reparto y del manejo público, así como de la posibilidad de modificarlos en el sentido de hacerlos más justos, más amplios y más democráticos, es un ingrediente necesario para un replanteamiento de la izquierda, pero a todas luces insuficiente. La crisis de la seguridad social no es un fenómeno aislado: refleja ante todo su disfuncionalidad con el nuevo patrón de acumulación capitalista.

Para el logro de una "reforma" que favorezca a las mayorías, y que resuelva tanto los problemas heredados del desarrollo histórico del capitalismo latinoamericano como los generados en la más reciente era neoliberal habría que "reformular" el capitalismo mismo, o lo que es igual, contar con el interés y colaboración de la burguesía y la comprensión y paciencia del resto de la sociedad para construir un sistema de explotación más "humano". ¡Fáciles premisas! La transformación Productiva con Equidad, como una de estas modalidades, supone "un movimiento sindical tecnificado, consciente de que su 'adversario' no es tanto el empresario como la competencia..."⁵⁴, como si se estuviese desmantelando ya en el primer mundo el Welfare State.

Las tendencias actuales de la creciente exclusión social y de la voracidad en la acumulación de la plusvalía entre los estados y al interior de los estados mismos no se explican por una acusada pérdida de filantropismo —aunque también algo de eso puede haber— de la burguesía en el actual contexto.

Cualquier intento de pasar de una crítica a la reforma neoliberal de los regímenes pensionales a una construcción positiva conllevaría, en nuestra opinión, a valorar alternativas socialistas sistemáticas, o dicho en una conceptualización amplia, que supriman la hegemonía del capital. Una reforma contracorriente en las postrimerías de siglo tendrían que ser a la vez anticapitalista. No importa que el "socialismo real" haya sido un intento fallido. Al fin y al cabo eso fue: la

⁵⁴ Cfr. CEPAL, "Equidad y transformación...", *op. cit.*, pág. 7.

búsqueda de una alternativa anticapitalista. La derrota de Espartaco no fue la "santifica-

ción" de Roma, y menos aún la resignación de los explotados.

Luis Gutiérrez Urdaneta
Centro de Estudios sobre América
calle 10 n° 316
c/3a y 5a Miramar Playa
Ciudad de la Habana, Cuba

E-mail: luisg@cea.org.cu