

**Protección social:
lo que los trabajadores
y los sindicatos deben saber**

**Educación Obrera 2000/4
Número 121**

Indice

Editorial	V
Visión de conjunto	
<i>Mundialización y protección social: mitos, utopías y realidades,</i> por Alejandro Bonilla García	1
<i>La concertación social en el ámbito de las pensiones: la experiencia de los países industrializados,</i> por Emmanuel Reynaud	7
<i>Seguridad social: hacia un compromiso renovado con una prestación de carácter universal,</i> por Mohsen Ben Chibani	13
África	
<i>De la ayuda humanitaria a una protección sostenible,</i> por Lambert Gbossa y Bernardin Gauthé	19
<i>Estudio de la situación de la protección social en los países africanos de lengua oficial portuguesa,</i> por Alessandro Giuliano	25
Región Asia-Pacífico	
<i>Mejora de la financiación pública de la protección social en Asia: los casos de China, Tailandia y la República Democrática Popular Lao,</i> por Anne Drouin	31
Europa central y oriental	
<i>Reestructuración del régimen de pensiones en Europa central y oriental: análisis de las tendencias recientes,</i> por Elaine Fultz y Markus Ruck	41
América	
<i>Experiencias en las Américas en materia de reforma del régimen de pensiones de la seguridad social: lecciones para trabajadores y sindicatos,</i> por Carmelo Mesa-Lago	53

Editorial

En muchos países la protección social está ocupando un lugar destacado en los debates públicos, a veces acalorados. En aquellos países en que ésta apenas existe, el debate ha girado en torno a temas como el nivel de protección que debería garantizarse, quiénes deberían ser sus beneficiarios, cómo debería financiarse y quiénes deberían asumir su gestión. En los países en que la protección social prolonga sus raíces por generaciones, el debate se ha centrado en la sostenibilidad de largo plazo de los regímenes existentes y en las reformas que, según proceda, deberían introducirse para asegurar dicha sostenibilidad. Para nadie es un secreto que para los millones de trabajadores de los países en desarrollo que no gozan de ningún tipo de protección social, la seguridad de que disfrutaban los trabajadores del «Norte» constituye una situación ideal, una esperanza. No obstante, la mencionada seguridad es el resultado de largas luchas y diálogo social en el que los sindicatos han desempeñado un papel considerable. Esta seguridad es sin embargo frágil en la medida en que las reformas que se están considerando constituyen a veces una suerte de receta para su desmantelamiento o un ataque disfrazado a los derechos fundamentales de los trabajadores.

La protección social es un tema que figura en el orden del día en todas partes. Con más propiedad que en ninguna otra, figura en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2001, en que será objeto de un debate general. En vísperas de tan importante hecho – es el primer debate de ámbito internacional –, *Educación Obrera* ha decidido participar con una evaluación de la situación y una exploración de las vías que podrían ampliar la protección social a todos, examinando las experiencias de los países en diferentes partes del mundo.

De la seguridad social se ha hablado mucho, y las concepciones erróneas o exageradas, las ideas preconcebidas o los juicios perentorios no han estado ausentes en los discursos. En el presente número, *Educación Obrera* intenta examinar el tema con sobriedad. La seguridad social es una cuestión demasiado importante para millones de personas y como tal debe sustituir a las ideologías y beneficiarse de la experiencia adquirida y del sentido común.

En primer lugar, la seguridad social no constituye un lujo. Es uno de los derechos humanos fundamentales que figuran en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, tal como uno de los autores acertadamente declara, sigue constituyendo uno de los mandatos claves de la Oficina Internacional del Trabajo.

En segundo lugar, demasiadas son las personas que aún hoy no gozan de este derecho fundamental: de hecho, la mitad de la población mundial no tiene acceso a la protección social. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) sólo ha sido ratificado por 40 países.

En tercer lugar, el crecimiento de la economía informal, lo que se aprendió con la crisis asiática, las rápidas transformaciones que tienen

lugar en las economías en transición, así como la experiencia obtenida de los ajustes estructurales, indican que la dirección a que se debe apuntar en esta era de la mundialización es la que permita que el mayor número posible de trabajadores tenga acceso a una protección social eficaz, en lugar de que se desmantele lo que existe.

Por último, no cabe duda de que la seguridad social ha hecho posible progresos económicos y sociales de envergadura en los países en que se ha puesto en práctica.

Todas estas consideraciones deberán tenerse en cuenta cuando se examine el futuro de la protección social. El propósito del debate debería ser el de analizar las vías y medios que aseguren que un máximo de trabajadores quede cubierto por unos regímenes de seguridad social que se basen en principios de solidaridad y aseguren la inclusión de nuevas necesidades, en particular las que tengan por objeto establecer la igualdad y abolir la discriminación que en muchas partes sigue afectando a las trabajadoras.

Aunque la privatización se presenta a veces como una panacea, no hay pruebas de que los regímenes privados de seguridad social resulten mejores que los regímenes que funcionan según el sistema de financiación por reparto. De hecho, la mayoría de los autores que han escrito en este número ponen en tela de juicio la confianza que se ha puesto en los regímenes privados de seguridad social (sin que se disminuya por ello la importancia de los problemas a que deberán hacer frente en el futuro los regímenes públicos de seguridad social). Muchos autores alertan sobre el peligro bien real que representa hacer depender la protección social de las oscilaciones de los mercados financieros.

Ya sea que se organice privada o públicamente, el propósito fundamental de la seguridad social sigue siendo la solidaridad. La solidaridad entre la generación joven y la que le precedió, entre los sanos y los enfermos, entre los que tienen empleo y los que lo han perdido sigue siendo la mejor apuesta para una protección futura y para el progreso económico y social.

Cabe mencionar todavía otra razón por la que los sindicatos, los empleadores y los gobiernos deberían ocuparse del futuro de la protección social, y es la necesidad de evitar la exclusión y la alienación – frente a las cuales se reconoce que la protección social desempeña un papel –, así como asegurar que no se socave la participación en el proceso político que es el corazón de la democracia. Una sociedad que protege a sus miembros sobre la base de la solidaridad debería ser un objetivo prioritario en este nuevo siglo por cuanto es un elemento central para la economía y la justicia social, así como para la extensión y el fortalecimiento de la democracia.

Manuel Simón Velasco
Director

Oficina de Actividades para los Trabajadores, OIT

Mundialización y protección social: mitos, utopías y realidades

Alejandro Bonilla García*

Coordinador de políticas e investigación
Sector de la Protección Social
OIT

«y sin embargo se mueve»
Copérnico

El destino quiso que el inicio del milenio se viera marcado por tres reuniones de la mayor relevancia para el desarrollo económico y social. Las dos primeras fueron los foros mundiales llevados a cabo en enero de 2001: el Foro Económico de Davos, Suiza, y el Foro Social de Porto Alegre, Brasil. La tercera reunión fue el 39.º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas llevado a cabo en febrero de 2001 en Nueva York y cuyo tema prioritario fue «El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización».

La incorporación efectiva y eficiente de la protección en el proceso actual de mundialización supone importantes desafíos a todos, en particular, al sistema multilateral que se ve llamado a impulsar iniciativas con enfoques integrados tanto en el plano económico como en el social. Lo difícil, evidentemente, no es la determinación de objetivos sino cómo alcanzarlos. Por ello, dichas iniciativas seguramente deberán incluir elementos concretos y eficientes de coordinación interinstitucional, es decir, la elaboración de marcos analíticos para el desarrollo de políticas internacionales y nacionales que no signifiquen una hegemonía de un plano sobre el otro, sino que representen vías para potenciar el desarrollo en ambos planos.

Sin embargo, cabría preguntarse cómo considerar y proponer elementos concretos cuando alrededor del tema de la mundialización de la economía y sus implicaciones y relaciones con

el «ámbito social» se maneja una mezcla de mitos, utopías y realidades que se nos presenta con tal celeridad y en tal cantidad que con frecuencia es difícil distinguir unos de otros. En ese sentido, el presente artículo tiene por objeto analizar algunos de los muchos mitos, utopías y realidades que caracterizan al tercer milenio.

En primer lugar haré referencia a los mitos. Uno de los primeros es la afirmación según la cual el proceso de mundialización es algo sumamente «moderno» e inevitable y que tiene a toda la humanidad en una situación de expectativa.

En cuanto a la «modernidad» es interesante prestar atención a la siguiente publicidad de una firma líder en materia de nuevas tecnologías que señaló: «Indudablemente hemos iniciado una nueva era, una etapa postindustrial en donde la capacidad de utilizar información se ha convertido en decisiva. Esta nueva era se conoce como la 'edad de la información'». La publicidad es de 1977 y ya anunciaba el inicio de una nueva era.

El mito de la edad de la información cruza el camino del mito de la edad de la mundialización y el de la nueva economía. Cualquiera que sea la designación que le demos, según previsiones conservadoras, esta nueva era lleva dos decenios con nosotros y por lo tanto no conviene seguir calificándola de «nueva». En consecuencia, al realizar una evaluación provisional no es posible restringir el análisis a las promesas de lo que va a suceder en el futuro, sino que hay que examinar lo que ya ha ocurrido, cuál es la orientación perceptible y qué necesidad y posibilidad habría de intervenir el curso de esa orientación.

El tema de la autoorientación y la autoproyección de cara al futuro o de un desarrollo

* Las opiniones vertidas en el presente trabajo son exclusivas del autor y no representan necesariamente la opinión de la OIT. Rogamos envíen sus comentarios y reacciones a: bonilla@ilo.org.

evolutivo y participativo plantea a su vez el tema del carácter «inevitable» de la mundialización en general, de la que está en curso o de cualquier mundialización.

En un reciente artículo publicado en España¹, Mario Vargas Llosa hace una referencia un tanto «malinchista»² y se sonroja, como latinoamericano, ante lo que según él es una característica que ha acompañado la historia de América Latina: el rechazo de lo real y lo posible en nombre de lo imaginario y de la quimera, así como de los riesgos de quienes en la esfera de lo social apuestan contra la «realidad». Vargas Llosa establece una elegante similitud entre lo absurdo que resulta resistir a la fuerza de gravedad como al proceso de mundialización y lamenta el papel que desempeñan los supuestos opositores a ésta, a los que denomina «los quiebraquilos de nuestros días»³.

El carácter no tan novedoso del proceso de mundialización, sus resultados hasta la fecha, sus cuestionamientos que han alcanzado igualmente niveles mundiales, así como la referencia a la ley de gravedad de Vargas Llosa, me han hecho inevitablemente recordar a Copérnico y «su» realidad cósmica contemporánea. Copérnico argumentaba que los planetas y la tierra giraban en órbita alrededor del sol, teoría que fue considerada como inaceptable por la mayoría de sus contemporáneos que aceptaban globalmente que todo el universo giraba alrededor de la tierra⁴.

A Copérnico le siguieron otros científicos, unos famosos, otros anónimos⁵. Todos ellos con aciertos y errores en cuanto a la gravitación a la que se refiere Vargas Llosa. Todos ellos con una diferente visión e interpretación de la «realidad» del universo. Estoy seguro de que es probable que cada uno de ellos en su tiempo haya sido tratado de «quiebraquilos» por su búsqueda continua de «otra realidad». El «silencio de los corderos», es decir, el rechazo de la dinámica misma de la realidad cambiante, nunca ha actuado como promotor de desarrollo. Tan consciente era por ejemplo Einstein de sus errores y de la necesidad de asumirlos y de trabajar en su permanente superación que, en diciembre de 1915, dijo sobre sí mismo: «el amigo Einstein siempre se las arregla para retractarse de lo que escribió el año anterior». Ha sido largo el camino de Copérnico hasta Einstein, con quien llegó a su versión final la teoría de la relatividad general que, aunque inevitable, sigue siendo revisada y mejorada.

En el campo de la mundialización, ¿no habría que reconocer que está en sus primeros pasos y que su forma actual y con la percepción

que tenemos de ella puede y debe cambiar con el tiempo, en función de sus aciertos y sus inevitables errores y carencias? Los cuestionamientos sobre la estructura, las perspectivas y los resultados provisionales de la mundialización forman parte de la realidad y deben ser tenidos en cuenta a la hora de la construcción de una mundialización aceptable y aceptada por las mayorías, a través del diálogo y de la participación democrática.

En cuanto a un segundo mito, a saber, el de la guerra entre el Norte y el Sur, se puede considerar también como un mito de la época moderna. Tanto en el Norte como en el Sur quienes apoyan diferentes tipos de mundialización son percibidos por quienes tienen una visión diferente como contrarios a ella o como incondicionales de «cualquier» mundialización. La «aldea mundial» no existe por el momento, lo que existe son archipiélagos con identidades e intereses mundiales.

La mayor parte de las empresas y actividades legales e ilegales con éxito en la nueva economía mundial tiene, de una u otra manera, ramificaciones tanto en el Norte como en el Sur que generan un enramado de interdependencias, legales e ilegales, tanto de bienes estratégicos como de artículos superfluos e incluso nocivos como las drogas.

¿Quién representa al Norte y quién representa al Sur si en ambos campos se cuenta con partidarios de un tipo diferente de mundialización? Los juegos democráticos de los diferentes países del Norte y del Sur inevitablemente influirán en la búsqueda permanente de la nueva mundialización para hoy y para mañana. Las manifestaciones nacionales e internacionales a favor o en contra de las diferentes mundializaciones no son sino parte de la búsqueda y de la evolución natural. Esta búsqueda debe sin embargo madurar y fortalecerse con el tiempo ya que la crítica, por más constructiva que sea, no puede ser permanente. Es indispensable formular propuestas concretas, viables y aceptadas democráticamente. Estas existen y más adelante presentaré la esencia de las propuestas de la Organización Internacional del Trabajo, pero antes, terminaré con el análisis de los mitos y la reflexión sobre las utopías.

El mito al que me referiré ahora es en realidad un doble espejo de una misma imagen: la garantía. Por un lado está la imagen de la «garantía del éxito», el «éxito asegurado»; por el otro, la imagen de la garantía del fracaso, «el fracaso anunciado».

Para abordar el mito doble de la garantía del éxito y del fracaso no resisto a la tentación de

hacer referencia a los juegos olímpicos. Cada vez que veo en la televisión los juegos olímpicos, no puedo dejar de pensar en que los tres primeros que llegan a la meta: los que saltan más alto o los que son más fuertes son los que reciben todos los laureles y la gloria eterna (?) Poco importa si al o la ganadora le fueron detectadas de forma temprana sus habilidades, si recibió una beca generosa, tuvo entrenadores especializados, dispuso de instalaciones equipadas con los últimos adelantos, tuvo una adecuada alimentación y recibió estímulos óptimos. El punto de partida y de llegada es el mismo para el o la participante, que probablemente entrenó a escondidas en un edificio en ruinas, solo y mal alimentado. Lo importante es el éxito, el premio. En contraste, los juegos olímpicos siempre dejan de lado a una mayoría que a pesar de haberlo dado todo, pierde. A los perdedores con frecuencia les queda sólo el consuelo y la satisfacción de haberlo intentado y de haber participado.

Al ver los juegos olímpicos en la televisión no puedo dejar de pensar en los millones de personas que también los ven, pero pienso también en los que no lo hacen. Los primeros tienen una visión «mediatizada» de la realidad; los segundos puede que no tengan ninguna visión de la realidad, por falta de medios. Hay millones y millones de personas en el mundo que pueden ser «quiebraquilos involuntarios» ya que no tienen contacto con los medios de comunicación. Hay otros que pueden ser «corredores involuntarios» porque no están en condiciones de establecer la diferencia entre ver y entender la realidad mediatizada.

La inevitable competencia que trae consigo la mundialización y las diferentes percepciones de la realidad han encontrado a los diferentes países en diferentes puntos de partida pero con similares puntos de llegada. Sin embargo, los laureles y la gloria eterna parecen escapárseles a todos. No hay optimismo o pesimismo que perdure. Las buenas noticias y los éxitos de un día son eliminados por las noticias negativas del día siguiente; los esfuerzos sólidos pueden ser borrados por la carencia de las expectativas adecuadas: un martes negro puede ser olvidado por un viernes glorioso, y viceversa.

En el preciso momento en que el mundo se jacta de la fortaleza actual de la economía mundial y de la ausencia de crisis, las expectativas económicas de prácticamente todas las economías del mundo se revisan en la actualidad hacia la baja. Las preguntas se multiplican legítimamente ante la realidad y las expectativas. ¿La mundialización actual puede acaso dar re-

sultados? ¿Quedaron entonces atrás los años de crecimiento sólido y sostenido de las principales economías mundiales? ¿Los años buenos son recuerdos del pasado? ¿Cómo será el aterrizaje; suave o forzado? ¿Cuál será la repercusión en los niveles de vida de los que se beneficiaron de la época de crecimiento? Y, peor aún, ¿cuál será la situación de todos aquellos que incluso en esa época no obtuvieron beneficios? ¿Cuál es la realidad de las mejores y peores expectativas? ¿Cuál es la expectativa de una «mejor» realidad? ¿Cuál el riesgo y las consecuencias de una «peor» realidad?

No cabe duda de que el futuro ya no es lo que era antes. Pareciera que lo único cierto en este momento es la incertidumbre. Nada garantiza que lo que tuvo éxito ayer lo tendrá mañana. Lo que funcionó para unos puede ser que no funcione para otros. Los países menos desarrollados pensaron durante algún tiempo que siguiendo los pasos de los países más desarrollados tenían garantizado el éxito y el desarrollo. El desarrollo a su vez se percibía como una línea imaginaria en la que unos se encontraban detrás de otros, pero todos en una misma línea comparable. Los países menos desarrollados se ven obligados a buscar su propio camino pero, sobre todo, sin seguir el camino que permitió el desarrollo de los países que alcanzaron el éxito. Como diría Antonio Machado: «caminante, no hay camino, se hace camino al andar» (pero no sigas el camino que yo he andado).

El desarrollo de los países actualmente más desarrollados se produjo mediante una combinación de procesos económicos y sociales entre los que se incluyeron políticas de fomento económico con dosis de prudente y selectiva protección y liberalización comercial, un papel claro del Estado, una promoción de la participación democrática de los agentes económicos y sociales, y el desarrollo de sistemas de protección social. El argumento más popular entre los países desarrollados, que no recomiendan actualmente a los países menos desarrollados que sigan las políticas y estrategias que a ellos les llevaron al éxito, es que, antes, la economía no discurría conforme a una lógica de mundialización. El argumento más popular entre los países desarrollados que hoy día no cumplen determinadas recomendaciones generales orientadas a los menos desarrollados, en particular las relacionadas específicamente con la apertura de los mercados, es que, precisamente, ellos ya han alcanzado niveles superiores de desarrollo que podrían verse comprometidos innecesariamente.

En la búsqueda de su propia vía hacia el éxito, algunos países menos desarrollados podrían enfrentar una paradoja «democráticomatemática» y una competencia renovada con nuevos y colosales actores. Un elemento conocido en la teoría de sistemas es que no necesariamente la optimización de las partes implica la optimización del conjunto. Así como en los sistemas matemáticos existen «grados de libertad» para buscar soluciones, cabe preguntarse cuáles son los grados de libertad de las empresas mundiales no viables o incluso cuáles son las oportunidades que ofrece la democracia para aquellos países en que ésta pudiera no ser viable o que estarían obsoletos con arreglo a una lógica mundial. ¿Existe alguna alternativa de mundialización en la que todos ganen? O bien, ¿se perpetuará una mezcla de países y empresas ganadoras y perdedoras? Una mundialización incluyente en la que todos ganen ¿es una utopía, un *oxímoron*⁶ o una posibilidad?

No me parece que hagan falta muchos argumentos para confirmar que la mundialización en la que todos ganan es todavía un *oxímoron*. Es evidente que con la actual no todos ganan y que no es aceptable ni aceptada por todos. Una mundialización excluyente es un *oxímoron* y necesariamente debe evolucionar para convertirse al menos en una utopía o en una posibilidad.

Los defensores de la mundialización a toda costa parecieran apoyar una cierta «e-utopía» en la que los derrotos actuales de la mundialización son aceptables para alcanzar niveles más avanzados de desarrollo. Los opositores a toda mundialización parecieran, por su lado, apoyar una «contra-e-utopía» según la cual ningún elemento de la actual mundialización debería ser retenido a efectos de acceder a niveles más avanzados de desarrollo.

Dada la realidad contemporánea de la mundialización con sus virtudes y sus defectos; dada la realidad de la influencia y el poder de sus promotores; dada la necesidad de hacerla aceptable y aceptada en un contexto democrático por las mayorías, es necesario eliminar la nueva bipolaridad de unas utopías aparentemente irreconciliables e imaginar nuevos conceptos y estrategias que conduzcan a una mundialización dinámica, integral, eficiente en términos económicos, y basada en la equidad social y en la sostenibilidad ambiental.

De Copérnico a Einstein fueron necesarios muchos errores, muchos aciertos, mucha transpiración y mucha imaginación. Para el mejor entendimiento y explicación de los equilibrios y desequilibrios a nivel macro y microespacial,

fue necesario encontrar un elemento constante al cual referirse, la velocidad de la luz. Similarmente, la mundialización requiere de un conjunto de elementos y valores constantes que permitan avanzar en la búsqueda y en la obtención de resultados que hagan posible que todos avancen y todos se desarrollen.

Después de los supuestos «quebraquilos» y los supuestos «corderos» en los extremos del espectro de la mundialización, debe emerger o re-emerger con toda fuerza y energía una generación efectivamente realista de aquellos que encuentren en el diálogo uno de los fundamentos centrales de la estabilidad económica y social. Ahora bien, antes de la apertura de mercados y del desarrollo social, debe existir también una apertura de la mentalidad y de la voluntad que permitan asumir las diferencias de enfoque e intereses y proponer alternativas fundadas en intereses compartidos por todos, sin exclusiones. Cada vez se tienen más pruebas de que la mundialización «actual» contribuye al aumento de la desigualdad entre los países más desarrollados y los menos desarrollados. Asimismo, la desigualdad, tanto en el seno de los propios países desarrollados como en el de los países menos desarrollados, se ha incrementado. La exclusión es mala compañía para la democracia y seguramente el peor enemigo de una mundialización eficiente e integral.

Uno de los elementos que más se han visto afectados por la actual forma de mundialización es, sin duda, la rápida transformación del mundo del trabajo. El trabajo informal es el más dinámico a nivel mundial. Su dinamismo sólo parece competir, y probablemente sobrepasarlo, con el dinamismo de la economía criminal constituida por robos, asaltos, secuestros, crímenes de mayor o menor gravedad y sofisticación, tráfico de drogas, lavado de dinero y corrupción en todas sus formas. El aumento del sentimiento de inseguridad no debería por lo tanto sorprender a nadie.

En lo que respecta al trabajo en el sector «formal», el incremento de la competencia mundial ha provocado pérdidas de numerosos puestos de trabajo y la creación de nuevas modalidades de trabajo para las cuales han quedado a la zaga las medidas de neutralización, compensación y acompañamiento. La mundialización actual ha puesto de relieve las graves consecuencias que implica dejar de lado el tema de la protección social.

Es indudable que existe una correlación entre inseguridad, por un lado, y cantidad y calidad del trabajo «disponible» y al alcance de las mayorías por el otro. A menos trabajo,

menos cargas laborales y menos gasto en protección social, pero también menos consumidores. ¿Quién consumirá los productos nacionales o internacionales de ésta o cualquier otra mundialización? ¿Quién tendrá capacidad para ahorrar y promover la financiación y el desarrollo futuros? ¿Cómo resistir a la expedita economía criminal si todas las otras formas no logran satisfacer ni siquiera las necesidades básicas?

La democracia efectiva y el diálogo constructivo son sin duda elementos fundamentales para la mundialización del mañana. El trabajo es el hilo conductor constante que permitirá transitar de la mundialización actual a una nueva mundialización más madura y sostenible. Es evidente que para alcanzar este objetivo unificador no se debe promover cualquier forma de trabajo ya que los resultados pueden ser desastrosos. No se trata simplemente de crear puestos de trabajo, sino de que su calidad sea aceptable. No cabe disociar la cantidad del empleo de su calidad. El trabajo debe ser capaz de contar con recursos para vivienda, alimentación, educación, protección social e ingresos adecuados en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad.

El trabajo que requiere la mundialización en curso y la futura debe apuntar al respeto universal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; crear más y mejores oportunidades de empleo y de ingreso para mujeres y hombres; mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los sistemas de protección social, y promover el diálogo social. Este tipo de trabajo ha sido sintetizado por la OIT en el concepto del «trabajo decente» y constituye el pilar básico e integrador de su programa y objetivos estratégicos.

Es evidente que la imaginación es un proceso previo a la creación y que, para pasar de la idea al acto, se requiere antes que nada un gran compromiso. Igualmente, se menciona que no hay viento favorable para el que no sabe adónde va. Los mandantes de la OIT, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los gobiernos han brindado su apoyo total a la promoción del «trabajo decente» en tanto que estrategia para el desarrollo.

La protección social es un elemento fundamental del concepto de «trabajo decente» y tiene vínculos con los objetivos de diálogo social, con la promoción del empleo y con el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores. Para confirmar lo anterior basta tener en cuenta que más de la mitad de los convenios adoptados por la OIT se refieren a la pro-

tección social. Una adecuada protección social es por lo tanto un elemento fundamental de la viabilidad y aceptabilidad de la mundialización económica. Por otro lado, la capacidad para brindar protección social adecuada a la mayoría de la población requiere una economía mundial exitosa.

A pesar de sus logros y sus limitaciones en el propio campo económico, toda mundialización que se precie de tener éxito y ser aceptada requiere que se corrija el enorme rezago que se observa en materia de protección social.

La mayor parte de la población del mundo no cuenta con una protección social adecuada. Es preciso incorporar en las estrategias nacionales, regionales e internacionales la necesidad de mejorar y ampliar la cobertura de los sistemas de protección social en todas sus dimensiones: seguridad del ingreso, salud y seguridad en el trabajo, condiciones de trabajo y medio ambiente, salud de la familia, y jubilaciones y pensiones. Es indispensable otorgar la prioridad y hacer efectiva la igualdad de oportunidades entre los sexos y abordar adecuadamente los nuevos procesos y los retos emergentes como las migraciones internacionales y la pandemia de SIDA.

Las respuestas en torno al «trabajo decente» y a su componente de protección social no se encuentran todas a mano. Por el momento es todavía más extenso el catálogo de preguntas que el de respuestas, pero es indudable que se deben seguir estudiando, cuestionando y proponiendo alternativas innovadoras en todos los niveles: individual, familiar, comunitario, local, nacional, con el sector privado nacional e internacional, con las organizaciones de trabajadores, con la sociedad civil y con la comunidad internacional. Es posible que las nuevas alternativas y propuestas incluyan elementos y combinaciones de reformas, de fortalecimiento de los sistemas de protección social, de micro-seguro social, de reaseguramiento social, de redes de protección social, de seguridad y de condiciones de vida en los nuevos entornos laborales que se acompañen de una gestión eficiente y democrática de todos estos nuevos y cambiantes riesgos sociales.

Como los aztecas, que sacrificaban doncellas para satisfacer a los dioses, los defensores de la mundialización emergente pensaron que la viabilidad de la misma exigía un sacrificio del ámbito social, en particular el de la protección social. Simétricamente, los defensores de lo social pensaron que sacrificando la mundialización darían por satisfechas las aspiraciones sociales.

La realidad en este principio de milenio es que lo social y lo económico se necesitan y apuntalan mutuamente y están unidos como siameses por una sentencia «oitiana» de supervivencia, desarrollo y viabilidad mutuas, a saber, *«si quieres la mundialización, promueve el trabajo decente y la protección social para todos; si quieres un trabajo decente y protección para todos, promueve la mundialización»*.

Notas

¹ *El País*, sábado, 3 de febrero de 2001, núm. 1737, España.

² En referencia a Malinche, compañera, traductora y asesora indígena de Hernán Cortés.

³ En referencia a la sublevación (violenta) de los apodados «quiebraquilos» que a finales del siglo XIX en el Brasil se rebelaron contra el sistema métrico decimal.

⁴ Cabe subrayar que Copérnico estaba en lo cierto en cuanto a las órbitas pero no en cuanto a la forma de ellas, ya que él las proponía circulares y no elípticas como son en realidad.

⁵ Entre otros, Galileo, Euler, Newton, Lagrange, Hamilton, Jacobi, Maxwell, Lorenz, Poincaré, Grossmann, Planck y Einstein.

⁶ «En la figura que se llama oxímoron, se aplica a una palabra un epíteto que parece contradecirla; así los gnósticos hablaron de una luz oscura; los alquimistas, de un sol negro.» Jorge Luis Borges. Título de la ponencia del Subcomandante Marcos en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, Brasil, 25-30 de enero de 2001.

La concertación social en el ámbito de las pensiones: la experiencia de los países industrializados

Emmanuel Reynaud

Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social
Oficina Internacional del Trabajo

Las pensiones ocupan un lugar destacado en el debate público en todo el mundo industrializado. Hace veinte años, todos los países comenzaron el proceso de adaptación de sus respectivos regímenes. A pesar de la gran variedad de concepciones y esquemas organizativos de los regímenes de pensiones, los problemas de cada país son en definitiva bastante similares. Más allá de las particularidades nacionales que se manifiestan con especial intensidad en este ámbito, existen numerosas similitudes y, más concretamente, dos puntos comunes. Por un lado, todos los regímenes actuales datan de la misma época; en general se establecieron después de la Segunda Guerra Mundial y en la actualidad han llegado a su madurez. Durante sus primeros decenios de existencia, tales regímenes conocieron un período de claros avances, es decir, un período en el que las condiciones fueron especialmente favorables en lo que respecta a su gestión en la medida en que en épocas precedentes las prestaciones a pagar habían sido relativamente escasas en relación a las cotizaciones percibidas. Sin embargo, ese período es parte del pasado y se puede considerar que, desde el punto de vista de las pensiones, la situación es estable. Por otra parte, en todos los países industrializados los regímenes de pensiones han debido hacer frente desde hace varios años a la misma necesidad de adaptarse a una situación totalmente distinta de la existente en el momento de su creación. Esta coyuntura completamente diferente se debe, entre otros factores, a las transformaciones que afectan al mercado laboral, la organización de la economía, la demografía, la esperanza de vida, las estructuras familiares y las relaciones entre hombres y mujeres. Además, por el mero hecho de su existencia, dichos regímenes han creado nuevas perspectivas para

la vida consecutiva a la etapa laboral y grandes expectativas para los trabajadores respecto de la jubilación.

Hoy día resulta evidente que no existe una solución simple a las dificultades a las que deben hacer frente los regímenes de pensiones. El problema es similar para todos los regímenes, con independencia del tipo de organización y las características de cada uno. Tanto si se trata de un régimen mediante el cual se conceden pensiones de cuantía fija, como en el caso del Reino Unido, los Países Bajos o el Japón; de pensiones proporcionales al salario como en los Estados Unidos, Alemania, Francia o España; o incluso de pensiones calculadas en función de las cotizaciones acumuladas, como ocurre con los nuevos regímenes establecidos en Italia y Suecia, todos ellos deben hacer frente a las mismas limitaciones de índole técnica. En todos los casos se trata de conseguir el equilibrio a largo plazo entre los recursos disponibles y los gastos realizados para garantizar el pago de las prestaciones prometidas. Todos los países han adoptado y aplicado un conjunto de medidas para garantizar dicho equilibrio: aumento de las cotizaciones, ampliación de las fuentes de financiación, modificación de las reglas de cálculo y de la indización de las pensiones, retraso de la edad de jubilación o prolongación del período de cotización. Este aspecto de las reformas se ha descrito con frecuencia y en su conjunto se conoce bien (una visión completa de las pensiones se encuentra en Gillion y colaboradores, 2000). Por el contrario, las cuestiones relativas a la adopción de las decisiones sobre las reformas y sobre el propio camino seguido en su aplicación han permanecido en general un tanto oscuras (consúltense a este respecto la *Chronique internationale de l'IREES*, 1997; Reynaud, 1999; Brooks y James, 1999; Palier y Bonoli, 2000;

Myles y Pierson, de próxima publicación). Y, sin embargo, se trata de un aspecto fundamental del proceso de reforma.

Desde este punto de vista, se puede constatar en primer lugar que las medidas adoptadas durante los últimos años en los países industrializados en materia de pensiones rara vez proceden de una decisión unilateral del legislador. En la mayoría de los casos son el resultado de diversas formas de consultas, negociaciones y debate público. Esos mecanismos de concertación, establecidos en condiciones que difieren en función de los países, constituyeron un elemento esencial de los procesos de adaptación de los regímenes de pensiones. En algunos países como Francia, los Países Bajos o Suecia, incluso existe paralelamente a los regímenes legales de la seguridad social una gestión negociada de las pensiones por los interlocutores sociales en el plano nacional en el marco de los grandes regímenes complementarios resultantes de los convenios colectivos (sobre el caso francés, véase Reynaud, 1997b).

En general, el ejemplo de los países industrializados muestra claramente que cada uno de ellos, con sus variadas coyunturas institucionales y tradiciones bien diferenciadas, estableció procedimientos y órganos de consulta que han permitido que los diferentes actores participen en la formación de la decisión política en el ámbito de las pensiones. Desde un punto de vista comparativo, se pueden destacar tres aspectos característicos del proceso de reforma que se abordarán sucesivamente. En primer lugar, la mayoría de los países manifestaron su deseo de lograr un consenso respecto de la reforma de las pensiones. En segundo lugar, dos cuestiones han ocupado el centro de los debates: por un lado, la concepción de los regímenes teniendo en cuenta la equidad y la redistribución y, por otro, la duración del período de transición entre el régimen vigente y un nuevo régimen. Por último, ha quedado en evidencia el hecho de que al margen de las reformas concretas, resulta fundamental contar con mecanismos que permitan hacer un seguimiento y reorientar el curso de los acontecimientos.

Búsqueda de consenso

En términos generales, la mayor parte de los países manifestaron un claro deseo de lograr un consenso entre las diversas fuerzas políticas y sociales en materia de pensiones, ámbito que constituye de hecho un aspecto muy concreto en el marco de las democracias contemporáneas. En primer lugar, las pensiones son un im-

portante elemento de seguridad que las sociedades industriales garantizan a sus miembros y que apuntan fundamentalmente a la consideración del factor tiempo. Los compromisos en materia de pensiones se refieren a un lapso de tiempo de muchos años – hasta los 60 o 70 años o incluso más – y es imperativo que los regímenes garanticen su perennidad a largo plazo. Existe por ello una contradicción entre esta lógica de largo plazo de los regímenes de pensiones y la de la alternancia política, de relativo corto plazo, propia de la democracia parlamentaria.

Lo anterior permite explicar por qué en materia de pensiones en la mayoría de los países se ha establecido una cantidad considerable de procedimientos y prácticas que podemos calificar de «excepcionales». En muchos casos, la mayoría parlamentaria y la oposición se han puesto de acuerdo sobre la política a adoptar en materia de pensiones. En este sentido, el caso de Suecia es ejemplar (véase Wadensjö, 1999). En efecto, este país en junio de 1998 realizó una profunda reforma que era el resultado de una iniciativa que demoró mucho en adoptar su forma final y en el curso de la cual los principales partidos terminaron por encontrar posiciones comunes. Una comisión compuesta por los representantes de todos los partidos representados en el Parlamento propuso en marzo de 1994 una reorganización completa del régimen de pensiones, que defendieron los cuatro partidos que se encontraban en el poder y también el principal partido de la oposición, el partido socialdemócrata. Tomando como punto de partida dicha propuesta, la coalición liberal-conservadora en el Gobierno formuló los principios generales de la reforma que fueron adoptados por el Parlamento en junio de 1994. En ese momento se constituyó un grupo de trabajo compuesto por los partidos representados en el Parlamento favorables a la reforma al que se encargó que tradujera dichos principios generales en un proyecto de ley. Aunque en septiembre de 1994, tras un cambio de la mayoría, el partido socialdemócrata volvió al poder, el proceso de reforma no se vio mayormente afectado. La composición del grupo de trabajo parlamentario encargado de elaborar los proyectos de ley tampoco resultó modificada. Al mismo tiempo, un debate en el seno del partido socialdemócrata frente al cual la oposición manifestó su postura dio lugar a nuevas negociaciones entre los cinco partidos que apoyaban la reforma. Finalmente, el proyecto de reforma del régimen de pensiones se presentó al Parlamento en la primavera de 1998 y se adoptó en junio de 1998.

En *España*, durante los años noventa se manifestó una voluntad comparable de lograr un consenso entre las principales fuerzas políticas (véase Lagares Pérez, 1999). Ante la preocupante situación del régimen de pensiones y considerando las dificultades con que tropezaba la reforma, el Parlamento decidió en febrero de 1994 constituir un grupo de trabajo compuesto por representantes de todos los grupos parlamentarios. Las labores de dicho grupo llevaron un año más tarde, en febrero de 1995, a la conclusión de un acuerdo político entre todos los partidos, el denominado «Pacto de Toledo». El objetivo del mismo era consolidar el régimen de pensiones existente evitando que el tema se convirtiera en uno de los elementos en juego que pudiera ser utilizado por los partidos políticos en periodos electorales. Se puede citar asimismo el ejemplo de los *Estados Unidos*, que reformaron el régimen nacional de pensiones en 1983 mediante un acuerdo completamente inhabitual entre republicanos y demócratas.

Alemania, sin embargo, aporta un ejemplo contrario a este respecto, a pesar de que existe una larga tradición de búsqueda de consenso, especialmente en materia de pensiones. Recientemente se rompió esta tradición que, como excepción que de alguna forma confirma la regla, muestra lo difícil que es aplicar unas decisiones que se han adoptado unilateralmente. En 1997, el último Gobierno del presidente Kohl impuso su reforma a pesar de la oposición del partido socialdemócrata y de los sindicatos. Tal imposición se reflejó evidentemente en los resultados de las elecciones y es muy probable que haya contribuido a la derrota de los demócrata-cristianos en 1998. Con posterioridad al cambio de mayoría, el nuevo Gobierno puso en tela de juicio la legislación adoptada. A partir de ese momento, se retomaron los hilos de la reforma sobre la base, en un primer momento, de un acuerdo entre los socialdemócratas y el partido de los verdes, ampliándose después el debate para abarcar a las otras fuerzas políticas y sociales.

Este deseo de lograr un compromiso y de llegar al consenso se suele traducir en una intensa implicación de los interlocutores sociales, en particular la de los sindicatos. El caso español ilustra claramente ese fenómeno. Tras la conclusión del Pacto de Toledo entre los grupos parlamentarios, el Gobierno negoció directamente un acuerdo con las dos grandes organizaciones sindicales, a saber, Comisiones Obreras (CC.OO) y la Unión General de Trabajadores (UGT). Mediante dicho acuerdo, deno-

minado «acuerdo de consolidación», se trataba de prolongar en el plano social el acuerdo obtenido en el ámbito político entre los partidos. Los empleadores, que formularon sus reservas respecto de la viabilidad financiera del Pacto de Toledo, no quisieron asociarse a la iniciativa. Seguidamente, el Gobierno presentó al Parlamento un proyecto de ley que traducía los principios generales contenidos en el Pacto de Toledo y en el acuerdo de consolidación logrado con las organizaciones sindicales, que fue aprobado en julio de 1997. Más recientemente, en abril de 2001 se firmó un nuevo Acuerdo para la Reforma del Sistema de Pensiones. En esta ocasión el Acuerdo fue suscrito entre el Gobierno, el sindicato Comisiones Obreras (CC OO) y la patronal CEOE y, en cambio, no lo hizo el sindicato Unión General de Trabajadores (UGT).

En *Italia* se actuó de forma similar y, al igual que en Suecia, se llevó a cabo una profunda reforma del régimen de pensiones (véase Antichi y Pizzuti, 1999; Reynaud y Hege, 1996). En 1994, tras una primera reforma efectuada por el Gobierno Amato en 1992, en una coyuntura de crisis monetaria, el Gobierno Berlusconi intentó hacer pasar un conjunto de medidas a pesar de la oposición de los sindicatos, lo que dio lugar a un importante conflicto social en octubre y noviembre de 1994. Tras una serie de huelgas organizadas en varias ciudades, los sindicatos convocaron a una huelga general de un día de duración que tuvo un éxito sin precedentes después de muchos años. A partir de ese momento, la movilización contra el proyecto fue en aumento y condujo principalmente a una manifestación particularmente numerosa en Roma. Bajo la amenaza de una nueva huelga general, el Gobierno llegó finalmente a un acuerdo con los sindicatos que privaba al proyecto inicial de sus principales disposiciones. Posteriormente, el Gobierno de Lamberto Dini decidió negociar directamente el contenido de la reforma con las tres organizaciones sindicales (CGIL, CISL y UIL). A continuación presentó e hizo adoptar en el Parlamento un proyecto de ley que retomaba los términos del acuerdo logrado con las organizaciones sindicales. Por otra parte, *Austria* constituye asimismo otro buen ejemplo de participación sindical en el proceso de elaboración de la reforma del régimen de pensiones. La reforma de 1997 fue el resultado de una larga negociación entre el Gobierno y los sindicatos, lo que en Austria ha sido hasta la fecha una forma de actuar clásica que incluso se sigue en ámbitos que sobrepasan el de las pensiones.

En este contexto general en el que es preponderante el deseo de buscar el consenso y la

continuidad, el *Reino Unido* aparece como un caso aparte. La alternancia entre laboristas y conservadores posterior a la Segunda Guerra Mundial ha conllevado, de forma regular, importantes cambios en la política de pensiones. En términos generales, en el Reino Unido el deseo de lograr un consenso en materia de pensiones es muy débil. El Gobierno utiliza la mayoría de que dispone en el Parlamento para hacer pasar sus propuestas, y así desde los años sesenta se ha asistido a lo que podríamos denominar un «régimen de alternancia» (Davies, 1999, págs. 23 y 24): los anteproyectos presentados por el Gobierno de la mayoría eran sistemáticamente cuestionados cuando tenía lugar un cambio de mayoría. Durante todo este período los sindicatos apoyaron invariablemente al partido laborista y las organizaciones de empleadores dieron su apoyo la mayoría de las veces – aunque no siempre – a las propuestas de los conservadores. La incertidumbre e inestabilidad inherentes a este tipo de esquema conlleva, al mismo tiempo, un problema de confianza respecto a la perennidad de las promesas y la coherencia del conjunto del régimen nacional de pensiones.

Equidad, redistribución y período de transición

Los debates sobre las pensiones están profundamente marcados por las diversas coyunturas nacionales, y en particular por las características de los regímenes vigentes, los cuales tienen su propia inercia y son en sí mismos una expresión de una elección anterior de las sociedades de que se trata. Sin embargo, una comparación internacional de los procesos de reforma en estos últimos años permite destacar dos cuestiones fundamentales comunes a los diferentes marcos nacionales: por un lado, la concepción de los regímenes que prevén una redistribución y equidad y, por otro, el carácter gradual de la transición entre el régimen anterior y el nuevo régimen.

Italia, que junto con Suecia constituyen ejemplos de reforma profunda del régimen de pensiones en los países industrializados, ilustra claramente el carácter central de esos dos temas en los debates (véase Reynaud, 1997a). Así, uno de los principales elementos de la reforma italiana consistió en romper la lógica de una diferenciación sobre una base clientelista e intentar que el régimen de pensiones fuera más equitativo. Ese deseo de equidad, que comparte el conjunto de los actores, se tradujo principalmente en la armonización de los regímenes

aplicados a las distintas categorías profesionales y en la supresión del mecanismo de redistribución que favorecía a los que más tenían. El concepto de equidad en que se apoyaba la reforma consistía en establecer una estricta proporcionalidad entre las prestaciones y el esfuerzo contributivo. Los mecanismos internos de redistribución del régimen son limitados, por lo que se estableció un dispositivo de asistencia totalmente independiente del régimen de seguros para garantizar una pensión mínima según los recursos.

Este concepto de equidad se encuentra también en la reforma del régimen sueco, pero de forma más general la tendencia que consiste en establecer un vínculo más directo entre las prestaciones y el monto de las cotizaciones aportadas se encuentra en la mayoría de las reformas introducidas en los países industrializados, sobre todo en la Unión Europea. El tema central de los debates es el equilibrio que se debe conseguir entre las prestaciones que corresponden a una estricta lógica de contrapartida y las que no constituyen la contrapartida de las cotizaciones pagadas, es decir, se trata de distinguir la parte proveniente de las cotizaciones de la que tiene su origen en la solidaridad. Desde esta perspectiva, se plantea el dilema de decidir cuál es el período o las actividades para las que se les deben conceder «derechos gratuitos»: desempleo, maternidad, ocupaciones penosas, estudios, cuidado de los hijos, atención a las personas de edad avanzada o inválidas, entre otras. Esta forma de actuar, que permite ver con claridad las transferencias realizadas, exige que se elija explícitamente en materia de redistribución y justicia. Tal elección se refiere tanto al tipo y formas de la solidaridad que se deben establecer como a la parte que le corresponde a cada uno de los actores – trabajadores, empleadores, Estado – en la financiación de las pensiones.

El otro elemento clave de las reformas es el período de transición entre el régimen antiguo y el nuevo. El tiempo es una dimensión fundamental en materia de pensiones. El horizonte temporal de los regímenes es de muy largo plazo y la introducción de reformas, sobre todo en los regímenes que han llegado a su fase de madurez, sólo puede concebirse de forma muy gradual. La transición de un régimen a otro plantea el problema de las promesas existentes y de los derechos adquiridos que exigen, por meras razones de credibilidad, que dicho proceso de transición no se lleve a cabo de forma radical. En Italia, por ejemplo, éste es uno de los puntos principales en la negociación entre el

Gobierno y los sindicatos. El problema se solucionó mediante la distinción entre tres poblaciones de trabajadores: los que recién se integran al mercado laboral; los trabajadores con menos de 18 años de cotización a finales del año 1995, y los trabajadores con 18 años o más de cotización en la misma fecha. A la primera categoría se le aplica el nuevo régimen en su totalidad. A la segunda se le aplica el antiguo régimen respecto de los derechos adquiridos hasta finales de 1995, y el nuevo respecto a los adquiridos a partir de 1996. El tercer colectivo se rige enteramente por el régimen antiguo.

Del mismo modo, la reforma sueca prevé la introducción gradual del nuevo régimen de pensiones en función del año de nacimiento de los afiliados. Las pensiones de las personas nacidas en 1954 o con posterioridad a esa fecha se rigen completamente por el nuevo régimen. Las de las personas nacidas entre 1935 y 1953 se basan en los dos regímenes a la vez: 19/20 de las pensiones por el antiguo régimen y 1/20 por el nuevo para las personas nacidas en 1935; 18/20 y 2/20 para las nacidas en 1936, etc. Además, para las personas que se encuentran a caballo entre los dos regímenes se previó un mecanismo que garantiza que los derechos adquiridos antes de 1995 en el nuevo régimen no darán lugar a una pensión inferior a un nivel determinado (el de la pensión complementaria que hubieran obtenido en virtud del antiguo régimen).

Seguimiento y reorientación de los regímenes

El ejemplo de los países industrializados muestra por otra parte la importancia que, más allá de las reformas específicas, revisten los mecanismos de seguimiento. En un ámbito tan técnico como el de las pensiones resulta esencial, en primer lugar, disponer de información fidedigna, es decir, al mismo tiempo fiable y aceptable por parte de los diferentes actores, sobre la situación financiera de los regímenes y su evolución. Una información de ese tipo proporciona una base para realizar análisis, debatir y adoptar decisiones de carácter político con conocimiento de causa entre las diferentes opciones posibles. La forma de realizar este aprendizaje técnico varía de un país a otro. En el Reino Unido, por ejemplo, tal función la realiza una institución independiente en el seno de una estructura gubernamental, el Actuario del Gobierno y su Departamento (Government Actuary's Department). En los Estados Unidos, el control financiero está a cargo del consejo de

administración de las cajas de la seguridad social (en las que debe estar obligatoriamente representado el partido de la oposición). En Alemania, se encargan de ello instituciones reputadas y dignas de crédito como la federación de instituciones de la seguridad social y pensiones, la Oficina Federal de Estadísticas y el Banco Federal. Las fórmulas del cálculo de las pensiones varían según las circunstancias nacionales, pero el aspecto esencial que cabe destacar de los diferentes ejemplos es que los datos técnicos relativos a los regímenes estén disponibles y sean fidedignos.

En la mayoría de los países se tiende a constituir órganos consultivos o grupos de trabajo para que participen, con carácter permanente o esporádico, en los procesos de decisión en materia de pensiones. En algunos países como Alemania, Estados Unidos y Japón, desde hace varios años los consejos consultivos forman incluso parte integrante de los procesos de seguimiento y revisión periódica del régimen. El Japón es particularmente sistemático en su forma de actuar. La ley de este país prevé, en efecto, que se lleve a cabo obligatoriamente un examen del régimen de pensiones como mínimo cada cinco años. Los consejos consultivos, con distintas denominaciones (*Sozialbeirat* en Alemania, *Advisory Board* en los Estados Unidos, *Nenkin shingikai* en el Japón, Consejo de orientación de las pensiones en Francia, entre otros), allí donde existen, tienen una composición bastante similar: representantes de las organizaciones patronales y sindicales, universitarios y personalidades competentes. En un ámbito tan complejo y técnico como el de las pensiones, esos consejos constituyen un lugar en que se examina el régimen y se establecen los compromisos, lo que influye a su vez en la decisión del legislador. En varios países, son los grupos de trabajo parlamentarios los que han desempeñado un papel fundamental en el proceso de reforma y que ha permitido el consenso sobre un tema potencialmente conflictivo. En Suecia, como se ha mencionado anteriormente, los proyectos de ley de reforma fueron elaborados por un grupo constituido en 1994 por representantes de los cuatro partidos en ese momento en el poder y del principal partido de la oposición, el partido socialdemócrata. Asimismo, en España, gracias al trabajo del grupo de representantes de todos los grupos parlamentarios se consiguió concluir el Pacto de Toledo.

En general se puede constatar que, paralelamente a los mecanismos institucionalizados, el debate sobre las pensiones que se plantea en

los diferentes países adopta diversas formas. Puede ser el resultado de la creación de comisiones especiales, la elaboración de múltiples informes y libros blancos, la organización de coloquios o encuentros propuestos por el poder político, entre otras. En términos generales, parece que el debate sobre las pensiones tiende a salirse en gran medida del marco institucional habitual y a ocupar gran parte del ámbito público haciendo posible la intervención de una multitud de actores. Todo ello es una manifestación de la importancia y la complejidad del tema de las pensiones. Lo anterior lleva asimismo a preguntarse sobre la noción misma de reforma en la materia. A menudo se tiende a mencionar «la» reforma de las pensiones, como si «una» reforma pudiera solucionar el problema de una vez por todas. Sin embargo, lo que en realidad está en juego no es precisamente discutir sobre la necesidad de reformar, sino más bien sobre la necesidad de reorientar constantemente los regímenes de pensiones según los procesos que les afecten, para poder garantizar su viabilidad a largo plazo.

Aunque por lo general cuando se analizan las pensiones se utiliza el término «crisis», hay que considerar que el proceso actual de adaptación se inscribe, en realidad, en la propia lógica de funcionamiento de unos regímenes de pensiones que hoy han llegado a un estado de madurez. Lo propio de ellos es justamente poder adaptarse y su fuerza reside en esta capacidad de adaptación que permite asegurar a muy largo plazo la perennidad de los compromisos contraídos. Los regímenes de pensiones constituyen en las democracias industriales una forma privilegiada de llevar a cabo elecciones concertadas respecto de la redistribución de los ingresos y la seguridad posterior a la actividad profesional. Se trata asimismo de un instrumento clave para la consecución de un nuevo equilibrio entre el trabajo, el ocio y la formación a lo largo de la vida. Lo que hoy está en juego es cómo brindar los medios para que las elecciones colectivas sean una realidad. La reforma de las pensiones, por último, nos obliga a considerar una cuestión más amplia y es la de la democracia y su funcionamiento concreto en las sociedades industriales contemporáneas.

Bibliografía

- Antichi, Massimo, y Pizzuti, Robert. 1999. «Le système de retraite public en Italie: observations sur les réformes récentes et les modalités de contrôle de leur application» («El régimen público de pensiones en Italia: observaciones sobre las reformas recientes y las modalidades de control de su aplicación»), en Reynaud, 1999, Ginebra, OIT, pág. 99.
- Brooks, Sarah, y James, Estelle. 1999. «The Political Economy of Pension Reform», presentado en la World Bank Research Conference, 14 y 15 de septiembre.
- IRES. 1997. *Chronique internationale de l'IRES*, número especial: «L'avenir des retraites en débat» («El futuro de las pensiones a debate»), núm. 48, septiembre.
- Davies, Bryn. 1999. «La structure de la réforme des retraites au Royaume-Uni», en Reynaud, 1999, Ginebra, OIT, págs. 11-24.
- Gillion, Colin y colaboradores. (directores de la publicación). 2000. *Social Security Pensions: Development and reform*, Ginebra, OIT.
- Lagares Pérez, Ana María. 1999. «Le processus de réforme des retraites en Espagne» («El proceso de reforma de las pensiones en España»), en Reynaud, 1999, págs. 101-110.
- Myles, John, y Pierson, Paul (de próxima publicación). «The Comparative Political Economy of Pension Reform», en Paul Pierson (director de la publicación): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Palier, Bruno, y Bonoli, Giuliano. 2000. «La montée en puissance des fonds de pension: une lecture comparative des réformes des systèmes de retraite, entre modèle global et cheminements nationaux», *El año de la regulación*, vol. 4, págs. 209-250.
- Reynaud, Emmanuel (director de la publicación). 1999. *Réforme des retraites et concertation sociale: Royaume-Uni, Etats-Unis, Allemagne, Japon, Suède, Italie et Espagne*, Ginebra, OIT.
- . 1997a. «Réforme des retraites en Italie: principaux aspects et questions soulevées», *Revista de economía financiera*, núm. 40, marzo, págs. 65-84.
- . 1997b. «France: A National and Contractual Second Tier», en Martin Rein y Eskil Wadensjö (directores de la publicación): *Enterprise and the Welfare State*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar, págs. 65-69.
- Reynaud, Emmanuel, y Hege, Adelheid. 1996. «Italie: une transformation fondamentale du système de retraite» («Italia: una transformación fundamental del régimen de pensiones»), *Revista internacional de la seguridad social* 3/96, págs. 79-89.
- Wadensjö, Eskil. 1999. «Suède: les révisions des régimes publics de retraite» («Suecia: revisiones de los regímenes públicos de pensiones»), en Emmanuel Reynaud (director de la publicación): *Réforme des retraites et concertation sociale*, Ginebra, OIT, págs. 67-81.

Seguridad social: hacia un compromiso renovado con una prestación de carácter universal

Mohsen Ben Chibani

Especialista en seguridad social
Confederación Internacional
de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)

Respecto del tan controvertido debate sobre la seguridad social tal vez convenga recordar que unos de los principales mandatos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sigue siendo «extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa»¹.

Aun así, no cabe duda alguna de que muchos sistemas de protección social sufren presiones. Allí donde hasta ahora han funcionado los regímenes de seguridad social se plantean interrogantes sobre la viabilidad de los mismos; en muchos lugares también existe la acuciante necesidad de crear las tan necesarias redes de seguridad social y actualmente hay propuestas de reforma que cuestionan el carácter público de determinados regímenes.

Cabe esperar que del debate general del tema que tendrá lugar en junio de 2001 durante la Conferencia Internacional del Trabajo surja un renovado compromiso de la OIT y de sus mandantes para salvaguardar, desarrollar o ampliar el marco normativo que se funda en valores y principios universales. El reto no reside en «privatizar» o no la seguridad social, cuestión en torno a la cual algunos intentan orientar el debate, sino más bien en modernizar y optimizar los sistemas; ampliar y aumentar las prestaciones y, sobre todo, extender la protección al mayor número posible de personas. Tal es la opinión de muchos dirigentes y organizaciones sindicales por lo que atañe al futuro de la seguridad social, que al tiempo que examinan las solicitudes de que se vuelva a definir la función del Estado en materia de bienestar, también tratan de hacer valer los propios argumentos en calidad de interlocutores importantes en este debate.

Protección social y mundialización

Habida cuenta del rápido crecimiento del sector informal, de las enseñanzas de la crisis asiática y de la rápida transformación de las economías de los países en transición, salta a la vista que la mundialización exige que el sector social se fortalezca, no que se debilite. Cabe recordar que más de la mitad de la población mundial no dispone de sistema alguno de seguridad social. En África subsahariana y en Asia meridional, la protección social se cifra entre el 5 y el 10 por ciento de la población activa y tiende a disminuir. En la India, por ejemplo, a mediados del decenio de 1990, apenas un 10 por ciento de la población activa trabajaba en el sector estructurado o estaba amparado por la seguridad social; 10 años antes, el porcentaje era del 13 por ciento. En América Latina, los porcentajes se cifran entre el 10 y el 80 por ciento pero tienden a estancarse.

En el sudeste asiático oscila entre un 10 y un 100 por ciento, según el país y, gracias a lo aprendido en la crisis asiática, está experimentando un lento crecimiento. En los países en transición de Europa oriental, el porcentaje varía de un 50 a un 80 por ciento, y en los países más industrializados asciende casi al 100 por ciento. En un informe publicado el año pasado por la CIOSL² se subraya que es importante evitar la exclusión y la marginación, no sólo por razones obvias de carácter social y económico, sino también para garantizar que la participación en el proceso político, corazón de la democracia, no se debilite.

Frente a los programas de ajuste estructural, que han desprovisto de seguridad social a sectores enteros de la población, y al peligro de

avería que acecha a los mecanismos de apoyo tradicionales en todas partes, los sindicatos están cada vez más convencidos de que la seguridad social forma parte del diálogo social y que cada interlocutor debe asumir sus responsabilidades.

Africa abre caminos

«Desde que el jefe de Estado aceptara dejar en manos de los interlocutores sociales la administración del sistema de seguridad social, pasamos de un déficit crónico a una reserva de 15.000 millones de francos CFA (21 millones de dólares de los Estados Unidos)», informó Madia Diop, Secretario General de la Confederación Nacional de Trabajadores del Senegal (CNTS), a sus colegas trabajadores reunidos en la conferencia sindical sobre protección social que tuvo lugar hace poco en Abidján. Convocada por la AFRO, Organización Regional Africana de la CIOSL, esta conferencia reunió a sindicalistas de 20 países africanos de lengua francesa y representantes de la OIT para tratar del futuro de la seguridad social en el continente. Tal como señalara el decano de los sindicalistas africanos, una impresión de que se trataba de algo conocido (*déjà vu*) inundaba la sala de reuniones: el sobrino de un presidente, nombrado administrador de los fondos de la seguridad social; un ministro que cobró 7.000 millones de francos CFA por la construcción de un hospital, cuando las facturas totalizaban a penas la mitad de esa suma; un dignatario del régimen que utilizó fondos de la seguridad social para costearse un viaje al extranjero.

El discurso desencadenó una alud de anécdotas, a cual más pintoresca, desde la compra de un avión *jet* por parte de un dignatario africano hasta la construcción de un aeropuerto. En resumen, todas las prebendas que se ofrecieron aquellos a quienes se confió la administración de fondos de la seguridad social. Ninguno de los participantes impugnó el análisis del representante del Banco Mundial que declaró categóricamente que «en muchos países, los sistemas de seguridad social se han convertido en la vaca lechera de los Estados en una desenfrenada carrera hacia la bancarrota».

Los sindicalistas condenaron los excesos cometidos por los Estados en lo que respecta a la administración de los fondos de la seguridad social pero, a la vez, se opusieron enérgicamente a los planes que preconizan las instituciones financieras internacionales con miras a privatizar los sistemas. Los dirigentes sindicales de Africa convinieron en que «el Estado

debe asumir su responsabilidad de regulador del sistema de seguridad social y permitir que los interlocutores sociales lo administren». De hecho, cualquier análisis de la crisis del sistema de seguridad social en los países africanos de lengua francesa que se circunscriba a la función, a veces dudosa, cumplida por los gobiernos dará una visión parcial del panorama.

Tal como se ha indicado, actualmente el sistema de seguridad social de dichos países da protección en promedio al 10 por ciento de la población activa. La gente que no trabaja en el sector estructurado queda excluida y las prestaciones se limitan a pensiones y asignaciones familiares.

En el Convenio núm. 102 de la Organización Internacional del Trabajo (véase recuadro) se enumeran nueve ámbitos de protección; en el mejor de los casos, los sistemas de los países africanos de lengua francesa cubren seis, según Albertine Bankole, Administradora de Mano de Obra de Benin y autora de un informe sobre la situación de la seguridad social en Africa³. Ningún sistema prevé prestaciones de desempleo. «Salvo en países como Argelia y Gabón, donde hay sistemas nacionales de seguro de enfermedad, la atención médica y el pago de licencia por enfermedad se dejan a la iniciativa del empleador, cuyo aporte suele ser parcial y temporario», afirma la especialista.

Así pues, los sistemas existentes distan mucho de cumplir con todos los requisitos. Hace poco, un dirigente del sindicato nacional de trabajadores del Congo explicaba que antes «un trabajador o un campesino enfermo podía recibir tratamiento en un hospital del Estado por un precio módico. Hoy día, debe procurarse una receta y tiene que pagar los medicamentos que, a menudo, son muy caros o escasean». Las prestaciones familiares, en los países

El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) estipula normas mínimas en los nueve ámbitos siguientes:

- asistencia médica
- enfermedad
- desempleo
- vejez
- accidente del trabajo y enfermedad profesional
- prestaciones familiares
- maternidad
- invalidez
- prestaciones de sobrevivientes

africanos de lengua francesa, oscilan entre 200 y 2.000 francos CFA por hijo y por mes, es decir, tres dólares como mucho. «Las asignaciones siguen siendo las mismas desde hace décadas», deploraba Felix Ibara, dirigente sindical de Congo Brazzaville. La situación es semejante en todos estos países y en la mayor parte de África la lista oficial de enfermedades profesionales reconocidas se sigue basando en la de los países industrializados y, por lo tanto, deja de lado enfermedades propias del continente africano.

Durante mucho tiempo, las redes de apoyo tradicionales, centradas en la familia o la comunidad, suplieron las carencias institucionales: en algunos casos, un trabajador podía subvenir a las necesidades de varias generaciones de su familia. Pero llegaron los ajustes estructurales. Muchos sindicalistas les imputan la agudización del desempleo, exacerbado por el éxodo rural que continúa inexorablemente. En el Camerún, el desempleo se cifra en un elevado 29 por ciento de la población activa, y en Guinea hubo un recorte del 16 por ciento del personal de la administración pública.

En la República Democrática del Congo, que tiene una población de 45 millones de habitantes, hay tan sólo un millón de trabajadores. De ahí que las cotizaciones a la seguridad social estén disminuyendo a un ritmo vertiginoso. En Côte d'Ivoire, el fondo de la seguridad social recibe menos aportes que en 1990.

Otro factor determinante es la evolución demográfica. «En 1972, en el Senegal había cinco trabajadores activos por pensionado. Actualmente, la proporción es de dos por dos», señala Madia Diop. La misma tendencia se constata en Túnez, donde, según la Unión General Tunecina del Trabajo (UGTT), en 1960 había ocho trabajadores activos por pensionado y, hoy día, la proporción es de cuatro a uno.

Tampoco hay que olvidar cuestiones de orden económico a raíz de las cuales los sindicatos han tenido que dirigirse al sector informal para ampliar las estructuras de apoyo a la seguridad social. Más allá del tópico, aunque sea cierto, de lustrabotas, vendedores ambulantes y comerciantes muy pobres, en el sector no estructurado la evasión de impuestos también es proverbial.

Según Célestin Nansis, especialista de la seguridad social, de Benin, una encuesta nacional reveló que un 59 por ciento de la gente que trabaja en el sector informal gana lo suficiente como para cotizar al sistema de seguridad social.

Sabido es que un sistema de seguridad social bien administrado puede cumplir una fun-

ción esencial en lo que respecta a reducir la pobreza, principalmente mediante los requisitos que impone para adquirir y conservar derechos. A este respecto citemos el ejemplo de las asignaciones familiares, porque gracias a dichos requisitos se reduce la mortalidad materno-infantil, ya que para beneficiarse de la prestación, la asegurada tiene que someterse a controles médicos. Además, propician la educación de los hijos pues se deben presentar certificados de asistencia a la escuela. Los sindicatos africanos entienden que la seguridad social «debe basarse en principios de equidad y justicia social teniendo en cuenta que todos los trabajadores deben estar cubiertos por la seguridad social.» Argumento que nunca resultó tan patente como en la crisis asiática.

Enseñanzas de la crisis asiática

«Los años de crecimiento espectacular llevaron a los dirigentes de los países de Asia a creer que el crecimiento de por sí proporcionaba una red de seguridad social. Todos hemos visto los daños que provocó esta creencia», dijo Takashi Izumi, Secretario General de la APRO, Organización Regional para Asia y el Pacífico de la CIOSL. APRO había denunciado, repetida y firmemente, la economía estilo casino que se practicaba en el continente y la falta de una protección social digna de ese nombre. Desgraciadamente, los hechos demostraron que los sindicatos estaban en lo cierto.

Por lo general, la seguridad social en Asia se limitaba a los fondos de jubilación, atención médica y seguro de accidentes en el lugar de trabajo, y sólo en el sector estructurado. Salvo contadas excepciones, no había seguro de desempleo. «La red de seguridad social equivale a los ahorros de personas y familias, y la función del Estado prácticamente no existe», declaró la OIT. Las devaluaciones repetidas y el derrumbe de las instituciones financieras de Asia redujo el ahorro personal a cero. Lo que es peor, la tan mentada disminución del nivel de pobreza a principios del decenio de 1990 no pudo apreciarse; fue todo lo contrario. A raíz de la rápida expansión del sector informal, la gran migración de la fuerza de trabajo y la falta de protección social, el riesgo de una explosión social no escapó a las organizaciones sindicales ni a la OIT, que advirtieron de los peligros apenas estalló la crisis. Los acontecimientos en países como la República de Corea, Indonesia, Malasia y Tailandia confirmaron ese análisis.

Ya no hace falta presentar pruebas de la importancia que reviste contar con un sistema de

seguridad social que sea eficaz, ya que actualmente esta cuestión figura entre las principales prioridades de los sindicatos de la región, a juzgar por el artículo de Anne Drouin sobre el tema en el presente número.

Cambios difíciles en Europa oriental

El desafío ha sido algo distinto en los países del ex bloque oriental, donde el hecho de haber abandonado los sistemas de seguridad social basados en el Estado ha planteado múltiples problemas a los nuevos dirigentes.

¿Cómo pasar de un sistema estatal que, a pesar de sus defectos, asegura un mínimo nivel de cohesión social, a otro que, aunque sea equilibrado desde el punto de vista económico, entraña el peligro de añadir más sufrimientos a una población sometida ya a rudas pruebas por la reestructuración?

Henri Lourdelle, a quien la Confederación Europea de Sindicatos (CES) encargó la redacción del Libro blanco⁴ sobre el tema, explica que incluso si en algunos países los sistemas de protección social pertenecen a una vieja tradición que remonta a 1912, como en Rumania, y a 1918, en Bulgaria, la integración en el bloque soviético trajo aparejada una «mentalidad de asistido» y la pérdida total de la noción de responsabilidad personal.

Los mismos defectos aquejan a los sistemas actuales que funcionan mal: falta de transparencia entre gastos e ingresos, lo que implica que los gastos no se controlan como es debido y un sistema totalmente financiado por las empresas que no incluye cotizaciones de las personas interesadas. Paradójicamente, las primeras medidas tomadas a fines de 1989, época de la implosión política del comunismo, no mejoraron la situación. La precipitada arremetida de soluciones «plenamente liberales» para paliar las deficiencias del sistema «plenamente estatal» no hizo sino complicar los problemas. (Véase el artículo de Elaine Fultz y Markus Ruck en este mismo número.)

En todos estos países, el Estado presta atención de salud gratuita, excluyendo la atención odontológica. En Bulgaria, la República Checa, Hungría y Polonia, la hospitalización es gratuita pero comienzan a surgir sistemas privados, y en Polonia ya hay clínicas financiadas por fundaciones dentro de los propios hospitales. Una de las taras siguen siendo las «coimas» que a menudo piden los médicos del sector público, que siguen muy mal pagados. Salvo en Bulgaria y la República Checa, la medicina sigue siendo gratuita. Sin embargo, en Hungría y Polonia se ha

instituido un sistema por el cual los pacientes deben pagar, incluso si luego se les reembolsa.

En general, el número de médicos en ejercicio, de farmacias y de hospitales se juzga satisfactorio pero su distribución geográfica deja que desear. Aquí, al igual que en el resto de Europa, los intentos de racionalizar han tropezado con la hostilidad de profesionales y usuarios.

Si el sistema de salud experimenta dificultades, la situación en lo que respecta a las pensiones es dramática. Las pensiones, proporcionales a la ocupación y la edad, excepto en Letonia, son insuficientes y suponen una gran reducción de ingresos. Frente a esta situación, esos países han adoptado una estrategia de dos vertientes.

En primer lugar, se modificó el criterio relativo a la edad. Por ejemplo, hacia el año 2006, en la República Checa la edad de jubilación para los hombres será de 62 años y para las mujeres de 61. En segundo lugar, los fondos de pensión se están aprovisionando mediante iniciativas fiscales. Actualmente, en la República Checa existen 44 fondos de pensión que abarcan a más de un millón de personas. Tímidamente, Bulgaria trata de emprender el mismo camino.

La gran novedad en Europa central y oriental fue la introducción del seguro de desempleo, fenómeno que se había desatendido en las ex repúblicas populares. Dado que cada quien debe empezar desde el principio, las soluciones varían de un país a otro pero los principios son idénticos. En Polonia, se lleva a cabo un experimento original, ya que el pago de prestaciones de desempleo depende del lugar de residencia. El trabajador o la trabajadora que pierde su puesto de trabajo cobra el seguro de desempleo durante seis meses si vive en una zona donde la tasa de desempleo es baja, y durante un año si reside en una zona donde resulta difícil encontrar trabajo.

Ahora bien, una vez establecido el diagnóstico, ¿cuál es el remedio? Los sindicalistas ponen mucho cuidado en no echar todo por la borda y militan para que se conserve un sistema de seguridad social de prestación universal. Los gobiernos son más reticentes pero, en general, como quieren que su país ingrese en la Unión Europea (UE), buscan soluciones acordes con el «modelo social europeo», aun cuando haya intentos de mantener a los sindicatos al margen del manejo de los fondos sociales que, en muchos casos, se sigue pensando que forman parte del presupuesto del Estado y que, por lo tanto, han de utilizarse como lo decida el gobierno.

Por consiguiente, los países de Europa central y oriental tendrán que conciliar ley del mer-

cado y cohesión social. Huelga decir que existe la gran tentación de «privatizar» y, por ejemplo, de poner el sistema de salud en manos del seguro privado, como se ha hecho en la República Checa. «En este debate subyace el problema fundamental de saber si la salud es un derecho universal. Si lo es, no puede privatizarse porque no entraría plenamente en los fines de la economía de mercado, que terminaría por aceptar únicamente a quien debe pagar», afirma Henri Lourdelle, y añade: «si la privatización fuera la panacea, la receta ya se hubiera aplicado en otras partes».

De hecho, así fue, pero rara vez dio resultado por no decir más. En los Estados Unidos, patria del neoliberalismo, el sistema privado de atención de salud no sólo es el más caro del mundo sino que además excluye a 44 millones de estadounidenses que no disponen de cobertura médica alguna.

¿Han sido positivas las reformas y la privatización en América Latina o bien al contrario?

En los últimos decenios, los sistemas de seguridad social de América Latina han sido objeto de privatización y de reformas importantes vinculadas con reformas de la legislación laboral. El proceso ha entrañado costos ingentes que se justificaron argumentando que con la reforma «el sistema funcionaría mejor». Sin embargo, los trabajadores argentinos y brasileños no tardaron en descubrir que la única manera de costear el déficit de la seguridad social generado por la privatización era pagar más impuestos.

Además, dado que en muchos casos la cotización de los miembros de los regímenes de pensión privados asciende hasta el 2 por ciento del salario mensual para pagar los costos administrativos de sus fondos de pensión, cabe preguntarse por qué esa cotización no guarda relación alguna con el monto de la pensión que recibe el trabajador cuando se jubila.

Luis Anderson, Secretario General de la ORIT, Organización Regional Interamericana de Trabajadores, de la CIOSL, estima que los fondos de pensión privados no deben exponerse a los altos índices de riesgo que supone depender de los resultados de la economía en la que se invierten (y los altibajos del ciclo económico). «En los últimos veinte años, estas oscilaciones han sido muy pronunciadas en América Latina y las utilidades de los fondos se resintieron. Lo que es más alarmante, los afiliados tal vez reciban una pensión demasiado

baja como para llevar un nivel de vida decoroso cuando se jubilen», señala Luis Anderson.

Hay límites en cuanto a la medida en que se pueden evaluar la eficiencia y eficacia de los regímenes de pensión privados, puesto que la finalidad de la mayoría de las reformas residía en resolver el problema de financiar los servicios, no de proporcionar fondos suficientes para cumplir con los compromisos contraídos con las futuras generaciones de pensionados. La ORIT mantiene que hacen falta reformas pero con el objetivo preciso de «garantizar que los regímenes sean viables a largo plazo y de mejorar considerablemente los servicios para los afiliados, al menor costo posible».

La experiencia demuestra que las reformas de la seguridad social pueden resolver los problemas de financiación de los regímenes de pensiones a corto plazo pero no solucionan el problema fundamental de distribución e igualdad de jubilación de las futuras generaciones de trabajadores, ni la exclusión de los grupos más vulnerables, que cuando llegan a la edad de jubilación pasarán a engrosar las filas de los pobres propiamente dichos. Las reformas no han garantizado la viabilidad a largo plazo, que debería ser la verdadera meta de los fondos de pensión.

Luis Anderson hablaba de la necesidad de encontrar «una fórmula apropiada y viable para los regímenes de pensión en América Latina que incluyera a quienes siguen estando excluidos (trabajadores del sector informal y trabajadores rurales) y que fuera fiel a los principios de solidaridad y prestación universal en cuanto marca registrada de la seguridad social».

Aunque se ha escrito mucho acerca del futuro de los sistemas de pensiones, en el Informe de la CIOSL, de junio de 2000, se recuerda que el 90 por ciento de las personas en edad de trabajar no está cubierto por ningún régimen de seguridad social, y se añade que «para muchísimos seres humanos, ser demasiado viejo para trabajar o demasiado joven para morir implica convertirse en una carga para su familia, que también puede encontrarse en dificultades».

La CIOSL también advierte de los peligros que entraña dejar las pensiones libradas a los caprichos de los mercados financieros. En Chile, donde se privatizaron las pensiones, la baja del mercado de valores en junio de 1998, producto de la crisis asiática, supuso una amenaza de estragos duraderos para el sistema de fondos de pensiones. Los efectos serían 10 veces más graves en los países más pobres, desprovistos de sólidas instituciones financieras, sobre todo en África, donde en muchos casos

instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional presentan la privatización como la panacea.

A pesar de toda esta (onerosa) campaña publicitaria de las pensiones privadas, en Europa los sistemas públicos siguen suministrando un 88 por ciento de las prestaciones, y los regímenes de pensión públicos no están condenados a la ruina como pretenden hacernos creer los defensores de los planes de pensión privados. Aun cuando no hay que minimizar los problemas relativos al futuro a largo plazo de dichos sistemas, la realidad exige un método más sobrio. En los Estados Unidos, donde se reclama el examen de determinadas esferas del sistema público, los estudios revelan que las prestaciones están garantizadas para los próximos 37 años, o incluso 75 años, si el crecimiento económico mantiene el ritmo actual. «La privatización por sí misma no permitirá abaratar los costos para sufragar las jubilaciones de la generación del auge de la natalidad», comenta un experto citado en el informe de la CIOSL.

Carga o inversión

«La protección social no debe considerarse una carga sino una inversión. Si bien es cierto que hay que modernizarla, el Estado debe se-

guir desempeñando su función esencial de regulador», asevera la CIOSL. Los sindicatos esperan que este mensaje sea claro para los delegados que tratarán este asunto en la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. El hecho de que sólo 40 países hayan ratificado hasta ahora el convenio fundamental de la OIT sobre protección social, adoptado en 1952, y la constatación de que existe la tendencia de socavar más aún esa protección tan desigual son motivos suficientes para que la OIT dé cabal prioridad a la seguridad social de prestación universal.

Notas

¹ OIT. 1944. Declaración de Filadelfia, sección III, apartado f).

² CIOSL. 2000. *A global priority – strengthening social protection in the 21st century*, informe publicado con ocasión del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas: «Cumbre mundial sobre desarrollo social y el futuro: en pos del desarrollo social para todos en un mundo globalizado», Ginebra, junio.

³ AFRO. 1998. *The Social Security Situation in Africa, Principles, Problems and Outlook*, Abidján, septiembre.

⁴ Confédération européenne des syndicats. 1999. *Livre Blanc sur la protection sociale dans les pays d'Europe centrale et orientale*, coordinado y editado por Henri Lourdelle, Bruselas, octubre.

De la ayuda humanitaria a una protección sostenible

Lambert Gbossa

Director
OIT, Kinshasa

Bernardin Gauthé

Consultor

En Africa, en el periodo que precedió a la colonización, la protección de las personas pobres o incapaces de asegurar su subsistencia se consideraba como responsabilidad de la familia extensa o de la comunidad solidaria. Con la colonización se instauró un nuevo régimen de seguridad social acorde con el modo de producción, el desarrollo económico y el sistema político. Junto con nuevas fórmulas de protección social, organizadas por las asociaciones caritativas, religiosas o sobre la base de criterios étnicos en el sector urbano, surgieron formas inéditas y más organizadas de protección social. En un primer momento, las potencias coloniales ampliaron el ámbito de aplicación de los regímenes de seguro social a sus ciudadanos residentes en las colonias. La cobertura de los trabajadores locales se concentró en los trabajadores de las zonas urbanas e industriales, fundamentalmente para estabilizar la mano de obra o para calmar a las organizaciones sindicales que habían comenzado a movilizarse luchando contra las injusticias. Pese a lo anterior, la mayor parte de la población siguió estando al margen de todo régimen de seguridad social: el sistema en vigor era muy restringido tanto desde el punto de vista de su cobertura (número de personas) como de las contingencias contempladas (tipo de prestaciones). Fuera de los accidentes del trabajo y las prestaciones de invalidez de origen profesional, no existía en ningún país sino una prestación – independiente de las cotizaciones – de pensiones a los ciudadanos no africanos mayores de 60 años, como en el caso de Zimbabwe hasta 1976, país que, incluso después de la independencia, en 1980, no mantuvo sus prestaciones sino a las personas que efectiva o potencialmente cum-

plian con los requisitos establecidos en el periodo anterior a ésta.

En los países francófonos, las contingencias cubiertas concernían las prestaciones familiares, las prestaciones por accidentes del trabajo y las pensiones. Tuvieron que transcurrir prácticamente diez años en algunos países hasta que se consiguiera mejorar las prestaciones existentes, como en el caso de las pensiones acordadas en el Africa francófona en el marco de la acción del Instituto de Pensiones y Previsión de Africa Occidental (cuya sigla en francés es IPRAO). Con posterioridad a la independencia, en todos esos países se ha mantenido la desigualdad en el plano de las prestaciones personales y se han realizado escasos esfuerzos para ofrecer nuevas prestaciones y para ampliar la cobertura abarcando otras categorías de la población.

Funcionamiento de los regímenes de seguridad social

Por lo general, y casi en todos los países, la protección social cubre a menos del 10 por ciento del total de personas por derecho propio o derivado y los ingresos distribuidos apenas alcanzan el 1 por ciento del PIB. La situación de los regímenes de pensiones se ha *deteriorado* debido a las siguientes causas internas:

- En todo el mundo y casi en todos estos países la evolución de la esperanza de vida al nacer ha tenido consecuencias en los regímenes de pensiones. Cada 10 años la esperanza de vida al nacer ha aumentado 4 años en promedio. En 1960, la esperanza de vida a la edad de la jubilación (55 años) era de 17 años; en 1990 era de 19 años. Hoy, la

evolución de la epidemia de VIH/SIDA, que ejerce una enorme influencia en el nivel de la esperanza de vida, está afectando seriamente a los trabajadores y es una carga para las finanzas de los regímenes de protección social.

- El funcionamiento de esos regímenes se ha visto afectado sobre todo por:
 - la evolución desfavorable del empleo;
 - una gestión ineficiente y un diálogo social inexistente que hubiera podido consolidar la participación de los interlocutores sociales en la gestión de los sistemas de seguridad social.
- El *funcionamiento administrativo* y la *organización* de las instituciones de la seguridad social han presentado en algunos casos serias deficiencias. En varios países, dichas instituciones no han podido establecer un contacto operacional con los asegurados porque no se llevan registros apropiados. La demora excesiva y las complicaciones burocráticas afectan a los asegurados impidiéndoles que paguen un porcentaje normal de sus cotizaciones.
- En casi todos los países la viabilidad financiera del régimen no ha quedado siempre asegurada. Las reservas técnicas, que debieron haberse constituido para hacer frente al pago de las prestaciones, no fueron de la magnitud adecuada ni se administraron con el rigor requerido. A las dificultades ligadas a la capacidad de gestión financiera habría que agregar la inexistencia de oportunidades de inversión porque en el seno de las instituciones no existe ni una reglamentación, ni un marco jurídico ni un sistema de control apropiados. Por otra parte, las inversiones no se han hecho de conformidad con las normas o no se ha podido garantizar la contrapartida necesaria para hacer frente a los compromisos contraídos con los asegurados.
- El costo administrativo de la gestión del régimen general de seguridad social es muy elevado. Por ejemplo, en un país de Africa central el costo de un funcionario encargado de distribuir prestaciones de un valor inferior a 5 dólares (rentas y pensiones) es de 3.000 dólares. Se trata sin duda de un caso extremo pero que se repite en todos estos países.

La rentabilidad social de los regímenes de protección social

En estas condiciones, en muchos países las prestaciones son inadecuadas o acumulan un retraso de varios años. La confianza en el sistema se ha erosionado por completo.

Una crisis profunda y previsible

La crisis que afecta a los regímenes de protección social es profunda. Desde 1986 los ingresos por habitante en los países de Africa subsahariana continúan bajando. Las inversiones públicas son escasas. Aunque la presión demográfica es elevada, el volumen de empleo ha bajado y continúa reduciéndose tanto en el sector público como en el privado. En ciertos casos y sobre todo en el sector público, los salarios se han depreciado o no han acompañado la evolución (aumento) de los precios. Con el incremento de la pobreza se ha reducido el consumo, y como corolario de lo anterior numerosas empresas han cesado sus actividades y un gran número de trabajadores ha abandonado el sistema de protección social perdiendo sus derechos a las prestaciones de la seguridad social.

En menos de una generación las discrepancias socioeconómicas del mundo del trabajo se han visto modificadas. A fines de los años setenta, todos los responsables de los países y buen número de teóricos consideraban que el sector moderno seguiría constituyendo una parte importante y sin duda creciente de la población activa, y esto hasta el punto de que nadie había prestado atención al hecho de que la población se estaba volcando hacia el sector informal. En el curso del tercer decenio del desarrollo (1980-1990), el fenómeno, que se creía pasajero y como tal debía pura y simplemente desaparecer, se vio reforzado debido a la influencia de tres factores. Primero, un crecimiento demográfico galopante que se tradujo cada año en una cohorte de personas en busca de su primer empleo. Después, una crisis económica seria, cercana a la recesión, con guerras que han afectado o reducido la capacidad de absorción del sector moderno. Por último, un incremento del éxodo rural que ha obligado a un gran número de personas a buscar la manera de ganarse la vida en las ciudades. La proporción de jóvenes y de los que buscan su primer empleo aumenta continuamente. Al ritmo con que evoluciona la situación, la tasa de ocupación de los trabajadores asalariados podría no ser superior al 2 o 3 por ciento como máximo en los próximos veinticinco años, y

éste es el único sector de la población que se beneficia del régimen oficial de seguridad social. De manera que se está frente a una degradación previsible de la rentabilidad social del régimen de seguridad social.

El objetivo de los próximos años: ampliar la cobertura

Los países de esta región están presenciando diversas mutaciones de orden político (promoción de la democracia), de orden económico (promoción de un sistema más liberal y una evolución hacia un Estado que centra su acción en sus funciones de reglamentación), de orden social (un papel más destacado de los actores económicos y de los movimientos asociativos en el desarrollo nacional) y de orden cultural (consideración de los factores culturales en los procesos de desarrollo). Si a lo anterior se agrega la evolución demográfica y del empleo se explica el aliciente que existe para ampliar la cobertura de los regímenes de seguridad social.

La idea de ampliar la cobertura de los regímenes de protección social no es reciente. En efecto, muchas legislaciones sobre la materia promulgadas tras el acceso a la independencia contienen dos tipos de disposiciones específicas en favor de la ampliación de la cobertura. Las primeras se refieren al ámbito de aplicación de los regímenes, y así, en la sección que trata de los riesgos profesionales y en la que trata de las pensiones, el legislador prevé con frecuencia una mejor cobertura estipulando que: «... el régimen asume la responsabilidad (...) de proporcionar todas las prestaciones de seguridad que instituirá posteriormente en favor de los trabajadores asalariados ...». Otro conjunto de disposiciones se refiere al campo de aplicación personal del régimen existente. En efecto, gran parte de la legislación en vigor contempla que las personas físicas que voluntariamente lo soliciten tienen la posibilidad de tomar un seguro de vejez o de riesgo profesional. Tales disposiciones figuran aún hoy en el derecho positivo referente a la seguridad social en Madagascar (artículo 259 del Código de Protección Social); Rwanda (Decreto-ley del 22 de agosto de 1974, artículos 1 y 3); Benin (Ordenanza del 17 de enero de 1973, artículos 1 y 5); Djibouti (Ley del 19 de junio de 1989, artículo 4), entre otros países. Ahora bien, la evolución esperada, es decir, la ampliación de la cobertura social no se ha producido.

Los Estados han tomado conciencia de los lazos que existen entre la protección social, la promoción del empleo y el diálogo social.

Constituye ésta una de las principales lecciones de las reuniones que han tenido lugar en Dakar (1994), Abidján (1996) y Yaoundé (1997). En esta última se formularon recomendaciones en materia de rehabilitación y referentes a la reforma del régimen de protección social.

Pero el debate sobre la mejora del régimen de protección social queda restringido en el sector formal de la economía, a la búsqueda de un equilibrio financiero mediante un aumento de las cotizaciones sobre los salarios. Esas cotizaciones se hacen cada vez más insostenibles porque su importancia relativa disminuye si se considera el conjunto de la población. El debate sin embargo no ha abordado sino ligeramente cuestiones de fondo, como el hecho de que la mayor parte de la población no está cubierta o la capacidad de las comunidades para organizarse y la contribución que pueden aportar al desarrollo del régimen de protección social. Frente a las limitaciones de los regímenes institucionales de protección social, los esfuerzos realizados por la población para organizar formas de protección solidarias y de proximidad no se han tenido en cuenta cuando se han evaluado los programas de protección social, y estos esfuerzos se siguen ignorando.

El debate debería sobrepasar el marco original y estrecho en que siempre se ha inscrito, que es el de una sustitución del ingreso por otro marco que aborde globalmente las necesidades nuevas que engendran la extensión de la pobreza y el crecimiento del sector informal, así como el vínculo que existe entre protección social y promoción del empleo tanto en el plano sectorial como en el de la comunidad.

¿Qué hacer hoy para ampliar la cobertura del régimen de protección social? De lo que podemos estar seguros es de que no hay receta ni solución transferible de un país a otro. En cambio, sí existen líneas directrices que pueden orientar la acción de quienes deciden y de quienes aplican estas decisiones. En el plano normativo se puede establecer una estrategia para ampliar la cobertura que podría descansar en los siguientes principios:

- a) considerar la ampliación de la cobertura dentro de una visión global de la protección social nacional formulando una política integrada y más flexible que contemple las diferentes opciones a las que podrían acogerse las diferentes categorías de trabajadores mediante contratos de seguridad social;
- b) confiar la tarea de ampliar la cobertura a las comunidades y transferir a los individuos la obligación de contratar su propia previsión

social, responsabilizando por esta vía a las comunidades en materia de previsión de los riesgos y de proporcionar cierto tipo de prestaciones; y

- c) hacer que el Estado desempeñe una función reguladora, de garante y no de administrador directo, lo que permitirá reforzar las capacidades institucionales para organizar mecanismos reglamentarios que favorezcan las iniciativas privadas.

Dentro de esta óptica se podrían prever tres niveles de protección social, a saber:

a) Primer nivel: una red de seguridad

Este primer nivel de protección social consistiría en una suerte de red de seguridad destinada a las poblaciones residentes que no pueden tomar un seguro ni participar en su propia protección. La base del régimen es la solidaridad nacional que refleja un carácter distributivo. El mecanismo de financiación reposaría tanto en las comunidades como en el Estado. Las dificultades encontradas hasta ahora para hacer realidad este nivel provienen de las limitaciones financieras que también afectan al Estado y que no se han tomado suficientemente en cuenta, pensándose que para organizar este nivel bastaría con recurrir a la tributación.

En el caso de Benin, ha quedado demostrado que con un umbral de pobreza estimado de 240 dólares de los Estados Unidos anuales por familia en el medio urbano y en donde el 31 por ciento de la población es muy pobre (se estima que el umbral de pobreza absoluto es de 140 dólares anuales), será difícil para el Estado establecer la mencionada red de seguridad social para al conjunto de los pobres. Ni el presupuesto del Estado ni las cotizaciones pueden garantizar el suministro de tales prestaciones. De modo que esta red de seguridad que abarca al conjunto de la población es un espejismo y es fácil comprender por qué ha sido hasta ahora tan difícil de organizar.

b) Segundo nivel: la protección obligatoria

Este segundo nivel deberá funcionar fundamentalmente según la lógica de los seguros. El objetivo es abarcar a todas las categorías de la población que puedan asumir la carga de su propia protección. Financiado enteramente por las cotizaciones y con cargo a los asegurados exclusivamente, este sistema obligatorio y contributivo tendría como objetivo asegurar una re-

distribución horizontal de los recursos: de los jóvenes hacia las personas mayores, de los solteros hacia los padres de familia, de los sanos hacia los enfermos y de los activos hacia los jubilados.

c) El tercer nivel: la protección complementaria

Reposa igualmente en la lógica de los seguros y su objetivo es proporcionar prestaciones complementarias a las que suministran los regímenes primarios de seguridad social. Este tercer nivel estaría destinado a todas las categorías de la población (asalariados, trabajadores independientes, entre otros) capaces de participar plenamente en su protección y que deseen mejores prestaciones que las de base que proporciona la seguridad social.

d) Desarrollo armónico y concertado del régimen de protección social: una autoridad superior

La mayor o menor apertura del régimen de protección social a la evolución de la economía y a la organización de la comunidad exigirá otras acciones si se persigue un desarrollo armónico. En efecto, se plantea la cuestión de la armonización de los tres niveles, de la evaluación de los progresos realizados, y las actividades que se deben emprender para conseguir que los diferentes actores cumplan sus funciones de manera óptima. Desde esta perspectiva se podría justificar la creación de una autoridad superior en materia de protección social. Se trataría de una estructura de consulta en la que estarían representadas todas las partes que intervienen en el sistema (personal de gestión, beneficiarios, proveedores de fondos), que deberían desempeñar las siguientes tres funciones:

- a) constituir frente a los poderes públicos una instancia de concertación y de información que emita observaciones fundamentadas sobre todas las cuestiones que se refieran a la protección social en el país;
- b) constituir una instancia de reglamentación que verifique los objetivos que se han planteado globalmente para los tres niveles de protección y la medida en que esos objetivos se han alcanzado. Se trata entonces fundamentalmente de una instancia que no interferirá en absoluto con las diferentes funciones de tutela ejercida sobre la gestión y sobre el personal. En tanto que instancia de

regulación global del sistema, dicha autoridad superior se encargaría de elaborar el presupuesto social de la nación;

- c) actuar como árbitro en los conflictos que surjan entre las diferentes instituciones de la seguridad social.

Maneras de conseguir una ampliación de la cobertura: enfoques inéditos

Ultimamente se han realizado muchos esfuerzos por apoyar las acciones emprendidas en el sector informal o en el mundo rural en favor de sus desarrollos respectivos.

El vínculo que existe entre empleo y protección social no solamente es real sino que es cada vez más pertinente en el combate contra la pobreza. Hoy día es posible, en el plano de los conceptos, establecer un puente entre microempresa y «microseguro» de salud. El microcrédito acordado a los individuos crea puestos de trabajo y genera ingresos. Por esta razón la capacidad de trabajo de éstos debe protegerse con un seguro de salud. Lo anterior no quiere decir que el microcrédito por sí solo permita que un individuo deje de ser pobre.

Una de las principales causas de que no se reembolsen los créditos es la enfermedad. La identificación de los elementos que favorecen el reembolso de los mismos debe ser, en una primera etapa, una estrategia que ponga en relación el microcrédito con la microempresa y un microseguro de salud desde una perspectiva comunitaria y mutualista. El principal desafío a que deben hacer frente las estructuras pertinentes es el de que sus acciones se prolonguen en el tiempo y que vayan asociadas a un programa de educación en materia de previsión. La seguridad social por intermedio de la constitución de mutuales de salud tiene futuro porque se funda en los principios de solidaridad de grupo y de equidad. Los miembros de una mutual se hallan vinculados entre sí por lazos profesionales, culturales o geográficos. Entre las garantías de éxito de este tipo de seguro de salud figura el hecho de que los adherentes participan efectivamente en unos órganos de gestión que eligen de manera democrática. La mutual se revela de esta suerte como un lugar en que se aprende a administrar y la situación de grupo facilita la negociación con quienes suministran las prestaciones de salud y ante las instancias superiores encargadas de definir la política de salud.

Las características del sistema podrían ser las siguientes:

- a) Descentralización. Contrariamente al sistema institucional construido sobre la base de un enfoque centralizado, se adopta el modelo descentralizado y de proximidad;
- b) Asunción de responsabilidades sobre la base de:
- una gestión participativa y democrática;
 - prestaciones ligadas al pago de una cotización y no en régimen de asistencia;
 - un personal de gestión que se elige y cuya actuación está bajo el control directo de los afiliados;
- c) Obligación de asegurarse. Para todos pero realizada por etapas. Primero, quienes pueden pagar su afiliación, a saber, los trabajadores asalariados. Luego los trabajadores del sector informal urbano o rural que han accedido o están en curso de acceder a un programa generador de ingresos. La ampliación del sistema de protección social se vincula también a la ampliación del empleo y de los programas de generación de ingresos;
- d) Libre elección del sistema por parte de los asegurados. El seguro es obligatorio pero reposa en la libre elección
- de la mutual y
 - del centro de salud.

En función de la apreciación real que la persona tenga de la calidad de las prestaciones recibidas podrá, si lo desea y según las modalidades previstas, cambiar de mutual o de centro de salud;

- e) Control directo por los propios beneficiarios. Los asegurados designan al personal de gestión y actúan como su empleador:
- gracias a la gestión de proximidad y a la relación directa que hay entre las cotizaciones y el costo de las prestaciones, los asegurados ejercerán un control directo sobre el derecho a las prestaciones;
 - gracias a la libertad de que gozan de ejercer su derecho de afiliación, los asegurados ejercen un control sobre las mutuales y los centros de salud;
- f) Establecimiento facultativo de un protocolo de cooperación entre mutuales y centros de salud. Las entidades aseguradoras (mutuales) y las que suministran las prestaciones (centros de salud) se encuentran inmersas en un sistema en que se puede negociar el costo de las prestaciones según las condiciones imperantes en el mercado.

Un protocolo de acuerdo, debidamente firmado por ambas partes, permitiría garantizar el contenido de las prestaciones. El principio adoptado no es el pago por acto realizado a los que suministran las prestaciones, sino un pago promedio anual por persona asegurada y por el conjunto de prestaciones recibidas (consultas, gastos de farmacia, entre otros). Con cierta periodicidad, los aseguradores y quienes suministran las prestaciones analizan los datos relativos a la gestión y determinan los costos de las prestaciones por beneficiario sobre la base del costo promedio de las prestaciones al conjunto de los asegurados;

g) La función y el lugar del Estado son las de actuar como garante del funcionamiento del sistema. Al permitir que se ejerzan libremente las libertades el Estado actúa como autoridad de tutela, y así:

- organiza el marco reglamentario;
- otorga o retira las licencias para actuar (a las mutuales, a los centros de salud);
- controla la prestación de servicios (a posteriori);
- garantiza el buen funcionamiento del sistema. El Estado cumple una función de aval de la gestión pero no la realiza directamente;

h) Articulación entre los diversos niveles de protección social. Establecimiento de relaciones de cooperación y de asesoramiento técnico entre el régimen institucionalizado y oficial y el sistema descentralizado de suministro de prestaciones, vale decir:

- entre las mutuales y las instituciones de la seguridad social, y
- entre los hospitales y los centros de salud.

Organizado de esta manera, el sistema contribuirá también a promover el empleo alentando la creación de:

- mutuales,
- centros de salud, y
- farmacias.

Detección de necesidades inéditas en los países en crisis o en conflicto

Casi los dos tercios de los países africanos están en crisis o se han visto afectados por conflictos. Aunque la adaptación y la búsqueda de nuevas fórmulas de protección social que respondan a la demanda de las poblaciones vulnerables o afectadas por catástrofes constituyen una prioridad, sobre todo en materia de salud, parece difícil aplicar el esquema clásico de protección social a todos los segmentos de la población activa y en todas las situaciones, sobre todo en periodos de crisis o con posterioridad a un conflicto.

Por ejemplo, en una situación de crisis o después de un conflicto, los problemas humanitarios revisten prioridad y entonces la cuestión que se plantea es la de cómo asociar esta ayuda humanitaria – con el apoyo de los organismos de cooperación al desarrollo, entre los que figura el sistema de las Naciones Unidas – a la organización nacional del cuidado de la salud y preparar el camino para que una vez que se retire esta ayuda se sienten las bases para establecer un régimen de protección social duradero. En suma, es posible y deseable establecer un vínculo entre los programas humanitarios y los programas de desarrollo pero distinguiendo entre programa de asistencia social para el que no existe «ningún contrato de suministro de servicios» y un contrato de suministro de servicios por trabajos realizados en beneficio de la colectividad general por los que el pago puede hacerse en especie o en metálico. El vínculo entre trabajo humanitario y protección humanitaria se inscribe en un marco de asunción de responsabilidades que excluye toda forma de asistencia permanente y prepara la salida de la crisis articulando el desarrollo de la protección con las acciones urgentes que se emprenden.

El objetivo perseguido es el de asociar desde un comienzo la acción humanitaria a otras acciones con efectos duraderos a través de actividades que generen ingresos, o sea organizando mutuales de salud.

Estudio de la situación de la protección social en los países africanos de lengua oficial portuguesa

Alessandro Giuliano

Servicios Políticos y Desarrollo de la Seguridad Social
Oficina Internacional del Trabajo

A pesar de la distancia geográfica que los separa, los cinco países conocidos normalmente como Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP), es decir, Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique y Santo Tomé y Príncipe, tienen características comunes que les acercan, debido a su cultura, lengua e historia, convirtiéndoles en una subregión coherente. Esta coherencia se observa también en lo concerniente a la protección social, en general, y a la seguridad social, en particular. En efecto, puede observarse que, al haber atravesado al principio una situación muy similar, esos países han aplicado soluciones comparables o, al menos, que obedecen a la misma filosofía de base.

Actualmente, los PALOP no escapan a la crisis de la seguridad que azota a otros países africanos. A los efectos de la crisis económica en las políticas de ajuste estructural se suma, para algunos de ellos, una inestabilidad política cuyas repercusiones agravan considerablemente una situación ya precaria en cuanto al desarrollo del empleo. Por ello se deja al margen del mercado a un porcentaje muy alto de la población activa que, para poder sobrevivir, se ve obligada, no a ejercer una profesión, sino a realizar pequeños trabajos ocasionales, lo que se conoce como sector informal. En algunos de estos países, ese sector alcanza una dimensión sorprendente, ya que la mayor parte de los que trabajan en el mismo se encuentran al borde de la pobreza. Por otra parte, la guerra, vivida en muchos de estos países, ha dejado secuelas: inválidos, huérfanos, gente sin hogar y refugiados se han sumado al número de parados de las grandes ciudades y han contribuido a paralizar el funcionamiento de las estructuras de asistencia, en particular de atención de la salud, establecidas con dificultad por el gobierno.

No insistiremos en las causas de la crisis de la seguridad social en lo concerniente a sus as-

pectos exógenos, derivados de contextos socioeconómicos nacionales, ni a sus aspectos endógenos, cuya responsabilidad corresponde normalmente a los órganos que ayudan a construir el edificio de la seguridad social, es decir, a la tutela, al consejo de administración y al organismo gestor. En cambio, trataremos de analizar brevemente los esfuerzos desplegados en estos países, por una parte, para establecer regímenes eficaces de seguridad social y, por otra, para ayudarles a evolucionar y responder así a las necesidades apremiantes de la gran mayoría de la población.

La génesis de la seguridad social en los PALOP

Los regímenes públicos de seguridad social son un fenómeno relativamente reciente en los PALOP, que han recurrido sin excepción al apoyo de los organismos internacionales, particularmente la OIT, para su aplicación. Esto debe interpretarse como una voluntad de los diferentes Estados de compartir a escala internacional valores, normas y procedimientos para gestionar un sector esencial de la vida económica y social. Por tanto, no es mera coincidencia que la legislación actualmente en vigor en cada uno de los cinco países se inspire considerablemente en el Convenio núm. 102 relativo a la norma mínima de la seguridad social.

Pero procedamos con orden. Al obtener su independencia, estos países heredaron una estructura establecida por su antiguo país colonizador, consistente en diversas cajas de carácter corporativo que proporcionaban prestaciones, fundamentalmente a corto plazo, de enfermedad y de riesgos profesionales en Angola y Mozambique, completadas por prestaciones de vejez y de sobrevivientes en el caso de Cabo Verde, Guinea-Bissau y Santo Tomé y Príncipe.

La protección brindada por estas cajas estaba reforzada por la intervención de mutuales (montepíos), que ofrecían prestaciones complementarias o prestaciones de protección social en su sentido más amplio (crédito, prestaciones de defunción, etc.). La introducción de la primera ley general de seguridad social en los diferentes países condujo a la supresión de estas cajas, cuyo patrimonio se transfirió al organismo de seguridad social especialmente creado para la aplicación de dicha ley. En cambio, este organismo debía asumir sus obligaciones, excepto en Angola, donde éstas se mantenían a la espera de su futura readaptación, por ejemplo, al nivel de los servicios de protección complementaria.

Por tanto, el legislador de cada uno de estos cinco países se preocupó, en primer lugar, por normalizar las medidas de protección social existentes. Por consiguiente, no se planteaba la elección del campo de aplicación personal ni material, ya que se trataba de que todos los trabajadores asalariados, independientemente de su oficio, estuvieran cubiertos por una misma ley general que garantizara una cesta y por un nivel de prestaciones uniforme que garantizara la *protección de los ingresos*. Este proceso no ha afectado a los trabajadores de la administración pública, al haberse mantenido sus regímenes, excepto en Angola y Santo Tomé y Príncipe, que han determinado cubrir también, por el nuevo régimen general, al personal de la administración pública a excepción de los miembros de las fuerzas armadas y la policía. La *protección de la salud* no se tomó en cuenta, al considerarse que competía con los servicios nacionales de salud, y que su financiación debía asegurarse por los impuestos.

El cuadro que figura a continuación muestra esquemáticamente la situación de la cobertura en los cinco países, en términos de sectores cu-

biertos y de la fecha de entrada en vigor de la legislación.

Para gestionar el régimen de base, los países optaron por la creación de organismos específicos, considerando que los organismos anteriores no reunían las condiciones exigidas para una gestión moderna y eficaz de los sistemas. Esto se va logrando progresivamente. En Angola y Mozambique, estos organismos se crearon al tiempo que se promulgó la ley; Cabo Verde y Guinea-Bissau determinaron al principio concentrar en un mismo centro la gestión de los seguros privados y de la seguridad social, de modo que los centros encargados de la gestión de la seguridad social no se establecieron hasta más tarde, en 1991 y 1997, respectivamente. Santo Tomé y Príncipe confió la gestión de la primera ley de seguridad social, promulgada en 1979, a un departamento ministerial previsto a estos efectos, a la espera de la creación de un organismo gestor que disfrutara de la autonomía administrativa y financiera necesaria, lo que tuvo lugar en 1994.

La ley de seguridad social cubrió el territorio nacional gradualmente, en particular en Angola y Mozambique, donde – como cabe recordar – la creación de los regímenes de seguridad social tuvo lugar en plena guerra civil. Mozambique determinó cubrir en primer lugar la capital y su provincia y, a continuación, creó delegaciones provinciales del organismo gestor concediendo prioridad a las provincias donde la concentración de trabajadores asalariados era mayor, hasta cubrir todo el territorio nacional. Angola mantuvo un sistema centralizado, pero sólo pudo extender la cobertura a las provincias controladas por el gobierno.

Este modo de proceder demuestra claramente una gran capacidad de adaptación y pragmatismo con relación a las condiciones y necesidades nacionales.

Ambitos que cubre la seguridad social en los PALOP

País	Año	Prestaciones
Angola	1990	enfermedad (obligación del empleador, 1962); maternidad; riesgos profesionales; vejez, sobrevivientes y defunción.
Cabo Verde	1982	Prestaciones de enfermedad; maternidad; riesgos profesionales (responsabilidad del empleador, 1978); vejez; sobrevivientes y familiares.
Guinea-Bissau	1986	Prestaciones de enfermedad; maternidad; riesgos profesionales (1980); vejez, sobrevivientes; familiares y defunción.
Mozambique	1990	Prestaciones de enfermedad; maternidad; riesgos profesionales; vejez y sobrevivientes.
Santo Tomé y Príncipe	1990	Prestaciones de enfermedad; maternidad; riesgos profesionales (1979); vejez; sobrevivientes y defunción.

Los límites del sistema de seguridad social

Podemos decir que en el establecimiento de los regímenes actuales de seguridad social en los PALOP ha predominado el pragmatismo y lo que se ha hecho lo ha sido con esfuerzo por las condiciones políticas y socioeconómicas a menudo desfavorables. Este pragmatismo ha predominado asimismo en la elección de los legisladores, en lo concerniente al *campo de aplicación material y personal* de los regímenes de seguridad social, que normalmente se ha limitado a los trabajadores asalariados (en la mayoría de las empresas públicas) y los de la administración pública, para un número reducido de sectores. En efecto, era necesario, por una parte, permitir a los organismos gestores que dominaran las técnicas de gestión, en primer lugar, antes de pensar en encargarse de otras categorías de trabajadores y, por otra, permitir que se reforzase la economía del país para prever la cobertura de nuevos sectores. Quizá con la excepción de Cabo Verde, que se ha esforzado por evolucionar en el sentido de la extensión de los campos de aplicación de la ley, esto no ha sido posible en los otros países, que incluso han experimentado una reducción del número de trabajadores asalariados del sector moderno en beneficio del sector informal. La separación entre el sector formal y el sector informal constituye actualmente, para estos países, el verdadero límite de los sistemas de seguridad social.

Conscientes de estos límites, los gobiernos han contado, por una parte, con la extensión de la cobertura a las categorías de trabajadores no cubiertos y, por otra, con programas de lucha contra la pobreza. Para ello, los cinco países decidieron, hace ya dos años, lanzar un vasto programa de reforma o reestructuración de la protección social que comprendiera diversos componentes: diálogo social, fomento del empleo, desarrollo de la protección social y lucha contra la marginación social.

Los términos de una reforma de la protección social pendiente

El presente artículo no tiene por objeto describir los detalles de una reforma pendiente antes de que ésta se haya llevado a cabo. No obstante, puede ser interesante examinar las orientaciones y la filosofía de dicha reforma y, a los fines de enmarcar mejor la problemática general de ésta, no mencionaremos las particularidades propias de cada país. Las semejanzas observadas en la situación de cada uno de los

cinco países justifican un cierto grado de generalización; y como es inevitable, un análisis general no siempre se adapta a las particularidades locales.

Debe recordarse que los PALOP iniciaron hace años un proceso de profundas reformas económicas destinado a pasar de una economía planificada y centralizada a una economía sujeta considerablemente a las leyes del mercado. Este proceso condujo a las autoridades públicas a abandonar un cierto número de actividades. Así, los Estados – empresarios y gestores directos – decidieron convertirse en organizadores y coordinadores, reservándose un derecho de seguimiento de las actividades de interés general para todos los ciudadanos. Las autoridades públicas de estos países determinaron asimismo recurrir a personas morales de derecho privado para gestionar, con arreglo a las normas del sector industrial y comercial, actividades específicas de carácter tanto económico como social en beneficio de toda o parte de la población.

Desde una perspectiva económica, cabe destacar que el dinamismo del sector financiero siempre será un objetivo prioritario en el desarrollo de una economía de mercado. Para ello, las autoridades públicas han comunicado su intención de mejorar, cuantitativa y cualitativamente, el nivel de ahorros financieros, que en la actualidad sigue siendo prácticamente inexistente en la mayoría de estos países. Por desgracia, las diferentes crisis que han experimentado sucesivamente estos países y que han tenido graves consecuencias en la economía, tales como una inflación a menudo galopante y el estancamiento de toda actividad de producción, han reducido a nada los esfuerzos desplegados, dirigidos, por una parte, a los agentes económicos en pequeña escala y, por otra, a todos los tenedores de contratos financieros a largo plazo especializados en la movilización de los ahorros contractuales. En efecto, estaba previsto crear entre estos últimos una función de inversión de fondos de reserva separados de la seguridad social, lo que aún no se ha materializado en la mayoría de los países en cuestión.

Desde la perspectiva de la organización social, las fuentes del derecho reconocen a los ciudadanos un buen número de derechos sociales, como por ejemplo el derecho a la salud, la protección de la familia, la asistencia del Estado a los ciudadanos necesitados, etc. Todos estos derechos corresponden, en suma, a los grandes objetivos de la protección social y son «derechos credenciales» que las personas mantienen

sobre el Estado, que sólo podrán materializarse a través de un programa de protección social que competa a un régimen de asistencia, un régimen de seguro o a ambos al mismo tiempo. Por otra parte, todos los diferentes Estados han impuesto un número de conceptos destinados a regir la organización social de los países respectivos, como la noción de transparencia o de participación de los ciudadanos en la gestión de sus asuntos. Estos conceptos son perfectamente convenientes para todas las organizaciones de los sistemas de seguridad social modernos.

La estrategia general de la reforma se basa fundamentalmente en las siguientes ideas:

a) *Asociación de la estrategia de protección social con la estrategia económica.*

La estrategia de protección social no se habría concebido aparte de la estrategia desarrollada por los gobiernos en materia económica. En efecto, estas estrategias mantienen unos vínculos estrechos por cuanto la extensión y la calidad de la protección social dependen de la situación económica del país. Efectivamente, es inconcebible que no se brinde ninguna protección social, incluso en un sentido amplio, en ausencia de actividades generadoras de ingresos, incluso si esos ingresos no permiten asumir plenamente los costos de la protección.

b) *Conservación del mecanismo de solidaridad de grupo como elemento principal del dispositivo permanente.*

Sabemos que por lo general el concepto de solidaridad amplia que fundamenta la seguridad social ha funcionado bien para las categorías de personas protegidas. La puesta en común obligada de los riesgos y recursos ha permitido reaccionar ante las necesidades de las personas afectadas por esta protección y, en particular, de las más desfavorecidas. El juego de solidaridades horizontales y verticales, así como la solidaridad entre generaciones sucesivas que constituyen el núcleo del sistema, permiten que las categorías de las poblaciones que entran en el campo del sistema se beneficien de una protección bastante completa.

c) *Integración en el dispositivo de la iniciativa privada en todos sus componentes.*

La apertura al mercado que han consentido los PALOP se ha convertido en un dato importante que el sistema de protección social ya no puede ignorar. Así, la iniciativa privada debe participar directamente en la cobertura social de las poblaciones, distribuyendo toda una serie de prestaciones voluntarias facilitadas

como complemento de las prestaciones obligatorias. Pero ante todo deben imponerse las técnicas del sector industrial y comercial privado a todas las instituciones sociales, que ya no deben someterse a pruebas, como modo de gestión privilegiada a toda institución de seguridad social.

En definitiva, esta estrategia conduce a la obtención de un sistema intrínsecamente más coherente, socialmente más equitativo y económicamente mejor adaptado a un entorno más abierto al mercado. Ni que decir tiene que el proceso establecido obedece a principios estrictos de carácter organizativo y estructural que deben imponerse, así como a criterios de prudencia en la realización y adecuación de los recursos a las necesidades enumeradas.

El *dispositivo permanente* establecido por la reforma se basa en tres niveles de protección, según los criterios mencionados en el artículo anterior dedicado a la protección social en Africa¹, y considera a todas las personas a quienes debe cubrir en *función de su capacidad de participar en la financiación de su protección o de cubrir totalmente el costo de la misma*. Así se destinan a estas últimas categorías el segundo y tercer nivel de protección social respectivamente, es decir, el régimen general obligatorio que responde a una lógica de seguro, basado en la solidaridad de grupo, y el régimen complementario voluntario destinado a prestar un mejor nivel de protección, basado en el seguro individual. La extensión de la protección del segundo nivel necesita, lógicamente, la creación de regímenes orientados a los trabajadores no asalariados de los diferentes sectores económicos, así como de regímenes especiales para categorías específicas de trabajadores con necesidades particulares. Los trabajadores que sólo pueden cubrir parte del costo de su propia protección constituyen un caso aparte, para quienes la reforma ha previsto la aplicación de técnicas asociadas al microseguro a través de programas de lucha contra la marginación social que recurran al apoyo de estructuras de la sociedad civil y al desarrollo de solidaridades verticales que completarían su falta de capacidad de contribución. Llegado el caso, podría permitirse que estos trabajadores se beneficiaran de la protección del primer nivel, cuyas prestaciones están previstas normalmente para los indigentes, es decir, para las personas *sin ninguna capacidad de participar en su protección*. Esta protección responde a una pura lógica de asistencia, sería gestionada directamente por las colectividades locales y financiada por los impuestos.

Los jóvenes abandonados a su suerte son un caso específico de personas sin ninguna capacidad de participar en su protección, fenómeno conocido en los PALOP como «niños de la calle», particularmente grave en determinados países a causa de la guerra o la miseria. Para ellos está estudiándose la posibilidad de desarrollar la solidaridad vertical del sector nacional e internacional.

La participación de las organizaciones de trabajadores

Como ha podido observarse, la tarea emprendida por los PALOP para reformar el régimen de protección social, en cuanto a la extensión de la cobertura y una mayor equidad

para los ciudadanos, es una tarea de gran envergadura cuya realización debe ser progresiva. El esfuerzo que requiere esta tarea es considerable y supone la participación de todas las fuerzas actuales del país. Las organizaciones de trabajadores deben estar al frente del proceso de reforma para defender, como sucede en la actualidad, los intereses de los trabajadores asalariados, pero también los intereses de otros trabajadores no sindicados, en el interés general de la colectividad nacional.

Notas

¹ En este mismo número, véase el artículo «De la ayuda humanitaria a una protección sostenible». Los objetivos para los próximos años amplían la extensión de la cobertura.

Mejora de la financiación pública de la protección social en Asia: los casos de China, Tailandia y la República Democrática Popular Lao

Anne Drouin

Especialista en seguridad social
Equipo Consultivo Multidisciplinario
para Asia Oriental
Oficina Internacional del Trabajo

Cuando se aborda el tema de la protección social es necesario definir claramente lo que este término designa ya que su significado puede ser muy diverso si se tiene en cuenta que las prestaciones pueden proporcionarse de muy diversa manera y siguiendo canales diferentes. En el *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, de la OIT, se define la protección social abarcando en ella no solamente los regímenes públicos de seguridad social sino también los regímenes privados o no obligatorios que persiguen objetivos similares, y se incluyen en ella los programas de asistencia social financiados con fondos públicos. La seguridad social se define a su vez como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros a través una serie de medidas entre las que figuran:

- los programas destinados a compensar la falta o una reducción considerable de las remuneraciones como consecuencia de una serie de contingencias, en particular, las previstas en el Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT;
- los programas de atención de la salud subvencionados y de amplia cobertura; y
- las prestaciones a las familias con hijos o personas a cargo.

Por lo general, la financiación de la protección social se realiza mediante la asignación de recursos públicos procedentes de los impuestos, mediante las cotizaciones de los asegurados, los ingresos provenientes de las inversiones de los fondos de la seguridad social, y a veces también mediante donaciones aportadas por terceros, por ejemplo, los organismos internacionales. Los fondos para cubrir las prestaciones públicas

de protección social se administran y distribuyen por varios conductos, que pueden ser instituciones centrales o en el plano local o de sus respectivos representantes.

En Asia existe una gran diversidad de regímenes de seguridad social que proporcionan prestaciones; las contingencias contempladas y la población protegida también varían mucho. Son pocos los países de la región que poseen regímenes nacionales de seguridad social. Las principales contingencias previstas son: accidentes del trabajo, vejez, invalidez y pensiones para los sobrevivientes. Son pocos los países de la región que poseen regímenes de prestaciones para los desempleados (aparte de la indemnización en caso de despido), pero en la mayoría de los casos la legislación establece una u otra forma de prestación de corto plazo en caso de enfermedad y maternidad. En los países en que se están instaurando nuevos regímenes de seguridad social, como en Tailandia, República Democrática Popular Lao y Viet Nam, la legislación tiene como objetivo final conseguir una cobertura universal de la población previniéndose para ello la introducción de mecanismos para proporcionar seguridad social alternativa al estatal. En esos países, el objetivo consiste en asegurar las bases para el bienestar del trabajador y de sus familias dando en un principio la prioridad a las disposiciones destinadas a los asalariados del sector formal de la economía. Se considera en efecto que esta aproximación gradual permitirá establecer unas bases sanas para desarrollar la capacidad nacional de satisfacer las necesidades de la población en materia de protección social.

El presente artículo se centra en torno a las cuestiones que plantea la financiación pública

de la protección social en Asia, para lo cual se hace referencia particular a tres países cuya evolución es importante en este campo: la República Popular de China como ejemplo de economía en transición, el reino de Tailandia como ejemplo de economía de nivel medio y la República Democrática Popular Lao que figura entre los países menos desarrollados del mundo. En el documento se trata de demostrar que por lo general en la región la proporción de fondos públicos asignados a la protección social es demasiado reducida y que se deben satisfacer ciertas condiciones previas a fin de asegurar una asignación eficaz de recursos para dicha protección social. Dichas condiciones previas están estrechamente vinculadas al desarrollo de la capacidad de las instituciones y de los recursos humanos existentes que tiene a su cargo la administración de los programas de protección social. Será necesario fortalecer la capacidad de las mencionadas instituciones nacionales para asegurar el registro obligatorio de los trabajadores en los regímenes de seguridad social, lo que permitiría aumentar los ingresos de la seguridad social, evaluar las necesidades de la población a este respecto y administrar los programas de protección social. Por último, en el artículo se plantea la cuestión de la vulnerabilidad resultante de la mundialización y de las restricciones que ésta impone a los programas de seguridad social. También se dan argumentos en favor de un papel más destacado de las instituciones y foros regionales en el establecimiento de programas destinados a obtener recursos en ese plano y su redistribución entre los países que componen la región.

I. Financiación equilibrada de la protección social

No puede negarse que se necesita aumentar los recursos destinados a la protección social o bien redistribuirlos. A comienzos del decenio de 1990, en aproximadamente la mitad de los países de Asia, entre ellos, Bangladesh, Fiji, Filipinas, India, Malasia y Tailandia, los fondos de seguridad social representaban por término medio menos del 1 por ciento del PNB. Desde entonces la proporción del gasto social ha aumentado ligeramente pero en general sigue siendo baja, sobre todo si se la compara con otras regiones del mundo. Pese a que han aumentado las asignaciones para la protección social en los presupuestos, la proporción relativamente escasa del PNB que se le consagra puede explicarse por el hecho de que el crecimiento real de dicho PNB oscilaba en torno a

un 7 por ciento anual hasta que tuvo lugar la crisis en Asia y que los gastos reales en seguridad social aumentaron sólo en un 2,6 por ciento anual durante el mismo período. De esto se deduce que el ritmo de desarrollo social fue más lento que el ritmo del desarrollo económico. Así ocurrió especialmente en la República de Corea, Malasia y Tailandia.

Este ritmo más lento de desarrollo social debe atribuirse más bien a la inexistencia de una legislación adecuada y de los correspondientes servicios públicos.

Los planes para una ampliación de las medidas y un aumento de las capacidades en el campo de la protección social requieren un análisis muy atento de las necesidades de la población y de los mecanismos existentes para satisfacerlas. Por lo general la OIT da la prioridad a los regímenes de seguridad social porque considera que son el medio más eficaz para establecer una protección social suficientemente autónoma y a largo plazo. Dichos regímenes deben complementarse con una asistencia social financiada por el Estado, que consistiría fundamentalmente en una red de seguridad social destinada a proteger a los pobres y a los excluidos. Mientras no existan medidas de seguridad social aplicables a la mayoría de la población seguirá siendo considerable la carga que recae en los gobiernos en materia de asistencia social, especialmente en tiempos de crisis económica. Además, el número de pobres está aumentando en aquellos países que dan la prioridad exclusivamente a ayudar a los necesitados mediante transferencias de fondos y apoyo, a expensas de las personas que pueden no estar en situación de necesidad pero cuya capacidad económica se ve potencialmente afectada por condiciones precarias. Así ha ocurrido con miles de trabajadores que perdieron su empleo como consecuencia de la crisis y que por consiguiente necesitaron asistencia social porque en muchos casos no existía un régimen de seguridad social.

La financiación de la protección social debe planificarse mediante estrategias nacionales y globales cuidadosamente elaboradas y que abarquen las necesidades de toda la población. Estas estrategias deben tener por objeto tanto prevenir la pobreza como prestar asistencia a los ya pobres. Una evaluación del desequilibrio entre las necesidades y la protección social existente debería basarse en un conocimiento detallado de esas necesidades y de los mecanismos existentes para remediarlas. Un análisis adecuado de la situación existente requiere la participación de las administraciones locales, las

empresas, los representantes de los trabajadores y otros grupos comunitarios, que lógicamente poseen un mejor conocimiento de la realidad concreta a que debe hacer frente la población. Seguidamente podrán determinarse de manera más adecuada las prioridades nacionales en lo referente a la seguridad social y la asistencia social, en estrecha coordinación con las políticas nacionales tanto económicas como de empleo. En todo momento debe tratar de obtenerse el consenso público en la adopción de políticas que reflejen los deseos y necesidades de la sociedad, consideren lo que ésta pueda permitirse y necesita como mínimo, valiéndose de programas públicos, y respeten los papeles que les incumben a las iniciativas individuales y privadas como la ayuda que proporciona la familia.

La experiencia reciente, posterior a la crisis financiera de Asia de 1997, ha puesto claramente de manifiesto las deficiencias de los sistemas actuales. En muchos casos un examen de la política y la gestión ha permitido concluir que el desarrollo ulterior de la protección social debe basarse primero en el fortalecimiento de la capacidad de los servicios nacionales y locales encargados de otorgar las prestaciones de protección social.

Financiación de la asistencia social

La principal fuente de financiación de la asistencia social es el presupuesto del Estado, aunque algunos países menos desarrollados reciben una importante ayuda de donantes de la comunidad internacional.

El alcance de la asistencia social suministrada refleja en general las prioridades políticas y en la práctica su eficacia depende de la mayor o menor participación o capacidad de las autoridades locales. Los recursos para financiar esta asistencia son por lo general limitados y por lo tanto en los países en desarrollo es raro que la asistencia proporcionada cubra la totalidad de la población. Los programas están normalmente destinados a grupos específicos cuyas necesidades no están cubiertas por otros conductos. En general las prestaciones en especie o en metálico las reciben quienes demuestren carecer de medios de subsistencia. Generalmente el costo de administración de estos programas es muy elevado. La OIT, por su parte, favorece en general la asistencia social por categorías de beneficiarios, de manera que el derecho a la misma se determina sobre la base de criterios objetivos que pueden estar relacio-

nados con la edad y la condición física de éstos o bien ser de ámbito regional. En este campo es determinante el papel del Estado ya que los programas de asistencia social dependen de la voluntad del poder político al que incumbe la responsabilidad de aprobar cada año los créditos presupuestarios. La supervisión de los programas de asistencia social debe establecerse sobre la base de indicadores objetivos y fácilmente determinables, como el porcentaje de personas que reciben protección en relación con el número total de personas necesitadas de protección. Es necesario fijar criterios de medida y que los encargados de administrar estos programas rindan cuentas de su gestión cuando ésta no satisfaga las normas mínimas establecidas según dichos criterios. En las actividades de supervisión deberían participar tanto los que elaboran las políticas como quienes las aplican. Debe tenerse debidamente en cuenta sin embargo que se necesita asegurar que se cuenta con una capacidad administrativa suficiente para satisfacer los criterios establecidos.

Financiación de la seguridad social

En Asia por lo general los regímenes de la seguridad social cubren en primer lugar a los trabajadores asalariados ya que es más fácil determinar sus ingresos. Tailandia, Filipinas y la República de Corea están examinando la posibilidad de ampliar la cobertura obligatoria a los trabajadores por cuenta propia. En ese caso la dificultad consiste en que los costos administrativos aumentan a medida que el régimen abarca a las empresas más pequeñas y a los trabajadores por cuenta propia.

La financiación de los seguros sociales depende en general de la capacidad de pago de los trabajadores y de sus empleadores. En algunos países de la región, los regímenes de seguridad social reciben subvenciones del gobierno, como en Tailandia en que éste paga un tercio de las cotizaciones que corresponden a los trabajadores. Este tipo de subvenciones públicas pueden justificarse cuando la cobertura es prácticamente universal, pero se desalienta en los países en los que la cobertura no es total ya que tales subvenciones implican que grupos de la población excluidos de la cobertura contribuyen indirectamente a financiar en cierta medida el régimen de protección de los que la tienen mediante el pago de impuestos, por ejemplo, los impuestos sobre el valor añadido que pagan todos los consumidores. Utilizar el

presupuesto del Estado para financiar la seguridad social puede no ser apropiado, en especial si se tiene en cuenta que en la mayor parte de los países los ingresos fiscales no proceden exclusivamente de los impuestos sobre la renta personal sino de otras fuentes, por ejemplo, los aranceles aduaneros, impuestos indirectos, licencias para ejercer el comercio, entre otros. Es evidente, sin embargo, que la aportación del Estado es necesaria cuando éste actúa como empleador, como en el caso de los funcionarios públicos.

Para determinar las prestaciones deberán tenerse en cuenta los criterios actuariales a fin de asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo de la seguridad social. A este respecto el papel del Estado no debe limitarse a la elaboración de la política a seguir y debería incluir el control de la gestión y resultados de los regímenes de seguridad y, en última instancia, actuar como garantía de esos regímenes, lo que implica que debe adoptar disposiciones sobre prestaciones que sean sostenibles desde el punto de vista financiero. En los países en que existen mecanismos privados en materia de seguridad social, por ejemplo, cajas privadas de pensiones, le incumbe al Estado la responsabilidad de garantizar prestaciones mínimas en caso de malas inversiones o de gestión deficiente de estas cajas. También deberían adoptarse medidas que aseguren alguna forma mínima de transferencia de ingresos a favor de los grupos más vulnerables de trabajadores, como las mujeres con empleos precarios y pocos años de trabajo que no han podido ahorrar lo suficiente para obtener prestaciones decentes.

Teniendo en cuenta las dificultades de los programas nacionales de seguridad social para cubrir a la mayoría de la población trabajadora, debería alentarse a los servicios comunitarios a estimular el establecimiento de regímenes voluntarios de seguridad social vinculados con el régimen nacional, al menos en lo referente a la garantía financiera y a los conocimientos técnicos requeridos.

Por otra parte, las reservas de los regímenes de seguridad social deberían ser administradas aplicando disposiciones que promuevan la constitución de reservas operacionales para hacer frente a las contingencias, equivalentes como máximo a dos o tres veces el monto de los gastos anuales en los periodos de estabilidad, así como la creación de cajas de pensiones. Estas disposiciones sin embargo no deberían promover una acumulación excesiva de reservas.

II. Límites de la redistribución de ingresos mediante la protección social

Los programas de asistencia social constituyen un medio muy útil de canalizar los recursos hacia los necesitados pero su eficacia depende directamente de la cantidad de recursos disponibles y del funcionamiento adecuado de los mecanismos de suministro de las prestaciones. En Asia se ha comprobado que la redistribución del ingreso por esta vía es limitada debido en parte al monto relativamente reducido de los recursos disponibles, situación que resulta de la reducida proporción de los ingresos estatales respecto del volumen del PNB.

Las prestaciones de la seguridad social pueden desarrollarse por etapas teniendo claramente en cuenta que el sistema debe iniciarse sobre bases sanas y expectativas razonables, en particular en lo que se refiere a la cobertura efectiva de la población. Es fundamental el apoyo público. Las disposiciones en materia de financiación deben tener debidamente en cuenta lo que realmente es posible y lo que puede prometerse sobre la base de los mecanismos de suministro de las prestaciones.

La financiación de la seguridad social difícilmente será posible para los grupos de la población con ingresos no siempre fáciles de determinar y de controlar. En la elaboración de las disposiciones destinadas a estos grupos de población, entre los que figuran los trabajadores del sector informal, agrícolas y a domicilio, es fundamental la participación de los servicios y entidades de la comunidad local.

La utilización eficaz de los recursos financieros destinados a la seguridad social exige que se cumplan ciertas condiciones previas relacionadas con los elementos prácticos en que se desenvuelven los regímenes de protección social y que pueden resumirse como sigue:

- la recaudación de las cotizaciones debe abarcar una proporción elevada de la base de ingresos;
- debería obtenerse el apoyo del sector público y empresarial mediante campañas eficaces de información al público y la existencia de servicios administrativos accesibles;
- los regímenes deberían funcionar libres de toda presión política mediante una gestión tripartita que rinda cuentas sobre la base de indicadores y criterios de rendimiento claramente establecidos;

- deberían introducirse medidas contra la corrupción que prevean laxitud en la gestión empresarial;
- la administración de la protección social en todos los niveles debería encargarse a un personal competente;
- los informes de gestión deberían hacerse públicos; y
- convendría establecer un marco jurídico adecuado que permita responder apropiadamente a fin de asegurar una administración eficaz y un suministro oportuno de las prestaciones.

III. Descentralización de la política y financiación de la asistencia social y de la seguridad social

En la República Popular de China

La reforma del sistema de seguridad social de la población urbana de China se considera necesaria para lograr una reestructuración adecuada de las empresas estatales medianas y grandes en los próximos tres años. Se considera una cuestión prioritaria que las medidas adoptadas y propuestas aumenten la estabilidad social. Dichas reformas de la seguridad social tienen sobre todo presente las necesidades de la población urbana; en lo que respecta a la población rural es probable que en esta etapa el Gobierno promueva la creación de regímenes de autoayuda. La situación de los principales programas de protección social establecidos por la ley puede resumirse como sigue.

Seguridad social para la fuerza de trabajo urbana

Tiene carácter obligatorio para la fuerza de trabajo urbana pero la cobertura actual sólo es del 44 por ciento. El régimen incluye pensiones de jubilación, invalidez, defunción, así como prestaciones en dinero a los desempleados, seguro médico y prestaciones de maternidad. El Gobierno asume la responsabilidad de los enormes déficit de los municipios cuando las cotizaciones recaudadas no bastan para costear las prestaciones obligatorias, en especial, en el caso de pago de las pensiones de vejez a los trabajadores de las empresas estatales, quienes con anterioridad recibían de sus respectivas empresas protección social y vivienda, tanto durante su vida activa como durante la jubilación. La política a seguir y la gestión de la seguridad social está a cargo de los Servicios Mu-

nicipales encargados de las cuestiones laborales y sociales (la sigla en inglés es MOLSS) competentes, pero los trabajadores migrantes, cuyo número es muy elevado, no están en general protegidos por el régimen de seguridad social.

Programa de centros de apoyo a la colocación de los trabajadores urbanos despedidos

Se trata de un programa de carácter temporal y basado en la empresa que proporciona ayuda a los trabajadores despedidos por razones económicas. Sus contratos de trabajo continúan siendo válidos aproximadamente tres años, durante los cuales se les indemniza y apoya para que encuentren un nuevo empleo. Se supone que el sistema de prestaciones de desempleo y los presupuestos de las administraciones locales contribuyen a sufragar dos tercios de los costos de este programa. Todos los centros de colocación deberán dejar de funcionar en el año 2003, lo que implica la transferencia, muy difícil, de la carga que representan las prestaciones de desempleo a los municipios. En su gestión colaboran las empresas estatales y los mencionados Servicios Municipales encargados de las cuestiones laborales y sociales.

Régimen de subsidios para asegurar el nivel mínimo de vida en las ciudades

Introducido en 1998, se prevé que este programa de asistencia social actúe como último recurso para proporcionar asistencia financiera a los habitantes de las ciudades cuyo nivel de vida sea inferior al umbral local de pobreza. Las prestaciones en dinero son modestas e inferiores a las prestaciones uniformes de los seguros sociales, y el suministro de atención de la salud no está normalizado.

Este programa de subsidios, que tenía por objeto hacer frente a la situación creada por las quiebras de las empresas, cuyos trabajadores y personas a cargo, jubilados y familiares tuvieron que hacer frente por su propia cuenta a sus necesidades de protección social, ha sido criticado en varios sectores de China que consideran que las prestaciones proporcionadas son insuficientes y se pagan con retraso. En algunas zonas rurales, en particular allí donde los campesinos han manifestado su descontento frente a las autoridades protestando contra el bajo nivel de vida y los impuestos elevados, se ha reformado el régimen de subsidios. Los servicios

municipales del Ministerio de Asuntos Civiles se encargan de la gestión de este programa. Podría mejorarse la coordinación de las políticas con los programas de los citados Servicios Municipales.

Pensiones, seguro de enfermedad y asistencia social en el sector rural

El Ministerio de Asuntos Civiles supervisa, con el apoyo de los ayuntamientos, las prestaciones de la seguridad social a la población rural. A este respecto cabe decir que entre las localidades existe una gran variedad y que algunas regiones no cuentan con ninguna infraestructura. Las prestaciones son voluntarias y sólo se proporcionan sobre la base del pago previo de las cotizaciones por parte de los residentes rurales a título individual. El régimen de pensiones cubre alrededor de 85 millones de personas, es decir, el 9,5 por ciento de la población rural; el seguro de enfermedad cubre al 20 por ciento de la misma. En los años 1970 se estableció un sistema de cooperativas de seguros médicos en las zonas rurales que dio buenos resultados y abarcó a la mayor parte de la población rural. Las reformas posteriores prácticamente han puesto término a estas cooperativas. Por lo general la asistencia social se proporciona en forma de socorro en caso de catástrofes naturales y se financia con fondos especiales de los presupuestos central y territoriales. También existen disposiciones a favor de los pobres pero su ámbito de aplicación varía mucho y en algunos casos presenta cierto grado de arbitrariedad.

La gestión de los regímenes de seguridad social incumbe a un gran número de servicios gubernamentales. La financiación y la gestión están muy descentralizadas y dependen en gran medida de las condiciones económicas locales. Como consecuencia del progreso económico reciente ha aumentado el desnivel de ingresos entre las ciudades de la costa este y las zonas rurales y regiones menos desarrolladas de China occidental. Estos problemas se ven agravados por la creciente migración de jóvenes de las zonas rurales a las zonas costeras en busca de empleo, quedando en el campo un gran número de personas a cargo. Estas migraciones han privado además a los municipios de las zonas rurales occidentales de fuentes de ingresos, aumentando al mismo tiempo la carga de las prestaciones de la seguridad social que deben pagarse a los familiares de los trabajadores que han migrado hacia las ciudades situadas al este del país.

Función de la administración central

La función de la administración central consiste sobre todo en la elaboración de normas que orienten y establezcan los límites que deben respetar las disposiciones tomadas a nivel provincial. Dichas normas tienen por objeto sobre todo mantener cierto grado de uniformidad en todo el país. En efecto, es muy difícil conseguir que se redistribuyan los recursos de la protección social entre las provincias y entre las generaciones debido a las dificultades de las administraciones locales para constituir fondos comunes, siendo necesario recurrir a otras fuentes de financiamiento para cubrir los déficit incurridos por los regímenes locales de seguridad social. La administración central supervisa los aspectos financieros y demográficos de la seguridad social en todas las provincias. Se considera limitada la cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al que incumbe adoptar la política a seguir y supervisar el régimen de seguridad social, y el Ministerio de Asuntos Civiles, al que incumbe la supervisión de los programas de asistencia social.

Función de las administraciones provinciales

Las autoridades provinciales elaboran las disposiciones sobre las prestaciones definitivas dentro de los límites fijados por las directrices elaboradas por la administración central, incluidas las disposiciones financieras. Por ejemplo, la tasa de cotización para las pensiones en los servicios públicos no puede sobrepasar el 20 por ciento de los ingresos sin la aprobación previa de la administración central. La puesta en común de los recursos destinados a la seguridad social es limitada, ya que en algunas provincias el 5 por ciento de las cotizaciones recaudadas por los Servicios Municipales encargados de las cuestiones laborales y sociales se transfiere a la administración provincial para ser redistribuido entre los municipios cuando en éstos los gastos de las prestaciones sobrepasan el monto de las cotizaciones recaudadas.

La autoridades provinciales supervisan la gestión, emiten informes sobre la situación financiera y sobre las solicitudes de las ciudades que desean recibir asignaciones en concepto de redistribución.

Función de las administraciones municipales

Estos servicios administran los regímenes de seguridad social encargándose de inscribir en un registro a las empresas y a sus trabajadores, y también de realizar la inspección, la recaudación de cotizaciones, la recepción de las demandas de prestación, el pago de las prestaciones, la información al público y la gestión de las reclamaciones. La mayor parte de la carga administrativa recae pues sobre los municipios. Los Servicios Municipales encargados de las cuestiones laborales y sociales asumen la gestión financiera de los regímenes de seguridad actuando en estrecha colaboración con las empresas, ya que algunos regímenes de seguridad social, en particular, el seguro de prestaciones por desempleo, debe proporcionar un tercio de los recursos necesarios para apoyar las iniciativas de las empresas en materia de seguridad social, por ejemplo, mediante los citados centros de colocación (los cuales, sin embargo, deberán poner fin a sus servicios en el año 2003). Estos servicios municipales trabajan también en estrecha colaboración con las autoridades fiscales que asumen la garantía financiera de los regímenes de seguridad social. También se encargan de transferir recursos fiscales a los programas de asistencia social. Cuando las finanzas locales no puedan satisfacer la demanda de protección social, solicitan las transferencias correspondientes a las autoridades provinciales y centrales, lo que representa un fallo importante del método seguido en el país para la financiación de la protección social.

Funciones de las administraciones rurales

Estas administraciones se encargan sobre todo de los regímenes voluntarios de seguros sociales y de los programas de asistencia social, en particular con ocasión de las catástrofes naturales. Sólo el 10 por ciento de la población rural está cubierta por alguna forma del régimen de pensiones y menos del 20 por ciento de la misma por programas de seguros de enfermedad. La experiencia reciente muestra que esos regímenes carecen de los recursos financieros para satisfacer las necesidades de la población rural. La seguridad social proporciona de algún modo una protección inadecuada ya que no existe una garantía financiera, por ejemplo, en caso de malas inversiones, y que el apoyo que brindan a los no cotizantes o a

quienes pagan cotizaciones muy bajas es limitado. La protección social depende en gran medida de los recursos fiscales de las autoridades locales, que son ya muy limitados debido al bajo nivel de ingresos de la población. Con el tiempo esta situación ha llevado a introducir una amplia gama de impuestos especiales que gravan a las escasas unidades productivas, en particular a las explotaciones agrícolas. Cuando los ingresos personales son muy bajos, es evidente que también son escasos los recursos disponibles para la protección social, precisamente entre quienes tienen más necesidad de ella. Las autoridades locales, a las que les resulta imposible atender a las necesidades de protección social de la población, deben presentar una solicitud de subsidio con cargo a las asignaciones extraordinarias previstas en los presupuestos de las administraciones provinciales y central. Sin embargo, debido a que con frecuencia estas asignaciones presupuestarias son limitadas resulta imposible satisfacer las necesidades de asistencia social. En el plano nacional, dichas asignaciones se determinan por lo general en relación con la prioridad de mantener la estabilidad social local. El principal objetivo de la financiación de esta protección social da pues la prioridad a las regiones en que la estabilidad social no está garantizada.

En China, la financiación global de la seguridad social sigue un método de «abajo hacia arriba». Para responder a la pregunta de sobre si éste es el mejor método para un país tan vasto como China es necesario comprender cuáles son las ventajas y los inconvenientes del método seguido respecto de otras opciones posibles.

El método actual hace recaer la mayor parte de la carga de la financiación de la protección social sobre las administraciones locales, donde se agrupan y se ponen en común los fondos de la seguridad social. En caso de déficit, éste debe cubrirse mediante los recursos fiscales locales. El resultado inevitable es que los recursos financieros se sustraen al desarrollo económico local. También implica una cierta falta de equidad en la asistencia social proporcionada, ya que las localidades donde los recursos fiscales son relativamente reducidos se ven en la imposibilidad de atender las necesidades de asistencia social. Ahora bien, estas localidades donde los recursos son más limitados son probablemente las que tienen mayores necesidades de transferencias sociales por este concepto. En lo que respecta a los seguros sociales, la situación es relativamente similar pero en principio algo menos grave, ya

que se han previsto fondos – aunque de monto muy reducido – que se canalizan hacia los niveles superiores de la administración para su redistribución entre los regímenes de seguridad social en dificultad.

En Tailandia

En Tailandia, el ámbito de la protección social es limitado y las disposiciones nacionales en materia de seguridad social han cobrado vida sobre todo a partir de la introducción de la Ley de 1990 sobre la Protección Social. Los programas públicos de protección social son numerosos pero su alcance efectivo es limitado en la medida en que son también limitados los recursos previstos con este fin. Los programas de atención de la salud subvencionados con fondos públicos o mediante seguros desempeñan un papel muy importante ya que según cifras oficiales el 70 por ciento de la población se beneficia de ellos. Esta cifra sin embargo no se ha visto confirmada por las encuestas socio-económicas según las cuales la cobertura oscila entre el 45 y el 50 por ciento de la población. Por otra parte, también se critica la calidad de estos servicios.

La acción del Gobierno recientemente elegido ha sido muy importante en la planificación de la introducción de un sistema de asistencia médica de cobertura universal en el que los pacientes sólo pagarían 30 bahts por cada visita médica (0,70 dólares de los Estados Unidos). Este sistema de cobertura universal se aplicaría inicialmente por un período de ensayo de dos años. El carácter sostenible en el futuro de este sistema público de asistencia a la salud ha sido acogido con gran escepticismo y se estudian otras opciones. En los próximos años el objetivo consiste en racionalizar otros gastos del Estado y transferir los ahorros obtenidos al sistema de atención de la salud, que es de cobertura universal. Además, el actual régimen de seguro de enfermedad destinado a los funcionarios públicos activos y jubilados, que funciona sobre la base del reparto y que se considera muy costoso, se fusionará con el régimen nacional obligatorio de seguros sociales, lo que tendría como resultado un ahorro importante del presupuesto estatal que podría utilizarse para financiar parcialmente el costo de dicho sistema universal de atención de la salud.

En Tailandia la financiación con fondos públicos de la seguridad social se asegura también mediante un tercio de las cotizaciones abonadas por los trabajadores asegurados en el marco del régimen de seguridad social obliga-

torio para todo el personal de las empresas con 10 o más trabajadores. Sin embargo, la tasa de cumplimiento en lo que se refiere a la inscripción en dicho seguro se limita al 42 por ciento (1999) en las empresas de tamaño medio (cuyo número de asalariados oscila entre 10 y 99), mientras que se eleva hasta el 91 por ciento en las grandes empresas (con 100 y más trabajadores).

La totalidad de los gastos de protección social en Tailandia se caracteriza por el hecho de que una elevada proporción de las prestaciones las reciben los trabajadores del sector público y de las grandes empresas privadas con 100 y más trabajadores. Tienen lugar otras transferencias de fondos públicos, principalmente para fines de educación. En todo caso, en la sociedad tailandesa se otorga una alta prioridad a los servicios sociales destinados a los niños.

La administración central retiene sobre todo el control de las decisiones en materia de formulación de la política a seguir y de la financiación de los programas de protección social. Supervisa además la gestión de dichos programas y en el suministro de las prestaciones utiliza los servicios locales existentes, vinculados a veces a grupos políticos que en principio conocen mejor las necesidades locales en materia de protección social cuando la infraestructura estatal es débil. Aparecen sin embargo signos de cambios importantes. Por ejemplo, el Parlamento de Tailandia adoptó en el año 2000 una ley que dispone la descentralización de hasta un 35 por ciento del presupuesto público, que será administrado a escala local, y que se hará efectiva en un plazo de diez años con la finalidad de asegurar que las administraciones locales tengan la capacidad requerida para administrar estos fondos con fines de asistencia social.

De manera general y en lo que se refiere a la protección social que se suministra, la gestión de los gastos sociales tropieza con el obstáculo de una infraestructura insuficiente. Ello significa que en lo que respecta a la protección social no existe la capacidad necesaria para asumir las funciones de control, elaboración de informes y gestión de las prestaciones otorgadas. En lo que toca a la seguridad social, son escasas las oficinas locales encargadas de asegurar y hacer realidad la ampliación de la cobertura obligatoria y de recabar el apoyo público a este respecto. Se espera sin embargo que las reformas recientemente adoptadas pongan remedio a las deficiencias de la centralización de la administración de la protección social. Sin embargo, antes de transferir los recursos a las

comunidades locales es necesario asegurarse de que a escala local existe la capacidad indispensable. Se ha comprobado que quizás sea mejor no transferir los recursos a las comunidades locales hasta que se hayan adquirido allí las capacidades y establecido los mecanismos requeridos que aseguren una gestión apropiada de dichos recursos. A este respecto convendría hacer referencia a una experiencia reciente relacionada con los programas de protección social destinados a los trabajadores en la que se pusieron en común fondos destinados a comités locales. Muchas de las localidades objeto de estos programas, aunque aportan fondos en cantidad limitada, han tenido malas experiencias puesto que no pareció comprenderse claramente la verdadera finalidad de estos fondos y su utilización se vio perturbada por ciertos comportamientos enraizados en la tradición y favoritismos políticos. Esto muestra los límites de una descentralización eficaz de la financiación de la protección social.

En la República Democrática Popular Lao

Según la clasificación del Banco Mundial, la República Democrática Popular Lao figura entre los países menos desarrollados. La capacidad del Estado para asumir la protección social es muy limitada debido al carácter también muy limitado de los recursos fiscales, las disparidades étnicas y el carácter no monetario de la economía exceptuando la capital (Vientiane) y otras grandes ciudades. La mala situación económica actual se atribuye sobre todo a las consecuencias de la guerra que terminó hace más de veinticinco años y también a la política económica de planificación central.

La mayor parte de los fondos destinados a la protección social proceden de donantes internacionales y se destinan principalmente a la salud y la educación. Se da la prioridad al desarrollo de la capacidad institucional mediante programas de formación.

Prácticamente no existen programas obligatorios de protección social, con la excepción del régimen de seguridad social de los funcionarios públicos que cotizan el 6 por ciento de sus sueldos; el costo restante de las prestaciones sociales lo asume el presupuesto del Estado. Este régimen es costoso y las prestaciones que ofrece son limitadas. En diciembre de 1999, el Primer Ministro firmó el Decreto núm. 207 que dispone la introducción de un régimen obligatorio de seguridad social basado en cotizaciones y destinado a los trabajadores del sector privado y

del sector estatal que empezará a funcionar en junio de 2001. Inicialmente los empresarios presionaron para que se introdujese este régimen aduciendo que la Unión Europea había amenazado con limitar las exportaciones de Lao sobre la base de que las empresas no aseguraban buenas condiciones de trabajo a su personal. Estas medidas constituyen un comienzo de la seguridad social en el país.

En esta etapa puede ser difícil prever un aumento de la financiación pública de la protección social teniendo en cuenta el carácter limitado de los fondos públicos y de las infraestructuras correspondientes. La OIT aconseja que el desarrollo de la protección social se haga de manera gradual y paulatina y en estrecha relación con el desarrollo de la economía, en particular fuera de la capital. Debería establecerse una estrecha cooperación con las administraciones locales ya que con frecuencia éstas poseen un mejor conocimiento de las necesidades y de la realidad locales y también de su potencial para prestar a la población la necesaria protección social.

Conclusiones

La financiación pública de la protección social es una necesidad

El aporte estatal en la financiación de la protección social suele verse limitado por factores de orden práctico. En la mayor parte de las economías de esta región de Asia debería darse la prioridad al desarrollo de la capacidad institucional para evaluar las necesidades en materia de protección social. Esta evaluación es indispensable para obtener recursos adicionales para estos fines. Además, sería razonable y adecuado dedicar una proporción más elevada de los gastos estatales a los programas de protección social.

Entre las alternativas posibles debería tenerse debidamente en cuenta la existencia de regímenes de seguridad social que se autofinancien a través de las cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores. La introducción, por etapas, de las disposiciones sobre los seguros sociales debería prever el desarrollo de infraestructuras sostenibles y capaces de suministrar las prestaciones de la protección social, así como una redistribución de los ingresos en favor de las personas expuestas a ciertos riesgos sociales. En Asia, las limitaciones de los programas de seguridad social se deben en gran parte y por lo general a una gestión gubernamental deficiente y a la capacidad limitada del personal de los servicios correspondientes.

Teniendo en cuenta el monto reducido de los fondos destinados a la protección social en la mayor parte de los países de Asia, que dedican a ella menos del 10 por ciento del PIB, la OIT les alienta a planificar cuidadosamente un aumento de los recursos que destinan a la protección social. A este respecto podría aplicarse una estrategia tipo, de conformidad con las siguientes orientaciones prácticas:

- evaluación detallada de las necesidades de protección social, valiéndose de la participación activa de unas administraciones locales fuertes y en consulta con la opinión pública;
- examen de los programas de asistencia y de seguridad social existentes y de las causas de sus deficiencias;
- mejoras ulteriores de los programas en curso cuando su estructura básica se considere adecuada, en lugar de introducir programas nuevos y costosos;
- establecimiento de estrategias nacionales que prevean la introducción de programas sociales sostenibles que satisfagan las necesidades a corto y largo plazo de la población y que estén en armonía con la capacidad institucional para administrar el suministro de prestaciones cuando la base para proporcionar protección social sea deficiente;
- fortalecimiento de las capacidades del personal de las administraciones locales;

- supervisión periódica del enfoque general de la protección social sobre la base de indicadores públicamente aceptados de rendimiento, junto con la presentación de cuentas claras; y
- financiación de los programas de protección social que den prioridad a métodos que contemplen un cierto grado de redistribución de los ingresos entre las regiones, los distintos grupos de ingresos y las generaciones.

Como observación final sobre la financiación de la protección social debe hacerse referencia a los efectos de la mundialización en estos programas de protección social. De manera inevitable, los gobiernos nacionales deben hacer frente a una capacidad limitada de proteger a sus poblaciones, en parte debido a los movimientos transfronterizos de capitales con frecuencia ligados a las perspectivas de estabilidad y bajos costos de producción. Es evidente que es necesario fortalecer los lazos internacionales y regionales con el fin de establecer mecanismos que permitan prever con tiempo la financiación de la protección social mediante transferencias transfronterizas de recursos. Esta necesidad fue recientemente señalada por un alto funcionario de Tailandia en relación con la introducción de un régimen obligatorio de seguro contra el desempleo.

Reestructuración del régimen de pensiones en Europa central y oriental: análisis de las tendencias recientes

Elaine Fultz

Especialista principal en seguridad social

Markus Ruck

Experto en seguridad social

Equipo Técnico Multidisciplinario

OIT, Budapest

La reestructuración de los regímenes nacionales de pensiones ha sido una de las principales cuestiones contenciosas en la mayoría de los países de Europa central y oriental en estos últimos años. Las reformas iniciadas persiguen reducir los costos mediante prestaciones más individualizadas y relacionadas con los ingresos, distanciándose de las políticas de pensiones de prestación universal y de redistribución de los anteriores gobiernos socialistas. Además, en algunos países como Hungría y Polonia se han adoptado las denominadas reformas radicales que reemplazan parcialmente los regímenes de pensión por sistemas obligatorios de cuentas de ahorro individuales cuya gestión es de tipo comercial. El resultado de esos cambios es una creciente diferencia dentro de cada país y entre uno y otro en lo que se refiere a la extensión de la protección de la vejez.

En el presente artículo se resumen dichas reformas y se identifican una serie de pautas tempranas de la implantación de las mismas. El análisis consta de tres partes: en la primera se dan antecedentes, se describen los regímenes legados por los gobiernos de Europa central y oriental, el impacto de la transición y el papel de los cambios demográficos en los decenios venideros. En la segunda se describen las reformas iniciadas en la región en el decenio de 1990 y se dividen en dos grandes categorías: la reestructuración de los regímenes públicos y su privatización, por una parte, y la identificación de una serie de pautas tempranas en su implantación por la otra. En la tercera parte se sacan conclu-

siones y se hacen recomendaciones para nutrir las deliberaciones sobre la política de pensiones.

I. El contexto de la reforma

A. Regímenes de pensión antes de la transición

Uno de los legados de la época socialista en los países de Europa central y oriental fue la amplia función que asumía el Estado en las prestaciones de jubilación: las pensiones estaban esencialmente a cargo del gobierno y prácticamente no había ningún tipo de plan privado. Las pensiones se costeaban mediante el sistema de financiación por reparto, transfiriendo fondos de empresas estatales al presupuesto de la seguridad social en el ámbito del presupuesto del Estado. En lo que respecta a la recaudación y asignación de recursos, la transparencia era ínfima.

En los países de Europa central y oriental la edad de jubilación era inferior a la de los países de la OCDE, tal como se aprecia en el cuadro 1; en muchos de los primeros, los trabajadores podían jubilarse a los 60 años si tenían 25 años de servicio, y las mujeres a los 55 o, en algunos países, a una edad determinada en función del número de hijos criados¹. También había diversas vías de jubilación anticipada y los jubilados jóvenes cobraban la pensión y seguían trabajando.

En general, los regímenes previos a la reforma contemplaban una redistribución de los

Cuadro 1. Promedio de edades de jubilación en 1950 y 1990

	1950 (años)	1990 (años)
Países de la OCDE		
Hombre	68,5	62,2
Mujer	66,0	60,0
Países de Europa central y oriental		
Hombre	67,6	60,9
Mujer	62,5	57,6

Fuente: D. Latulippe: «Effective Retirement Age and Duration of Retirement», en *Industrial Countries between 1950 and 1990. Issues of Social Protection*, Oficina Internacional del Trabajo, Discussion Paper No. 2, Ginebra, 1996.

ingresos y el vínculo entre cotizaciones y prestaciones era frágil. No obstante, abundaban los denominados privilegios, es decir, edades de jubilación más bajas y montos de prestaciones más altos para aquellas ocupaciones favorecidas por el Estado. En muchos países, esos privilegios abarcaban no sólo a trabajadores de ocupaciones riesgosas y estratégicas sino también a sectores enteros de actividad económica (por ejemplo, la gestión y administración de minas, y los trabajadores de minas subterráneas) y eran financiados mediante cotizaciones pagadas en nombre de todos los trabajadores, lo que suponía una redistribución distorsionada. Generalmente, el ajuste de las prestaciones era insuficiente para compensar la inflación o los aumentos nominales de salarios.

B. El impacto de la transición

En la mayoría de los países la transición generó una aguda contracción de la producción y del empleo; la producción fue entre un 20 y un 50 por ciento inferior a la de 1989². En general los países del Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central (ALCEC) retomaron el crecimiento en 1993 y recién en 1997 recuperaron los niveles de producción previos a la transición³. Luego lo hicieron los países bálticos, que en general recuperaron el crecimiento en la segunda mitad del decenio. En el sudeste europeo, el crecimiento que se registra actualmente ha sido menos decisivo. Salvo en la República Checa, en los países del ALCEC el porcentaje de disminución del empleo fue mayor que el de la producción. En otros países la baja del desempleo no fue tan drástica, lo que refleja un desempleo oculto en forma de menos horas de trabajo o de licencia sin goce de sueldo. Aunque muchos

países en transición vienen recuperando los niveles de producción desde hace dos a seis años, el empleo sigue menguando o está estancado⁴.

La alta tasa de desempleo provocó una baja de las cotizaciones al régimen de pensiones y un aumento del pago de prestaciones. El número de cotizantes disminuyó aproximadamente en un 30 por ciento en Bulgaria, en un 45 por ciento en Letonia y en más de un 60 por ciento en Albania; las pérdidas fueron inferiores en la República Checa (7 a 8 por ciento) y en Eslovaquia (5 por ciento)⁵. Además, debido a dificultades financieras, muchas empresas no lograron pagar las cotizaciones regularmente en nombre de los trabajadores que conservaron, lo que generó una gran acumulación de pagos atrasados. Aquellos trabajadores desplazados que encontraron trabajo en el creciente sector informal de la región han quedado por lo general fuera de la esfera de competencia de las agencias de recaudación de la seguridad social. En algunos países, esos trabajadores representan la cuarta parte o más de la fuerza de trabajo del país: en Lituania, hay un 22 por ciento de trabajadores no registrados; en Albania, un 28 por ciento⁶.

Si en los libros de cuentas se considera el asunto de los costos y su financiación, se observa que, para hacer frente al desempleo en aumento, muchos gobiernos liberalizaron las restricciones de las prestaciones por incapacidad y las jubilaciones anticipadas. Esta utilización del régimen de pensiones para paliar los efectos del exceso de mano de obra sustituyó los regímenes de prestaciones por desempleo y bienestar que en muchos países todavía se estaban elaborando. No obstante, esta solución resultó mucho más onerosa que el pago directo de prestaciones de desempleo y ejerció tal presión sobre la financiación del régimen de pensiones que sus efectos seguirán haciéndose sentir por mucho tiempo.

C. Proyecciones demográficas

Aunque los cambios demográficos aún no han comenzado a hacerse sentir en la mayoría de los países, las proyecciones indican que harán aumentar considerablemente los costos de las pensiones en el futuro. En los próximos 20 años, la proporción de ancianos aumentará en un tercio aproximadamente en muchos países y la población joven registrará una disminución significativa (véase el cuadro 2). La manera en que la tasa demográfica de dependencia prevista se traducirá en tasas efectivas de dependencia respecto de los regímenes nacionales de pensiones dependerá en gran me-

didada de factores económicos y del mercado de trabajo, así como de las decisiones políticas que se adopten en materia de prestaciones de pensiones. De lo anterior se desprende que el envejecimiento de la población planteará retos de talla en la mayoría de los países.

II. Métodos de reforma

A mediados y finales del decenio de 1990, la mayoría de los países de Europa central y oriental iniciaron grandes reformas de pensiones, pero el ritmo en que se tomaron las decisiones y se implantaron fue muy diferente de un país a otro. En algunos, ya se ha aprobado la legislación y actualmente se procede a aplicarla (Eslovenia, Hungría y Polonia). En otros, el debate continúa (Eslovaquia y Ucrania). La finalidad de esas reformas es reducir la proporción de personas dependientes en el régimen de pensiones y adaptar a las nuevas condiciones económicas y políticas algunas de las características del régimen anterior a la transición. En muchos países la reforma también ha supuesto un cambio que propicia una mayor confianza en el sector privado en lo que respecta a las pensiones. El cuadro 3 muestra la evolución del proceso de reformas de pensiones en toda la región.

Tal vez convenga dividir las medidas de reforma en dos grandes categorías: ajustes de los parámetros básicos de los regímenes públicos existentes y estipulación de nuevos planes pri-

vados. Prácticamente todos los países siguen el primer método. Las reformas en curso comprenden una elevación de la edad para jubilarse; una reducción de la redistribución y de las tasas de sustitución de los salarios en las fórmulas del cálculo de las prestaciones; recortes de las prestaciones a las categorías privilegiadas de trabajadores o suministro de fuentes separadas de financiación para ellos, y un fortalecimiento de los procedimientos de recaudación de las cotizaciones.

Los aumentos de la edad para jubilarse figuran en el cuadro 4, y como puede apreciarse en la mayoría de los países se trata de dos a tres años más para los varones y de tres a seis para las mujeres. La mayor parte de estas nuevas disposiciones son fruto de un compromiso político puesto que en un principio el aumento era superior y se disminuyó mediante negociaciones con los sindicatos y en algunos casos con los empleadores. En algunos países, como en la República Checa y en Letonia, sigue planteado el debate sobre una segunda etapa de elevación de la edad de jubilarse como medio de hacer frente al envejecimiento de la población previsto.

Los países han adoptado diferentes métodos para revisar el cálculo de las prestaciones. En Letonia y Polonia se han reemplazado las fórmulas tradicionales de prestaciones definidas por los denominados sistemas de cotizaciones en los que los niveles de prestación se estipulan en el momento de la jubilación, basándose en las cotizaciones del trabajador durante su vida la-

Cuadro 2. Porcentaje de jóvenes (menos de 19 años), de personas en edad de trabajar (de 20 a 59 años) y de ancianos (más de 60 años) respecto de la población total

País	1998 (años)			2020 (años)		
	-19	20-59	60+	-19	20-59	60+
Albania	42	49	9	32	55	12
Bulgaria	26	53	21	14	58	28
República Checa	25	57	18	19	54	27
Eslovaquia	30	55	15	19	58	22
Eslovenia	24	57	18	22	52	26
Estonia	27	54	19	18	56	25
Ex Rep. Yugoslava de Macedonia	33	54	13	23	54	23
Hungría	26	55	19	n.d.	n.d.	n.d.
Letonia	26	54	20	18	57	25
Lituania	28	54	18	23	55	21
Polonia	30	54	16	25	53	22
Rumania	31	52	16	n.d.	n.d.	n.d.

n.d. = Dato no disponible.

Fuente: Phare Consensus Program (1998), pág. 63.

boral y no en su salario, y estimando el promedio de esperanza de vida del grupo concreto al que pertenece el trabajador o la trabajadora a la edad de jubilarse. Otros países han mantenido los sistemas tradicionales de prestaciones definidas pero con índices inferiores de cómputo para la pensión por año de trabajo. En Eslovenia, por ejemplo, dicha tasa pasó del 2 al 1,5 por ciento del salario por cada año y, además, se utiliza un mayor número de años para computar los promedios de salario, consolidando la relación entre las ganancias del trabajador durante su vida y sus prestaciones.

Los recortes de privilegios en lo que respecta a las pensiones también son desiguales. En algunos países se han suprimido o se han sustituido por otra fuente de financiación (República Checa, Eslovenia, Hungría y Lituania). En otros, la cuestión sigue inscrita en el orden del día de la política nacional (Eslovaquia, Polonia y Ucrania)⁷.

Algunos países de Europa central y oriental se proponen mejorar la recaudación de cotiza-

ciones mediante los denominados sistemas de recaudación unificados, en los cuales un único organismo se encarga de recaudar las cotizaciones para financiar diversos regímenes de prestaciones (por ejemplo, las pensiones, la atención de salud, el desempleo, la enfermedad y los accidentes del trabajo) y también de recaudar los impuestos. Si bien este método es idóneo para mejorar la recaudación en el sector estructurado, resulta menos útil en lo que respecta a los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores del sector informal. En Letonia, Lituania y Polonia se están estableciendo sistemas de cotización unificados que también se estudian en Eslovaquia y Ucrania⁸.

1. *Los costos de transición al régimen de pensiones mixto son más altos de lo previsto en Hungría y Polonia, debido a una inesperada y notable preferencia de los trabajadores por las pensiones privadas. Los países tienen que costear los gastos de transición para pasar de sistemas de financiación por reparto a sistemas mixtos, a*

Cuadro 3. Evolución de la reforma de pensiones en algunos países de Europa central y oriental

País	Primer pilar de la reforma (obligatorio)			Introducción del segundo pilar obligatorio (suplementario)			Disposiciones facultativas adicionales		
	en pre-paración	aprobada	promulgada	en pre-paración	aprobada	promulgada	en pre-paración	aprobada	promulgada
Albania			X						X
Bulgaria			X			X			X
Croacia			X			X aplazada*			X
Estonia			X		retirada*				X
Ex Rep. Yugoslava de Macedonia			X			X			X
Hungría			X			X			X
Letonia			X			X, aplazada al 1/7/01			X
Lituania			X	X					X
Polonia			X			X			X
República Checa			X						X
Rumania			X		X		X		
Eslovaquia	X			X					X
Eslovenia			X			rechazada			X
Ucrania	X				X	aplazada*		X	

* El nuevo Gobierno croata aplazó la aplicación de la ley en espera de que mejore la economía. La propuesta ucraniana condiciona su aplicación al logro de los requisitos previos de carácter económico y político previstos. El Gobierno estonio retiró la propuesta de segundo pilar obligatorio, preocupado por los altos costos de la transición.

Fuentes: Phare Consensus Program (1999), pág. 55; *Pensions International* (números de 2000) e información actualizada.

Cuadro 4. Edad de jubilación

País	Ley vigente	Varones	Mujeres
Albania	1995	60 años, con 35 años de servicio; pensión parcial, con 20 a 35 años de servicio.	55 años, con 35 años de servicio; 50, con 30 años de servicio y seis hijos; pensión parcial, con 20 a 35 años de servicio.
República Checa	1995	Aumento de 60 a 62 años, con 25 años de servicio, a razón de dos meses por año entre 1996 y 2006.	53 a 57 años, en función del número de hijos; aumento de 57 a 61, a razón de cuatro meses por año entre 1996 y 2007.
Croacia	1998	Aumento a 65 años, con 15 años de cotización hacia 2007. Pensión anticipada, aumento a 60 años con 35 años de trabajo cubierto.	Aumento a 60 años, con 15 años de cotización hacia 2007. Pensión anticipada, aumento a 55 años con 30 años de trabajo cubierto.
Eslovaquia	1988	Edad habitual de jubilación: 60 años; de 55 a 58 para determinadas profesiones, con 25 años de servicio.	Edad habitual de jubilación: entre 53 y 56, en función del número de hijos criados, y con 25 años de servicio.
Eslovenia	2000	Aumento de 61 a 63 años para la jubilación plena, con 40 años de cotización. Edad mínima para jubilarse: 58 años.	Se pasa de 53-58 a 58-61 años para la jubilación plena, con 38 años de cotización. Edad mínima para jubilarse: 58 años.
Estonia	1998, entró en vigor en 2000	De 62,5 años se aumenta a 63 en 2001.	De 57,5 se aumenta a 63 en 2016.
Hungría	1997	62 años	De 57 años se aumenta a 62 en 2009.
Letonia	1998	60 años, con 10 años de cotización.	57 años, con 10 años de cotización. Aumento a 60 años mediante aumentos de seis meses por año.
Lituania	1994	61 años, aumentos de dos meses por año hasta 62,5 en 2009.	57 años, aumento por etapas de cuatro meses por año hasta 60 en 2009.
Macedonia, ex República Yugoslava de	2000	64 años, a partir del 31-12-2001, con 15 años de cotización. Período de transición hasta 2005 durante el cual los trabajadores podrán jubilarse con 35 años de trabajo si resulta más beneficioso (no hay edad mínima de jubilación).	62 años, a partir del 31-12-2007, con 15 años de cotización. Período de transición hasta 2005, durante el cual los trabajadores podrán jubilarse con 30 años de trabajo si resulta más beneficioso (no hay edad mínima de jubilación).
Polonia	1998	65 años, con 25 años de servicio. La jubilación anticipada se suprimirá.	60 años, con 20 años de servicio. La jubilación anticipada se suprimirá.
Rumania	2000	Aumento de 62 a 65 años hacia 2013; jubilación anticipada a los 60 años.	Aumento de 57 a 60 años hacia 2013; jubilación anticipada a los 55 años.

Fuentes: US Social Security Administration (1999); *Databases-Social Security Worldwide* (www.issa.int), International Social Security Association; Phare Consensus Program (1999), págs. 33-38; e información actualizada.

efectos de constituir reservas para el nuevo pilar (capitalización previa) y a la vez seguir cumpliendo con los compromisos en materia de prestaciones del sistema de financiación por reparto. En los países de Europa central y oriental, la constitución de esas reservas plantea problemas concretos dado que en la mayoría de ellos rige una restricción que prohíbe aumentar las cotizaciones. Dicha restricción obedece a que las tasas actuales son altas en comparación con las de otras partes del mundo (véase cuadro 5). En el ámbito de la lucha que entraña la competitividad internacional, los gobiernos se ven obligados a disminuir esas tasas, o al menos a estabilizarlas, y por lo tanto los costos de la transición han de sufragarse por otros medios.

El Gobierno polaco destina aproximadamente un quinto de los ingresos por concepto de cotizaciones del régimen público de financiación por reparto a la financiación del nuevo pilar privado (7,3 por ciento del 32,52 por ciento de la tasa de cotización para cada adherente al segundo pilar). Se ha previsto paliar el déficit que arrojará el régimen público mediante préstamos y emitiendo nuevos bonos que efectivamente consigan recuperar las cotizaciones asignadas al nuevo sistema privado. En Hungría, el Gobierno también ha asignado alrededor de un quinto de las cotizaciones (6 por ciento del 30 por ciento de la tasa de cotización para cada adherente al régimen de segundo pilar) a la financiación del segundo pilar. También sufragará el consiguiente déficit del sistema público, multiplicando la emisión de deudas⁹.

2. *El aumento de los costos de transición respecto a las proyecciones previas obedece a la libertad de elección que, tanto en Hungría como en Polonia, se dejó a amplios sectores de la actual fuerza de trabajo, para que decidieran si se afiliaban o no al nuevo régimen.* En Polonia se ofreció esta posibilidad a todos los trabajadores de 30 a 50 años y en Hungría a todos los trabajadores en actividad. En cada caso el número de los que optaron por el sistema mixto superó considerablemente las estimaciones oficiales. En Polonia, el Gobierno había estimado que seis millones de trabajadores optarían por el sistema mixto pero fueron 10.600.000. De ahí que en el año 2000 el Gobierno haya tenido que aumentar el subsidio estatal al régimen público en 2.200 millones de zlotys (650 millones de dólares de los Estados Unidos) con respecto a 1999¹⁰. En Hungría, se estimaba que en 1998 se incorporarían 800.000 al nuevo sistema pero en realidad lo hicieron 1.400.000 y desde entonces hasta fines de 2000

el número de miembros del régimen privado ha aumentado a dos millones. En medio de esta oleada, el Gobierno Fidesz rechazó la legislación relativa a la asignación de dos puntos porcentuales de la tasa de cotización del 30 por ciento a los fondos privados, manteniendo la tasa del segundo pilar en un 6 por ciento, en lugar del 8 por ciento¹¹. A raíz de este rechazo, se estima que los fondos privados aumentarán alcanzando un 35 por ciento del PIB en el próximo siglo; la proyección anterior cifraba este aumento en un 47,6 por ciento¹². Habida cuenta de la disminución significativa de los ingresos asignados al ahorro privado, es mucho más probable que en los próximos años las garantías reglamentarias del segundo pilar se disparen, incrementando los costos de la reforma¹³.

3. *Los costos administrativos de las empresas comerciales del sector privado superaron los recursos asignados el año pasado, contribuyendo con ello a las pérdidas financieras.* La privatización de las pensiones llevada a cabo en otras partes del mundo, como en Chile y en el Reino Unido, sugiere que la gestión privada será onerosa¹⁴. Ello obedece, por una parte, a las reducidas economías de escala inherentes a un sistema de múltiples empresas de gestión privadas y, por otra, a la necesidad de permitir que los trabajadores pasen de una a otra y a los gastos de publicidad de empresas privadas que compiten para conseguir afiliados. En Hungría, los costos de explotación de 1999 giraron en torno al 8 por ciento de los ingresos por concepto de cotizaciones, es decir, más de cuatro veces la tasa del régimen de pensiones público. Aun así, los ingresos resultaron insuficientes y filiales de las nuevas empresas de gestión de pensiones (bancos y compañías de seguros) tuvieron que suministrar subsidios, en algunos casos ocasionalmente, en otros, con bastante frecuencia¹⁵. En Polonia, los costos administrativos fluctuaron considerablemente durante el corto período de existencia de las empresas de gestión privadas. A mediados de 1999, ascendían del 13 al 15 por ciento de los ingresos por concepto de cotizaciones, pero luego bajaron del 6,5 al 10 por ciento gracias a los esfuerzos de dichas empresas por atraer más clientes hacia fines de año, cuando vencía el plazo para pasarse al fondo privado¹⁶. A la clausura del ejercicio de 1999, todas las empresas arrojaron pérdidas considerables (seis mil millones de zlotys, o sea 403 millones de dólares) que obedecieron a los altos costos de promoción, las comisiones de los agentes y la publicidad, cuyo costo superó los 100 millones de dólares¹⁷.

Cuadro 5. Tasas de cotización de empleadores y de trabajadores en 1999 y 2000 (porcentaje de salarios asegurados)

Pais	Empleadores	Trabajadores
Albania*	26	10
Bulgaria*	34,7	1
Croacia**	8,75	10,75
República Checa**	19,5	6,5
Estonia*	20	0
Hungría**	22	8 ¹
Letonia*	23,58	9
Lituania**	22,5	2,5
Ex Rep. Yugoslava de Macedonia*	20	0
Polonia**	16,26	16,26
Rumania*	23 ²	5 ³
Eslovenia *	15,5 ⁴	8,85 promedio ⁵
Eslovaquia*	21,6	5,9

* En 1999. ** En 2000.

¹ Para los trabajadores del sistema mixto, 6 puntos porcentuales van al pilar privado de capitalización, 2 puntos porcentuales van al seguro social. ² 23 por ciento si se trata de condiciones de trabajo normales; si éstas son arduas o muy arduas, las tasas de cotización son del 28 y 33 por ciento, respectivamente. ³ Para pensiones suplementarias.

⁴ Las tasas de cotización varían. En término medio equivalen a un 15,50 por ciento de los ingresos (el trabajador paga la totalidad de ellas y el empleador le reembolsa la cotización que corresponde al empleador. ⁵ La tasa de cotización es variable, siendo la media de un 8,85 por ciento de la nómina.

Nota: Estas tasas no son comparables ya que pueden aplicarse a distintas bases salariales, según los países. En algunos se aplican únicamente a salarios iguales o inferiores al límite superior establecido.

Fuentes: Phare Consensus Program (1999), pág. 49; y AISS (1999), pág. 286; República Checa, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Croacia, Facultad de Derecho de la Universidad de Zagreb; Estonia, Ministerio de Asuntos Sociales; Hungría, Instituto de Ciencias Económicas de la Academia de Ciencias; Lituania, Unidad de Política Social; y Polonia, Ministerio de Trabajo.

4. *Se procede a aplicar las leyes de privatización sin haber resuelto cuestiones fundamentales en lo que se refiere al pago de prestaciones.* Las leyes de privatización de Hungría y Polonia contienen muy pocos detalles sobre el pago de prestaciones y, en lo que respecta a su aplicación, ambos gobiernos han hecho hincapié en lograr que los nuevos sistemas de gestión privada se pongan en marcha y funcionen, aplazando una vez más la solución de cuestiones relativas a las prestaciones. En Hungría, la principal incertidumbre gira en torno a los ajustes según la inflación, que por ley deben basarse en las fluctuaciones anuales de los salarios y de los precios, en igual proporción. Aunque el Gobierno se encuentra en posición de garantizar dicha protección ejerciendo su autoridad fiscal, no está claro cómo pueden hacerlo las empresas privadas¹⁸. En Polonia, las cuestiones por resolver son todavía más amplias pues guardan relación con: i) los medios de convertir el ahorro acumulado por el trabajador en una renta vitalicia a partir del momento en que se jubila y los costos correspondientes (¿habrá múltiples empresas de rentas vitalicias que se hagan la com-

petencia, o una sola empresa nacional?); ii) el cálculo de las pensiones para saber si se tendrá en cuenta la diferencia entre la esperanza de vida de los varones y la de las mujeres (por ejemplo, si se presentarán cuadros para cada sexo por separado o conjuntamente); iii) la indización de las prestaciones privadas, y iv) las disposiciones respecto al retiro de la suma global al momento de jubilarse. Dado que estas cuestiones fundamentales no se han resuelto, los trabajadores que en una única oportunidad deben elegir si se afilian o no al régimen de ahorro privado carecen de la información suficiente que les permita tomar dicha decisión con conocimiento de causa. Esa desinformación también impide evaluar las reformas en lo que se refiere al criterio primordial de la seguridad de la jubilación.

5. *Las empresas privadas de gestión de pensiones invierten mucho más en bienes públicos que en bienes privados.* Quienes proponen la privatización de los regímenes de pensiones ofrecen como argumento principal la posibilidad de que los trabajadores obtengan rendimientos

más altos si se invierte en valores privados. No obstante, en Polonia, el 69 por ciento del ahorro de los trabajadores se invirtió en bonos del tesoro y del Banco Nacional de Polonia a fines de 1999, con un 28 por ciento en acciones¹⁹. En Hungría, la tendencia a invertir en valores públicos es más pronunciada: a fines de 1999 aproximadamente un 85 por ciento de los fondos se invirtió en títulos del Estado y alrededor de 9 por ciento en bonos de empresas privadas. Estos porcentajes particularmente bajos reflejan la volatilidad del mercado de valores de Budapest, donde el índice principal perdió dos tercios de su valor después de la crisis rusa y donde las empresas de gestión de pensiones redujeron a la mitad su cartera de valores privados, que pasó del 14 al 7 por ciento de las inversiones. La recuperación del mercado prevista para principios de 2000 no tuvo lugar y los fondos de pensiones se siguieron invirtiendo con cautela.

6. *Los cambios frecuentes de gobierno en los países de Europa central y oriental traen aparejadas revisiones de la política de pensiones.* Dichos cambios han sido un fenómeno constante en muchos de esos países: desde 1990 a la fecha, en Letonia hubo cinco gobiernos; en Eslovaquia, Eslovenia y Lituania, cuatro; en la República Checa, Estonia, Hungría y Polonia, tres, y en Croacia, dos²⁰. La repercusión en la reforma de pensiones parece variar según la etapa en la que se encuentra. Cuando una propuesta de reforma está en la etapa de estudio, un cambio de gobierno puede dar lugar a una modificación o a una revocación de la política; pero cuando ya se ha promulgado el efecto, más frecuente es un mejor ajuste en su aplicación. El primer fenómeno se constata en la República Checa y Eslovaquia: el actual Gobierno checo abandonó los planes anteriores de privatización optando por reformas del régimen público existente; el actual Gobierno eslovaco por su parte abandonó los planes de seguir el modelo checo de reforma del sistema público para pronunciarse a favor de la privatización. Una variante de la segunda pauta se constata en Croacia, Hungría y Letonia. En Hungría, los dirigentes del Gobierno Fidesz se opusieron a la privatización de las pensiones cuando eran minoría y tras haber vuelto al poder revocaron la disposición que hubiera permitido aumentar la tasa de aportes al nuevo pilar de ahorro privado. En Croacia, el nuevo Gobierno comenzó por postergar la aplicación de la nueva ley de privatización de las pensiones promulgada por el régimen Tudjman, pero en estos último meses ha accele-

rado los preparativos²¹. En Letonia, la reforma de las pensiones iniciada en 1997 ha sido enmendada nueve veces y a fines de 1999 fue sometida a referéndum nacional; estos hechos frenaron la privatización pero el último Gobierno le ha dado un nuevo impulso. A este respecto Polonia se presenta como una excepción digna de mención porque el cambio de gobierno que tuvo lugar en plena deliberación sobre la reforma (fines de 1997) no tuvo una repercusión significativa en la reestructuración de las pensiones. Ello obedece en parte al amplio apoyo público de la reforma y, en particular, al consenso tripartito en favor de las propuestas relativas al segundo y tercer pilares. En este entorno, los partidos políticos aceptaron tácitamente seguir de cerca el curso de la reforma pero evitando convertirla en una cuestión de campaña electoral.

7. *No obstante, cabe señalar que en muchos países el diálogo social sobre la reforma de pensiones es limitado y no se ha logrado el consenso tripartito.* En Hungría, los sindicatos estaban divididos al igual que los expertos nacionales respecto de una reforma radical del régimen de pensiones. En Eslovenia, sólo hubo consenso en el Parlamento después de que la solicitud de pilar privado obligatorio fuera suprimida de la legislación relativa a la reforma. En Croacia y Macedonia, las propuestas de reforma radical se convirtieron en ley a pesar de las sólidas objeciones de los sindicatos, que prosiguieron inmediatamente después en el quehacer parlamentario. La inexistencia del consenso obedeció en parte a las objeciones de los sindicatos respecto de los recortes de las prestaciones a los trabajadores que consideran un hecho adquirido y las consiguientes expectativas que ello ha generado, situación que no es única en la región. Ahora bien, los países de Europa central y oriental también tienen dificultades porque no existe una tradición de consulta entre los interlocutores sociales, ya que los gobiernos no reconocen su necesidad y por la inexperiencia de los trabajadores y los empleadores acerca del papel que deben desempeñar. Estas dificultades se ven acentuadas por el mayor peso que en los debates sobre la reforma de pensiones (por ejemplo, el aumento de las tasas de ahorro nacional y los niveles de inversión) se ha venido dando en los últimos años a sus efectos macroeconómicos, enfoque que ha eclipsado cuestiones fundamentales como la protección social y que ha tendido a marginar la función de los interlocutores sociales. Si bien es cierto que este cambio de enfoque tiene una

repercusión considerable en los sindicatos, también afecta a las nuevas asociaciones de empleadores en la región. En algunos países, existen dificultades similares en lo que se refiere a los directorios tripartitos de los regímenes de pensiones porque, por lo general, los representantes de los trabajadores y de los empleadores no conocen bien la función que deben desempeñar ni están familiarizados con los principios de funcionamiento de los regímenes de la seguridad social. Esta inexperiencia se traduce en la insatisfacción que ha suscitado el desempeño de dichos directorios en algunos países²².

8. *En toda la región se diversifican las reformas; en algunos países el impulso de la privatización ha menguado; en otros, se despliegan esfuerzos para reestructurar los sistemas públicos existentes.* La adopción de reformas radicales en Hungría y Polonia llevó a algunos observadores a prever que la mayoría de los otros países de Europa central y oriental seguirían ese modelo²³. Tal como se ve en el cuadro 3, algunos otros gobiernos han adoptado desde entonces estatutos similares o están en alguna de sus distintas etapas de estudio o planificación. No obstante, cabe señalar que este impulso menguó un poco en 1999 y principios de 2000. En Rumania, a mediados de 2000 el Parlamento aprobó una legislación que reestructura el régimen público de pensiones pero lleva más de un año debatiendo la privatización de las pensiones sin poder tomar una decisión²⁴. En Ucrania, el Gobierno respondió a la amplia oposición a la reforma radical enmendando su propuesta y añadiendo disposiciones explícitas que aplazarán la implantación del segundo pilar obligatorio hasta que la economía y las perspectivas fiscales mejoren²⁵. En Estonia, el Gobierno, que rechazó la propuesta de establecer un pilar privado obligatorio en consideración de los elevados costos de la transición, está redactando un anteproyecto de ley relativo a la creación de un segundo pilar facultativo con subsidios del régimen público para quienes participen en él.

Además, algunos gobiernos han adoptado estrategias de reforma que entrañan la reestructuración de los regímenes públicos sin que haya privatización. En diciembre de 1999, el Parlamento esloveno rechazó la propuesta relativa al nuevo régimen de ahorro obligatorio para los trabajadores del sector privado, prevista en la ley de reforma global de las pensiones, y aprobó las disposiciones que consolidaban la financiación del régimen público existente²⁶. En la Re-

pública Checa, habida cuenta de los altos costos que implicaría la transición, el actual Gobierno decidió rechazar los planes de privatización del gobierno anterior. Aunque todavía están en pleno proceso decisorio respecto a otras reformas del sector público, si se consideran en conjunto, estos dos países sugieren una segunda pauta en la reforma del régimen de pensiones en los países de Europa central y oriental que tiende a fortalecer y reestructurar el sistema público existente.

III. Conclusiones

Estas pautas observadas recientemente no son forzosamente indicativas de los resultados a largo plazo ya que algunas pueden desaparecer con el tiempo o verse alteradas por acontecimientos y condiciones que por el momento resulta difícil vislumbrar. No obstante, pueden dar verdaderas sorpresas respecto a las proyecciones previas y subrayar la necesidad de revisar las suposiciones y predicciones basadas en ellas. A esta altura cabe preguntarse si se pueden sacar conclusiones y, de ser así, ¿cuáles? Con todas las precauciones del caso, los autores ofrecen tres comentarios.

En primer lugar, la incipiente experiencia da pocos indicios de que las reformas radicales convengan a los entornos políticos y económicos de los países de Europa central y oriental. En Hungría y Polonia, el elevado costo que implica la constitución de un pilar privado de capitalización previa mientras se continúan suministrando las prestaciones del sistema de financiación por reparto aumenta el costo de la reforma más de lo que hubiera hecho falta para reestructurar el sistema existente, cifrado entre el 0,5 y el 1,3 por ciento del PIB por año. Si se suman estos costos a las elevadas tasas de cotización vigentes, se acrecienta considerablemente la carga de financiación de las pensiones en ambos países y se hará muy difícil cumplir con las limitaciones del gasto fiscal estipuladas por la Unión Europea²⁷. Además, la prohibición de aumentar las cotizaciones, que obedece a las altas tasas vigentes, genera una interdependencia financiera entre el primer pilar y el segundo pilar que permite que las prestaciones privadas se financien únicamente sustrayendo del sistema público de pensiones los ingresos necesarios, y viceversa. Ambas situaciones presentan riesgos que comprometen la futura seguridad de jubilación de los trabajadores pero de distinta manera. El mejor conocimiento de esas cargas y esos riesgos se traduce en las decisiones tomadas por algunos gobiernos de

países de Europa central y oriental (República Checa, Eslovenia y Estonia) de no proceder a una reestructuración radical de las pensiones.

Por lo que se refiere a las pautas de inversión, la concentración del ahorro privado en valores públicos y no en valores privados probablemente sea una estrategia prudente en los países de Europa central y oriental, habida cuenta del pequeño tamaño y de la inestabilidad de la mayor parte de los mercados financieros privados. Ahora bien, ello también significa que los trabajadores tendrán un acceso limitado a los altos rendimientos que pueden ofrecer las inversiones privadas aunque presenten más riesgos. Si no aumentan las ganancias, las onerosas comisiones de administración que cobran las firmas de gestión privadas acabarán menoscabando el ahorro y reducirán los recursos para hacer frente en el futuro a los pagos de las prestaciones. La pauta según la cual se corrige el curso de los hechos a medio camino, que se constata en varios países de Europa central y oriental, tampoco parece convenir demasiado a las reformas radicales que requieren un periodo de implantación más largo. De ahí que sea difícil prever los resultados de los cambios en las prioridades políticas en dicho periodo – como el rechazo del Gobierno Fidesz de incrementar los ingresos del segundo pilar –, los cuales probablemente diferirán de los que se buscaban cuando se adoptó la reforma radical.

Algunos observadores han argumentado que a pesar de las dificultades encontradas, la privatización sigue siendo el método más viable de reestructuración de las pensiones en los países de Europa central y oriental, ya que tan sólo un cambio radical puede acabar con la resistencia de arraigados intereses como los de las asociaciones de pensionistas y los sindicatos. Sin embargo, la experiencia actual dista de confirmar esta noción. Tal como se explicó anteriormente, en la República Checa, Eslovenia y Lituania se recortaron los privilegios en materia de pensiones sin optar por la privatización. En Polonia, pese a la promulgación de la ley de privatización, prosigue la controversia en torno a esta cuestión. En los tres países anteriores se aumentó la edad de la jubilación y Eslovenia ha enmendado considerablemente la legislación en virtud de la cual los futuros pensionistas recibirán un 25 por ciento menos que los jubilados actuales. En otros países como Eslovaquia se estudian importantes propuestas de privatización que no contemplan disposiciones relativas a un aumento de la edad de la jubilación ni abordan los privilegios en materia de pensiones. Estas primeras experiencias pre-

sentan pues un cuadro variado que no valida la noción de que la privatización sea la única vía para reestructurar las pensiones.

En segundo lugar, el alcance de la reforma ha sido hasta ahora relativamente limitado. Aunque la reestructuración de las prestaciones de jubilación sea objeto de honda preocupación en toda la región, sólo pocos cambios se han operado en materia de pensiones de invalidez desde los primeros años de la transición, momento en que las normas comenzaron a aplicarse con mayor liberalidad para paliar el creciente desempleo. De ahí que haya un número significativo de personas con una capacidad de trabajo residual pero muy pocas posibilidades y muy pocos incentivos para encontrar empleo que se hayan acogido al régimen de pensiones de invalidez. Además, en el ámbito de la reforma de la economía de los países de Europa central y oriental, tampoco se ha tenido demasiado en cuenta la discriminación de la mujer, muchas de las cuales se vieron afectadas de manera desproporcionada con la elevación de la edad de la jubilación y la supresión del elemento redistributivo en el cálculo de las prestaciones. La tercera cuestión que aún no se ha abordado es la creciente exclusión de la protección social en virtud de la ampliación del sector informal. En la mayoría de los regímenes oficiales de los países de Europa central y oriental se reconoce la necesidad de encontrar nuevos medios de identificar a los trabajadores excluidos y de extender la protección hacia ellos, pero los experimentos en curso son muy pocos. La acción en estas esferas puede alentarse mediante investigaciones que permitan documentar la situación y las necesidades de los grupos beneficiarios e identificar prácticas óptimas en la región, en Europa occidental o en cualquier otra parte del mundo, que sirvan de modelo. Hay una acuciante necesidad de estudios de este tipo que sirvan de catalizador de unas reformas más amplias.

Por último, el hecho de que en muchos países la reestructuración de las pensiones tiene lugar sin que haya consenso social es motivo de honda preocupación. Es difícil que haya muchos que argumenten que a largo plazo las reformas tendrán éxito incluso si no cuentan con la aceptación de los principales interesados, que su aceptación se pueda lograr sin que éstos participen en la elaboración del contenido de la reforma o que incluso pueden participar activamente sin un conocimiento cabal de la función que les incumbirá ni de los temas que se aborden. Aun así, en muchos países de Europa central y oriental, el diálogo social sigue siendo

un elemento irrelevante o inexistente en la planificación de las reformas de los regímenes de pensiones y muchas organizaciones de trabajadores y de empleadores siguen buscando medios de influir en la política de pensiones con pocos resultados. La formación es una de las medidas que permitiría abordar con éxito esta cuestión. Dicha formación debería adaptarse para apoyar a los interlocutores sociales en la delimitación de unos objetivos que traduzcan sus preocupaciones de corto y mediano plazo y en la adopción de estrategias concretas para alcanzarlos. Asimismo, debería ofrecer posibilidades de aprender de otras experiencias que han dado resultado en la región o en el resto del mundo; analizar los aspectos técnicos de la financiación de las pensiones y de los pro y los contra de las diversas estrategias de reforma, y conseguir información empírica sobre las primeras consecuencias de las reformas implantadas en otros países de Europa central y oriental. Tal formación permitiría consolidar de manera muy significativa el diálogo social sobre la reforma de pensiones en la región y a través del mismo se conseguiría garantizar que las políticas de pensiones aprobadas por los gobiernos fueran viables y se pudieran aplicar con éxito.

Notas

¹ Véase Hagemeyer (1999), pág. 49.

² No obstante, cabe señalar que a raíz de la base utilizada, 1989, esta comparación resulta incierta por falta de datos estadísticos fidedignos del PIB y del empleo en el período previo a la transición.

³ Hagemeyer, *ibid.*, pág. 35.

⁴ Véase Augusztnovics (1999), pág. 91.

⁵ La disminución en Albania se vio acentuada por la privatización de la agricultura, donde los bajos niveles de recaudación obedecieron en parte a la fragilidad del sistema de recaudación después de la privatización y a la falta de ingresos en efectivo de los pequeños agricultores de subsistencia. Véase Palacios y colaboradores (1999).

⁶ Phare Consensus Program (1999), pág. 52.

⁷ En Eslovaquia, las preferencias fueron eliminadas a mediados del decenio de 1990 pero se extienden anualmente ante amenazas de huelga.

⁸ En Polonia se han unificado las cotizaciones para las prestaciones de seguridad social y atención de la salud pero no la recaudación de impuestos.

⁹ Véase Simonovits (1999), pág. 220.

¹⁰ *Pensions International*, enero de 2000, pág. 6.

¹¹ La legislación preveía pasar al 7 por ciento en enero de 1999, y al 8 por ciento en enero de 2000.

¹² Intervención de Tibor Parniczky, del organismo de supervisión estatal de los fondos privados de Hungría, en la Conferencia de la OCDE sobre pensiones privadas, Praga, 3 de abril de 2000.

¹³ Calculada mediante una fórmula compleja, la garantía estatutaria estipula esencialmente que ningún trabajador perderá más del 7 por ciento de las prestaciones a las que hubiera tenido derecho en el sistema público. Simonovits, *op.cit.*, pág. 222.

¹⁴ Según estimaciones, en el Reino Unido el 40 por ciento de las cotizaciones del trabajador a lo largo de su vida corresponden a gastos de administración, y en América Latina a alrededor del 25 por ciento. Véase Quiesser (1999).

¹⁵ State Private Funds Supervision. 1999. «*Report of the Third Quarter of 1999*», pág. 16.

¹⁶ *Pensions International*, noviembre de 1999, pág. 6.

¹⁷ *Pensions International*, junio de 2000, «*Profits scare for Polish COPF Operators so far*», en www.pensionsinternational.co.uk.

¹⁸ Uno de los enfoques posibles sería que el gobierno emitiera bonos con intereses indexados con arreglo a la inflación y a los aumentos salariales. Unos pocos países desarrollados emiten bonos indexados de acuerdo a la inflación, pero hasta la fecha ninguno ofreció valores indexados para cubrir los aumentos salariales. El Gobierno húngaro no emitió ningún tipo de garantía.

¹⁹ Entre septiembre y diciembre de 1999, el aumento de esta proporción fue superior al triple porque las empresas intentaron incrementar sus rendimientos para captar clientes en las últimas semanas de afiliación de miembros.

²⁰ *Economist Intelligence Unit, Country Profiles for 2000*, en www.eiu.com/schedule. En esta comparación se tienen en cuenta únicamente los cambios de gobierno mediante elecciones generales o que supusieron un cambio de partido político. Si se tienen en cuenta los cambios durante el mandato de un mismo partido o coalición entre una elección y la siguiente, las cifras son más altas. Por ejemplo, en Lituania, hubo 11 cambios de gobierno (véase el sitio web del Gobierno lituano: www.lrvk.lt) y cuatro cambios dentro del partido o de la coalición de gobierno.

²¹ De conformidad con las enmiendas aprobadas en junio de 2000, el segundo pilar obligatorio entrará en vigor el 1 de enero de 2002.

²² En Hungría, el directorio bipartito del régimen de pensiones fue destituido después de que asumiera el poder el actual Gobierno Fidesz en medio de acusaciones de corrupción a las que no se dio curso. En Lituania, el Gobierno limitó las atribuciones del directorio nacional de pensiones (por ejemplo, abrogó su facultad de nombrar al director del régimen de pensiones) debido a lo que se juzgó una falta de agresividad en el control del régimen. En Eslovaquia, el directorio de administración del régimen nacional de pensiones ha estado relativamente inactivo debido en parte a las atribuciones limitadas que le confiere el Gobierno.

²³ Por ejemplo, tal es la predicción de representantes oficiales del Banco Mundial, que abogan por la privatización en los países de Europa central y oriental y que a menudo despliegan un mapa en el que se ve la mayor parte de la región coloreada en el año 2010, lo que indica la adopción de sistemas de segundo pilar obligatorio.

²⁴ El punto principal de este debate es saber si los mercados de capitales rumanos están suficientemente desarrollados y reglamentados como para dar cabida al segundo pilar obligatorio. A este respecto volvieron a plantearse dudas en mayo de 2000 cuando quebró el fondo de inversiones más grande de Rumania. Manejado por miembros de la ex policía secreta del régimen comunista, el fondo contaba con 300.000 inversores y administraba 120 millones de dólares. Sus administradores hicieron falsas declaraciones en el sentido de que los depósitos estaban asegurados. Retiraron sus inversiones antes del colapso. Véase «Romanian Anger at Fund Collapse», en *Financial Times*, 31 de octubre de 2000.

²⁵ Lo que implica: 1) ningún déficit en el régimen público de pensiones; 2) un déficit estatal que no supere el uno por ciento del PIB; 3) dos años de crecimiento económico nacional; 4) desarrollo del sistema bancario y de los mercados financieros nacionales (no se indica lo que se entiende por desarrollo); 5) creación de un sistema de registro individualizado de los cotizantes de pensiones y puesta en marcha de un sistema unificado de recaudación, y 6) estudio de la experiencia de los regímenes de ahorro voluntario.

²⁶ Describas anteriormente, estas disposiciones abarcan el aumento de la edad de la jubilación, un recorte significativo de las futuras prestaciones (25 por ciento) y un límite de la indización de las pensiones que se pagan. Funcionarios del Ministerio de Trabajo explican que esta acción obedece en parte a la oposición de los sindicatos pero también refleja la opinión de muchos eslovenos que estiman que la privatización propuesta no era coherente con la tradición del país o con los regímenes de pensiones de Europa occidental.

²⁷ El Tratado de Maastricht (protocolos del artículo 109) estipula que el déficit presupuestario anual (incluyendo la seguridad social) normalmente no debe exceder el 3 por ciento del PIB y que la deuda acumulada debe ser inferior al 60 por ciento del mismo.

Bibliografía

Augusztinovic, Maria. 1999. «Pension Systems and Reforms in the Transition Countries», en *Economic Survey of Europe*, Economic Commission for Europe and United Nations, vol. 3.

Economic Intelligence Unit, *Country Profiles for 2000*, en www.eiu.com/schedule.

Hagemeyer, Krzysztof. 1999. «The Transformation of Social Security in Central and Eastern Europe» (proyecto, 1999),

en Muller, Katharina, Ryll, Andreas y Wagener, Hans-Jurgen (directores de publicación): *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, Heidelberg, Physica-Verlag.

Hausner, J. 1996. *Security through Diversity: Conditions for Successful Reform of the Pension System in Poland*, Collegium Budapest, Institute for Advanced Studies, Discussion Paper, núm. 49.

IBUS Briefing Service, números de 1999.

Latulippe, D. 1996. «Effective Retirement Age and Duration of Retirement in the Industrial Countries between 1950 and 1990», *Issues of Social Protection*, Discussion Paper No. 2, OIT, Ginebra.

Muller, Katharina, 2000. *Ten Years After: Pension Reforms in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Frankfurt Institute for Transformation Studies, Frankfurt, Oder, febrero 2000.

Palacios, R.; Rutkowski, M., y Yu, X. 1999. *Pension Reform in Transition Economies*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Pensions International, números de 1999 y 2000.

Phare Consensus Program. 1999. *Change and Choice in Social Protection: The Experience of Central and Eastern Europe*, Pantheron, Universidad de York.

Quiesser, Monika. 1999. «Towards more individual choice in social protection?», documento presentado en la conferencia de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, Luxemburgo, 19-21 de mayo.

Simonovits, A. 1999. «The New Hungarian Pension System and its Problems», en Muller, Katharina, Ryll, Andreas y Wagener, Hans-Jurgen (directores de publicación): *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, Heidelberg, Physica-Verlag.

U.S. Social Security Administration. 1999. *Social Security Programs Around the World*.

Experiencias de las Américas en materia de reforma del régimen de pensiones de la seguridad social: lecciones para trabajadores y sindicatos

Carmelo Mesa-Lago

Profesor Emérito de Economía de la Universidad de Pittsburgh
Profesor e Investigador de la Universidad Internacional de Florida

I. Reseña histórica

La historia de la seguridad social en el continente americano comienza en América Latina y se inspira en los programas alemanes de fines del decenio de 1880. Los regímenes de indemnización por accidentes laborales aparecen a principios del siglo XX y hacia 1920 once países cuentan con ellos. Más tarde se establecen programas de pensiones (prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes) para sectores estratégicos y grupos poderosos de empleados públicos y trabajadores de los países del denominado grupo *pionero*, a saber: Uruguay, 1919; Chile, 1924, Brasil y Cuba, en el decenio de 1920, y Argentina, en el de 1930. Poco después se instauran los seguros de enfermedad y maternidad. Prácticamente todos los países del segundo grupo (*intermedio*) establecen regímenes de seguridad social entre los decenios de 1940 y 1950, influidos por el informe Beveridge: Costa Rica, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Por último, el tercer grupo (*rezagado*) establece sus regímenes en los decenios de 1960 y 1970: República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití. Sólo un puñado de países cuentan con regímenes de prestaciones de desempleo y prestaciones familiares. La seguridad social está estrechamente relacionada con el nivel de desarrollo, de ahí que los países más desarrollados hayan sido los primeros en instaurarla y los menos desarrollados los últimos en hacerlo. Ahora bien, en lo que respecta a la evolución de la seguridad social, los grupos de presión, en particular los sindicatos, desempeñaron un papel significativo junto con el Estado.

El grupo pionero de América Latina precedió a los Estados Unidos de América cuya ley

de seguridad social no entra en vigor sino en 1935 y comprende únicamente la indemnización por desempleo y el régimen de jubilación. A principios del siglo XXI, los Estados Unidos siguen careciendo de un programa nacional de seguro de salud. Mientras forman parte del Commonwealth, el Canadá y la mayor parte de las ex colonias inglesas del Caribe disponen de los programas de seguridad social establecidos en el Reino Unido; de ahí que crearan sistemas nacionales de salud. Los primeros regímenes de pensiones en dichos países se establecieron en el momento de la independencia, empezando por Jamaica en 1966 y terminando por Belice en 1979. Barbados fue el primero que estableció los seguros de maternidad y de enfermedad en 1966, y Granada, el último, en 1983.

Del mismo modo que desempeñó un papel de vanguardia en la seguridad social, América Latina fue la primera que se resintió de la crisis financiera y operó reformas radicales. Durante los 50 años de funcionamiento en los países pioneros, la seguridad social se amplió a la población y proporcionó prestaciones adecuadas. Pero desde fines del decenio de 1960 y en el decenio de 1970 esos países comenzaron a tener varios problemas, entre ellos, un desequilibrio financiero que obligó a modificar parámetros (cambios en las condiciones de calificación, las cotizaciones, etc.) y subsidios por parte del Estado para paliar el déficit. Las causas de estos problemas fueron múltiples: concesión de nuevas prestaciones sin procurarse un financiamiento adecuado; importante deuda estatal, así como evasión y retraso de pagos en el sector privado; gestión deficiente de la inversión de reservas; ineficiencia y elevados costos administrativos e intrusión excesiva y utilización de los fondos para fines distintos de la segu-

ridad social por parte del gobierno. Además, los países pioneros, por ser los que contaban con regímenes de pensiones y una población de más edad, tuvieron que encarar el problema demográfico, ya que el número de asegurados que aportaban a la seguridad social disminuyó en relación con el número creciente de pensionados (relación decreciente entre trabajadores activos y trabajadores jubilados). La gravedad, la larga duración y la propagación de la crisis económica en el decenio de 1980 infligieron otro golpe a la seguridad social a raíz de la hiperinflación, el creciente incumplimiento y los recortes de los subsidios por parte del Estado, así como el deterioro de las prestaciones.

A principios del decenio de 1980, por influencia de la ideología neoliberal, el Gobierno militar de Chile inició reformas radicales en los regímenes de pensiones y de atención de la salud que entrañaron diversos grados de privatización. Esas reformas no influyeron en el resto de la región hasta el decenio de 1990, en gran medida debido a la mala imagen del régimen chileno y también a la vigorosa oposición de los sindicatos, los trabajadores asegurados, la burocracia de la seguridad social, las asociaciones de pensionados y algunos partidos políticos. En ese decenio dos acontecimientos cambiaron la situación: la restauración de la democracia en Chile y el hecho de que el nuevo Gobierno avalara las reformas de la seguridad social – por lo que pasaron a ser aceptables desde el punto de vista político – y la publicación de dos informes del Banco Mundial sobre salud y pensiones que abogaban ampliamente por las reformas hechas en Chile mediante condiciones vinculadas a préstamos (el Banco Mundial propició reformas semejantes en América Latina y otras partes del mundo). Entre 1993 y 2000, nueve países latinoamericanos llevaron a cabo reformas radicales de los regímenes de pensión y cinco de ellos reformas de la atención de la salud. Cabe señalar que esas últimas entrañaron una mayor variedad de administradores y proveedores y un menor grado de privatización que las primeras.

Aunque las reformas de los regímenes de pensiones en Latinoamérica indujeron cambios similares en Europa oriental (República Checa, Hungría y Polonia) e incluso en Europa occidental (Suecia), por el momento no han impulsado reformas en el resto de Europa. En el Canadá, además del plan de pensión convencional de las provincias anglófonas, en 1966 se creó el plan de Quebec para la región francófona, administrado como un fondo privado por la administración pública. En los países anglófonos

del Caribe siguen vigentes los programas de pensión convencionales y ello también se aplica a los Estados Unidos, donde el debate sobre la reforma de las pensiones se entabló en el decenio de 1990 y se acentuó durante la campaña electoral de 2000.

Habida cuenta de la larga y variada experiencia latinoamericana en lo que respecta a la reforma de las pensiones, y del hecho de que ésta entraña una privatización más honda y amplia que la reforma de la atención de la salud, el presente artículo se centra en la primera y en él se analizan: diversos modelos de reforma de pensiones y sus características en 10 países; el papel del sector privado y del Estado; el resultado de la reforma y su incidencia en el asegurado y el futuro pensionado, así como en la economía. También se examinan sucintamente las posturas relativas a la reforma de las pensiones en los Estados Unidos y se resumen las lecciones para los trabajadores y los sindicatos.

II. Características de la reforma de las pensiones en América Latina

A. Tres modelos de reforma estructural

Las modificaciones de parámetros o reformas no estructurales realizadas con miras a mejorar y fortalecer el sistema de seguridad social, que en adelante denominaremos público, fueron frecuentes en América Latina hasta principios del decenio de 1980. Denominaremos estructural la nueva clase de reforma cuando transforma radicalmente la esencia del sistema público convencional, ya sea reemplazándolo, convirtiéndolo en una alternativa o combinándolo con un nuevo sistema que denominaremos privado para simplificar el análisis. La reforma de pensiones en Chile suele presentarse como un modelo único y universal pero los países que han llevado a cabo reformas semejantes en realidad han seguido tres patrones generales que presentan diferencias significativas de uno a otro de los 10 países si se tienen en cuenta sus respectivas peculiaridades y necesidades.

1. *Modelos sustitutivos*, similares al de Chile, se implantaron en Bolivia y México en 1997, en El Salvador en 1998 y en Nicaragua en 2000, donde el sistema público fue liquidado y se prohibieron nuevas afiliaciones. Dicho sistema tenía las siguientes características: a) financiación colectiva por reparto (las cotizaciones de los trabajadores activos sirven para pagar las

prestaciones, por lo tanto no se capitalizan, aplicando el principio de solidaridad entre los distintos grupos de ingresos y las generaciones), aunque algunos tienen capitalización parcial (reservas); *b*) cotizaciones salariales que tienden a aumentar con el paso del tiempo debido al envejecimiento del régimen y de la población (relación decreciente entre trabajadores activos y trabajadores jubilados), y *c*) prestaciones definidas porque la ley establece la pensión mínima, la fórmula para calcular las prestaciones, etc. y el Estado garantiza su pago (después de la crisis, algunas de estas características no fueron garantizadas, por ejemplo, el valor real de las pensiones disminuyó debido a la inflación). El sistema público fue reemplazado o sustituido por un sistema privado con las siguientes características: *a*) financiación mediante capitalización plena e individual, es decir, las cotizaciones se depositan en la propia cuenta individual de seguro y se invierten, añadiendo el rendimiento de capital (utilidades o intereses) en dicha cuenta; por consiguiente, no hay solidaridad entre los distintos grupos de ingresos ni entre las generaciones; *b*) cotización definida porque se fija a través del tiempo (aunque a largo plazo puede aumentar debido a una mayor esperanza de vida de los pensionados); *c*) prestaciones no definidas porque el monto de la pensión es incierto, ya que dependerá del salario asegurado, de la densidad de las cotizaciones y del rendimiento de las inversiones generado por los fondos depositados en la cuenta individual; y *d*) administración a cargo de empresas privadas de gestión, dedicación exclusiva (sólo pueden administrar fondos de pensión), salvo en México donde la administración es múltiple (instituciones privadas, públicas y mixtas).

2. *Modelos paralelos*, como los implantados en el Perú (1993) y Colombia (1994), en que el sistema público no desaparece sino que pasa a ser una alternativa al sistema privado que acaba de introducirse. El sistema público sigue adelante con las mismas características pero se reforma total o parcialmente, mientras que el sistema privado tiene características similares al de Chile, excepto en lo que se refiere a la administración, ya que en Colombia también es múltiple.

3. *Modelos mixtos*, como los establecidos en la Argentina (1994), el Uruguay (1996), y Costa Rica (2000), donde el sistema público tampoco desaparece y se convierte en uno de los componentes del nuevo sistema integral y obliga-

torio; el componente público garantiza la pensión básica y el componente privado paga la pensión suplementaria. El sistema público mantiene las mismas características pero es reformado mientras que el sistema privado tiene características similares al de Chile, excepto que la administración es múltiple.

B. La «privatización» y la función del Estado

A falta de un término mejor, el nuevo sistema se ha definido privado pero esta definición es vaga, está cargada de connotaciones políticas y no explica plenamente la índole del sistema. Por ejemplo, sólo la mitad de las 10 reformas de pensiones disponen que la administración esté exclusivamente a cargo de empresas privadas, todas ellas en el ámbito de modelos sustitutivos como los de Chile, Bolivia, El Salvador y Nicaragua, así como del sistema privado paralelo del Perú. Inversamente, en los modelos paralelos de Colombia y el Perú, el sistema público es administrado por el seguro social y en los sistemas mixtos como los de la Argentina, el Uruguay y Costa Rica hay una combinación de administración pública para el componente básico y de administradores múltiples para el componente suplementario. Por otra parte, el sistema privado paralelo de Colombia y el sistema sustitutivo de México cuentan con múltiples administradores. El porcentaje de asegurados del sistema, o componente privado, varía enormemente de un país a otro: 100 por ciento en Bolivia y México; 97 a 99 por ciento en Chile y El Salvador; 78 a 79 por ciento en la Argentina y el Perú, y 40 a 49 por ciento en el Uruguay y Colombia (aún no se tienen datos de Costa Rica y Nicaragua). Cabe señalar que, salvo una excepción, los sistemas paralelos y mixtos utilizan múltiples modalidades de administración.

Además, la intervención estatal ha sido esencial para el funcionamiento y la viabilidad del sistema ya que: *a*) es obligatoria en lugar de ser voluntaria; *b*) está rigurosamente reglamentada por el Estado y es objeto de controles, verificaciones y sanciones por parte de la institución pública que la supervisa, la cual, en varios países, es financiada por el Estado; *c*) los instrumentos de inversión son reglamentados y clasificados por una institución pública, y *d*) el Estado proporciona subsidios fiscales considerables y determinadas garantías como se explica más adelante.

Las reformas para establecer modelos sustitutivos o paralelos generan tres costos fiscales

importantes, a saber: a) un déficit del sistema público porque se queda sin cotizantes o con una minoría de ellos pero con la carga de todas las pensiones que debe seguir pagando y que por último habrá que pagar a los asegurados que permanezcan en dicho sistema; el Estado financia ese déficit en todos los países; b) el valor de las cotizaciones pagadas al sistema público por todos los asegurados que pasan al sistema privado (que se suele denominar «bono de reconocimiento») y que se ajusta anualmente en función de la inflación, en dos países también se paga un tipo de interés (Colombia y Chile), que corre por cuenta del Estado en todos los países, salvo en México y el Uruguay (el Perú ha costeado relativamente pocos bonos de reconocimiento), y c) la pensión mínima garantizada para todos los asegurados del sistema privado cuya suma acumulada en la cuenta individual es insuficiente para financiar dicha pensión; el Estado corre con la diferencia en cinco países; Bolivia y el Perú no costean debidamente esta prestación. En el ámbito del modelo mixto, el componente público puede generar déficit o no pero en el componente privado no hacen falta bonos de reconocimiento ni garantías de pensiones mínimas porque el asegurado permanece en el componente público que paga una pensión básica. Además, el Estado ofrece las garantías y prestaciones siguientes: a) pensión de asistencia social para trabajadores pobres no asegurados (la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay); b) ajuste de pensiones según el índice de inflación, incluyendo las pensiones mínimas; c) un rendimiento anual mínimo de las inversiones, en caso de que los fondos del administrador sean insuficientes para pagarlo, y d) pago de pensiones, en caso de quiebra de los administradores dejando sin protección a sus asegurados y pensionados (la Argentina, Chile, Colombia, y el Uruguay).

C. Libertad de elección

Un objetivo fundamental de la reforma es acabar con el monopolio del sistema público y garantizar al asegurado la libertad de optar por un sistema, elegir los administradores y cambiarlos. No obstante, en algunos casos, esas libertades se niegan o se restringen considerablemente. Por ejemplo, cuando se procedió a las reformas en Bolivia y México, a los asegurados de entonces no se les ofreció la posibilidad de permanecer en el sistema público y se vieron obligados a pasar al privado. Además, en Bolivia, el Gobierno dividió a los asegurados entre los dos únicos administradores existentes sobre

la base de su domicilio y prohibiéndose los traslados de uno a otro, excepto en caso de que se cambiara de domicilio. Salvo dos excepciones, quienes ingresan a la fuerza de trabajo y están cubiertos deben afiliarse al sistema privado o al mixto. En El Salvador, Nicaragua y el Uruguay, los asegurados en el momento en que se procedió a la reforma se dividieron por edad y sólo a los más jóvenes se les ofreció la posibilidad de permanecer en el sistema público. La Argentina y Colombia ofrecen máxima libertad porque tanto los que estaban asegurados en el momento de la reforma como los que ingresan a la fuerza de trabajo pueden elegir entre el sistema público y los sistemas privado y mixto, y pasar de uno a otro. En el ámbito del sistema o componente privado, la libertad de cambiar de administradores se limita a uno o dos por año en seis países. Por último, el asegurado no puede elegir los instrumentos de inversión ni la composición de su cartera de inversiones pues esa decisión corresponde a los administradores, y en el momento de jubilarse el asegurado no puede retirar la suma de su cuenta individual sino elegir entre las siguientes posibilidades: renta vitalicia, programa de pensión o una combinación de ambos.

III. Efectos de las reformas en América Latina

Las reformas llevan casi dos décadas de aplicación en Chile y entre tres y siete años en otros siete países, y en dos de ellos acaban de empezar. Por lo tanto, es importante y factible evaluar los resultados en lo que respecta a los siguientes aspectos cruciales: cotizaciones; cobertura de la fuerza de trabajo y discriminación de la mujer; competencia y costos administrativos; acumulación de capital y rendimiento de inversiones, y repercusión en el mercado de capitales y en el ahorro nacional.

A. Supresión de las cotizaciones de los empleadores y aumento de las cotizaciones de los asegurados

Los regímenes de pensiones se financian principalmente por cotizaciones impuestas a empleadores y trabajadores asegurados (antes de la reforma, la parte del empleador equivalía, en términos promedio, a tres veces la del trabajador). Subsiste sin embargo la controversia en cuanto a saber si los empleadores pagan verdaderamente sus cotizaciones o las transfieren a sus trabajadores o a los consumidores. Los artífices de la reforma chilena y el Banco Mundial

argumentan que todos los empleadores pagan de hecho sus cotizaciones y que para eliminar o reducir el efecto de este hecho sustituyen capital por mano de obra con lo que no crean puestos de trabajo; fue el argumento utilizado en Chile, Bolivia y el Perú para eliminar las cotizaciones de los empleadores. Más aún, si hay una transferencia de cotizaciones, ésta no debería tener ninguna incidencia negativa en el empleo. En virtud de la combinación de este argumento con los principios constitucionales y una fuerte oposición por parte de los trabajadores y de los sindicatos, cuatro países no modificaron las cotizaciones de los empleadores (la Argentina, Costa Rica, El Salvador y México). Un país, el Uruguay, las redujo apenas, y Colombia, Costa Rica y Nicaragua las aumentaron. Inversamente, las cotizaciones de los asegurados se aumentaron en Bolivia, Colombia, El Salvador, Nicaragua, el Perú y el Uruguay; y se mantuvieron iguales en la Argentina, Costa Rica y México. Por consiguiente, en la mayoría de los países la carga financiera de la reforma pasó del empleador al asegurado y la supresión de la cotización del primero trajo aparejado un aumento de las cotizaciones de los segundos o bien del subsidio fiscal.

B. Disminución de la protección de la fuerza de trabajo y discriminación de la mujer

Antes de la reforma, el porcentaje de cobertura de la fuerza de trabajo en materia de pensiones se relacionaba positivamente con el nivel de desarrollo, en particular con el tamaño del sector formal y del trabajo asalariado. Los países más desarrollados tenían el sector estructurado más numeroso y el índice más alto de cobertura, y los menos desarrollados, el sector informal más numeroso: trabajadores por cuenta propia, trabajadores domésticos, trabajadores de microempresas, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores temporales, así como mano de obra agrícola y, dado que todos esos grupos estaban excluidos, la cobertura de su fuerza de trabajo era la más baja. Los 10 países donde se operaron reformas, divididos en los tres grupos ya indicados, acusaban los siguientes porcentajes de cobertura: los pioneros – la Argentina, Chile y el Uruguay, así como Costa Rica – de 70 a 80 por ciento; los intermedios – Colombia, México y el Perú – de 32 a 44 por ciento; y los rezagados – Bolivia, El Salvador y Nicaragua – de 12 a 23 por ciento.

El porcentaje de la fuerza de trabajo cubierta después de la reforma se estimó a partir de dos

cifras: a) el número de afiliados, es decir, todos aquellos que se incorporaron al sistema en algún momento de su vida laboral, y b) el número de cotizantes activos, es decir, los afiliados que cotizan regularmente al sistema; el primero es considerablemente más alto que el segundo. A fines de 1998, los porcentajes resultantes de las dos estimaciones eran: 72 y 66 por ciento en el Uruguay; 109 por ciento (lo que es imposible desde el punto de vista estadístico) ¹ y 59 por ciento en Chile; 63 y 30 por ciento en la Argentina; 44 y 23 por ciento en Colombia; 36 y 23 por ciento en México; 29 y 20 por ciento en El Salvador; 26 y 13 por ciento en el Perú, y 13 por ciento en Bolivia (no se dispone de datos sobre los cotizantes activos). Las estimaciones del número de afiliados antes y después de las reformas indican una disminución de la cobertura en cuatro países; las excepciones son el Uruguay y El Salvador, donde no ha habido cambios significativos, así como Chile y Colombia, donde se han registrado aumentos (cuya valoración resulta bastante dudosa en el caso del primero). Las estimaciones de cobertura, establecidas a partir del número de cotizantes activos, no pueden compararse con los datos previos a la reforma, pero son considerablemente inferiores a las que se basan en el número de afiliados; uno de los motivos principales reside en que sólo un 55 por ciento de los afiliados en promedio es cotizante activo (los porcentajes van del 46 por ciento en la Argentina al 65 por ciento en el Uruguay), pero también puede contribuir a ello el aumento de las cotizaciones de los asegurados.

La disminución de la cobertura de la fuerza de trabajo del sector formal tal vez obedezca a la tendencia de crecimiento del sector informal en la región y a la flexibilidad de la mano de obra a raíz de la mundialización. Este problema debe preocupar por cuatro razones importantes:

- a) la seguridad social debe adaptarse a la evolución del mercado de trabajo para mantener la cobertura actual del sector formal y concebir nuevas estrategias para cubrir al sector informal, a los trabajadores a tiempo parcial y otros puestos de trabajo no protegidos;
- b) el empeoramiento de la protección de los pobres, a raíz de la creciente incidencia de la pobreza y del hecho de que muy pocos países ofrezcan pensiones de asistencia social y, cuando lo hacen, que éstas sean insuficientes para costear las necesidades básicas, y
- c) la proporción tan pequeña de gastos de la seguridad social y el PIB que se asignan a las pensiones de asistencia social y a los sub-

sidios para que determinados grupos de bajos ingresos se incorporen al sistema.

En muchos casos, las mujeres aseguradas reciben pensiones inferiores a las de sus colegas masculinos y ello obedece a tres motivos: a) los salarios de las mujeres suelen ser inferiores a los de los hombres aunque ocupen un mismo puesto de trabajo; b) la densidad de las cotizaciones de las mujeres aseguradas también suele ser inferior a la de los hombres debido a los embarazos y la ausencia temporal de la fuerza de trabajo para criar a los hijos, y c) la edad de jubilación de las mujeres aseguradas suele ser de cinco años menos que la de los hombres en América Latina, pero éstas tienden a vivir en promedio cuatro años más que ellos. Los sistemas públicos pueden corregir parcialmente esos problemas, gracias a la solidaridad interna y a las transferencias de hombres a mujeres, pero en los sistemas de pensión privados esa discriminación es total.

C. Competencia inadecuada y altos costos administrativos

Un objetivo fundamental de la reforma estructural de pensiones es garantizar la competencia adecuada entre administradores de fondos privados de pensiones, porque dicha competencia es esencial para mejorar la eficiencia y reducir los costos administrativos. Teóricamente, los administradores compiten por conseguir afiliados y los asegurados disponen de la información que les permite seleccionarlos mejor sobre la base del índice más alto de rendimiento de las inversiones y de las comisiones más bajas que cobran por sus servicios. Ahora bien, los datos de América Latina indican que la competencia no funciona como corresponde. Las ocho reformas de los regímenes de pensiones muestran que cuanto mayor es el número de asegurados, mayor es el número de administradores de fondos de pensiones y viceversa: en México hay 14 millones de asegurados y 14 administradores; en la Argentina 8 millones y 13; en Chile 6 millones y 8; en Colombia 3 millones y 6 (pero hay múltiples clases de administradores, lo que facilita la entrada); en el Perú 2 millones y 5; en El Salvador 670.000 y 2, y en Bolivia 492.000 y 2 (cabe recordar que el Gobierno asignó uno u otro administrador a los asegurados en función del domicilio y que no pueden pasar de uno a otro, por lo que no hay verdadera competencia).

Además, hay una concentración significativa de asegurados en los tres administradores

mayores: 100 por ciento en Bolivia y El Salvador; 78 a 75 por ciento en Chile² y el Perú; 69 a 60 por ciento en el Uruguay y Colombia; 54 por ciento en la Argentina, y 45 por ciento en México, donde se ha estipulado que como máximo cada administrador puede atender a un 17 por ciento de los asegurados. La concentración no sería nociva si los tres grandes administradores también fueran los mejores, pero los estudios llevados a cabo en Chile y Colombia demuestran que, a lo largo del tiempo, esos tres no han cobrado las comisiones más bajas ni pagado las utilidades más altas sistemáticamente. Si no son los mejores, ¿por qué los asegurados los eligen? Los motivos son los siguientes:

- a) los agentes que captan afiliados ganan una comisión por cada asegurado que incorporan a uno de esos administradores (en 1998, en Chile había 19.000 agentes, es decir, uno por cada 160 cotizantes activos);
- b) los regalos y obsequios ofrecidos como incentivo al asegurado para que se decida;
- c) la falta de información o de las calificaciones necesarias del asegurado que le permitan tomar decisiones con conocimiento de causa para seleccionar a los mejores administradores, y
- d) el bombardeo publicitario que es esencialmente simbólico y no proporciona datos sobre el desempeño.

Si la competencia no funciona como corresponde, los costos administrativos no disminuirán. Tal es la conclusión a la que se llega sobre la base de los datos de nueve países. La comisión, pagada exclusivamente por el asegurado y generalmente descontada del salario, es de: 4,1 por ciento en México; 3,8 a 3 por ciento en el Perú, Colombia, la Argentina, El Salvador y Nicaragua, y de 2,6 a 2,5 por ciento en el Uruguay, Chile y Bolivia. La comisión consta de dos elementos: la tarifa del administrador por la gestión de la cuenta individual de pensión de vejez, elemento principal que registra oscilaciones significativas pero poca o ninguna reducción, y la prima transferida por el administrador a una compañía de seguros comercial para cubrir los riesgos de discapacidad y prestaciones de sobrevivientes, elemento secundario y que acusa una tendencia a la baja. La combinación de las dos tendencias se traduce por un estancamiento de la comisión o una reducción ínfima de ésta. La pesada carga administrativa del asegurado puede evaluarse mediante el porcentaje del total del descuento

salarial que se destina a la comisión (comisión más depósito en la cuenta individual): entre el 32 y el 30 por ciento en el Perú, la Argentina, El Salvador y México; entre el 26 y el 20 por ciento en Colombia, Chile y Bolivia, y un 17,5 por ciento en el Uruguay.

D. Alta acumulación de capital y alto rendimiento de las inversiones, pero con algunas salvedades

Los defensores de la reforma, incluyendo el Banco Mundial, argumentan que crea un círculo «virtuoso» en la economía: aumento de la acumulación de capital que trae aparejado un aumento de la inversión en el mercado de capitales, que a su vez contribuye al desarrollo de dicho mercado y promueve la diversificación de la cartera de inversiones, lo que a su vez acrecienta el rendimiento de las inversiones generando un aumento del ahorro nacional y un crecimiento más alto. Los datos de ocho países acreditan algunas de estas hipótesis pero desmienten la mayor parte de ellas.

Ha habido una acumulación significativa de capital en los fondos de pensiones como lo demuestran las cifras siguientes (en millones de dólares estadounidenses y porcentaje del PIB en 1998-1999): Chile, 33.616 y 52 por ciento; la Argentina, 16.787 y 5,6 por ciento; México, 8.300 y 2, 5 por ciento; Colombia, 2.925 y 2,3 por ciento; el Perú, 2.274 y 2,5 por ciento; Bolivia, 472 y 4 por ciento; el Uruguay, 591 y 3,5 por ciento, y El Salvador, 211 y 1,7 por ciento. Las diferencias entre los países no obedecen únicamente a una mejor inversión sino también a otros factores: el tiempo que lleva operando la reforma (casi 20 años en Chile y tan sólo dos en El Salvador); el grado de desarrollo del mercado de capitales; el volumen del mercado de asegurados; el nivel del PIB; los niveles de salarios; el monto de los depósitos en cuentas individuales y el rendimiento de las inversiones.

El índice de rendimiento anual medio, en términos reales, desde que se iniciara la reforma hasta fines de 1998 o 1999 también ha sido bastante alto: 13 por ciento en la Argentina; 11 por ciento en Chile; 10 por ciento en Colombia; 8 por ciento en México, 7 por ciento en Bolivia, el Perú y el Uruguay. Ahora bien, este rendimiento ha de interpretarse con algunas salvedades: a) se trata de porcentajes brutos de los que es preciso descontar los altos costos administrativos para obtener el rendimiento real; b) todos los sistemas, salvo el de Chile, comenzaron a funcionar en el decenio de 1990, cuando los mercados internacionales generaban ín-

dices de rendimiento muy elevados; y c) antes de 1995, el rendimiento medio era muchísimo más alto, las crisis regionales de 1995 y de 1997-1998 redujeron el rendimiento considerablemente³. Esto último implica que las oscilaciones del mercado de capitales pueden generar pensiones bastante distintas en tiempos de auge o de recesión económica (la denominada «ruleta del mercado de valores»), de ahí que en Chile, por ejemplo, el asegurado que ingresó al sistema en el decenio de 1980 recibirá una pensión mucho más alta que aquel que ingresó posteriormente.

E. No hay pruebas de un desarrollo del mercado de capitales ni de ahorro nacional

En dos estudios llevados a cabo en Chile, país donde la reforma lleva más tiempo, se procedió a comprobar la veracidad de los supuestos según los cuales la reforma fomenta el desarrollo del mercado de capitales y el ahorro nacional. Los resultados fueron negativos o no fueron concluyentes. En el primer estudio, comisionado y publicado por el FMI, se concluyó lo que sigue:

- a) la prueba empírica coincidía con la afirmación de que la reforma de pensiones había contribuido al desarrollo del mercado de capitales pero se advertía que ello no constituía una prueba exenta de flaquezas de que la reforma había sido el factor determinante de los resultados ya que otros factores podían haber jugado un papel fundamental, y
- b) la presunta incidencia positiva de la reforma en el ahorro nacional resultaba dudosa, en el mejor de los casos, por lo que el optimismo imperante en América Latina y Europa oriental que veía la reforma como un medio fácil de impulsar el ahorro y el crecimiento nacionales no tenía fundamento.

El segundo estudio, hecho por un alto funcionario del Ministerio de Finanzas de Chile, demostró que el efecto neto de la reforma de pensiones en el ahorro nacional había sido negativo: entre 1981 y 1997, la media anual de ahorro en las cuentas individuales ascendió al 2,7 por ciento del PIB, pero el costo fiscal fue de -5,7 por ciento, lo que arroja un resultado negativo de -2,6 por ciento del PIB.

IV. El debate sobre la reforma de pensiones en los Estados Unidos

El régimen de pensiones de la seguridad social de los Estados Unidos ha sido objeto de varias reformas de parámetros a lo largo de los años: aumento del porcentaje y del tope de las cotizaciones, y retraso de la edad de jubilación – de 65 a 67 años –, que permitirán mantener el equilibrio del sistema hasta 2037 cuando el superávit se convertirá en un déficit que, según algunas estimaciones, se cifrará en 1.700 millones de dólares hacia 2050. La relación decreciente entre trabajadores activos y trabajadores jubilados será la causa de ese déficit: cuando la actual generación del denominado «auge de la natalidad» (que tiene menos hijos y que vivirán más años que las generaciones anteriores) se jubile dejará de aportar y recibirá pensiones por más tiempo. En las elecciones presidenciales de 2000, hubo un encendido debate en el que George W. Bush abogaba por una reforma drástica mientras que Al Gore preconizaba evitarla, pero ambos candidatos prometían no aumentar las cotizaciones ni la edad de la jubilación.

El ex Vicepresidente Gore propuso una reducción de impuestos modesta y discriminada, así como una asignación de 3.500 millones de dólares del superávit presupuestario previsto en los próximos 12 años para pagar la totalidad de la deuda nacional y luego colocar en el fondo el consiguiente ahorro anual por concepto de pago de intereses, lo que prolongaría la solvencia de dicho fondo por 17 años. Además, los trabajadores que ganan menos de 100.000 dólares anuales podrían abrir cuentas de ahorro voluntario, descontables de los impuestos, para constituir una pensión suplementaria. Los críticos de estas medidas señalan que si el superávit presupuestario no llegara a materializarse, el gobierno tendría que pagar el déficit ya sea aumentando el impuesto sobre la renta, aumentando las cotizaciones a la seguridad social, o bien recortando las pensiones, y que el plan sólo postergaría el déficit inminente sin cancelarlo (problemas que agrava la propuesta de Bush).

El Presidente Bush, inspirándose en parte de las reformas latinoamericanas, propone asignar la mitad del superávit de la seguridad social (1.000 millones de dólares) para ofrecer la posibilidad a los trabajadores jóvenes de colocar la sexta parte de sus cotizaciones en cuentas privadas individuales e invertir el dinero en acciones y bonos; si el mercado de capitales mantiene su índice histórico del 7 por

ciento anual, las futuras pensiones anuales deberían ser mayores que las actuales. Quienes discrepan con esta propuesta le imputan tres defectos: retirar la mitad del superávit del fondo arrojará un déficit 14 años antes de lo previsto; el costo de gestión de millones de cuentas individuales será enorme (tener presente lo sucedido en América Latina), y los trabajadores que se jubilen en años de recesión recibirán pensiones mucho más bajas que aquellos que se jubilen en época de alta coyuntura económica. Por último, la propuesta conlleva una reducción de impuestos por valor de unos 1.600 millones de dólares, lo que aumentaría la deuda nacional y reduciría los recursos fiscales para paliar el déficit que surgiría antes. El Sr. Bush fue elegido por un margen muy pequeño y perdió en el voto popular. Por otra parte, demócratas y republicanos se dividen el Senado en partes iguales, la mitad para cada partido. A pesar de que en su primera alocución el Presidente ratificó su propuesta inicial de reforma, algunas figuras destacadas del Partido Republicano manifestaron públicamente sus reservas respecto a la viabilidad de dicho plan y sugirieron que en su lugar se hicieran reformas parciales que pudieran contar con el apoyo de ambos partidos en el Congreso.

A juicio de los actuarios, para lograr la solvencia a largo plazo del programa de pensiones, la edad de jubilación deberá irse retrasando paulatinamente (de 67 a 70 años) y también el límite superior de las cotizaciones (lo que tendrá una mayor incidencia en la distribución que un aumento del porcentaje de las cotizaciones). De no ser así, habrá que recortar las prestaciones mediante una fórmula de cálculo más desfavorable, pensiones más bajas o ajustes menos generosos al índice de inflación. Todos o algunos de esos cambios se han operado en la mayoría de las reformas latinoamericanas.

V. Lecciones para trabajadores y sindicatos

1. La demografía parece tener un efecto inexorable de largo plazo en los regímenes de pensiones, aunque varios países con regímenes y poblaciones más jóvenes disponen de más tiempo que aquellos con regímenes y poblaciones viejas. La modificación de los parámetros puede prolongar el periodo de equilibrio por un tiempo pero no indefinidamente.

2. La privatización es un término vago que requiere mayor precisión y no es la panacea.

Además, exigirá una función crucial del Estado cuanto a la reglamentación y supervisión, y de pago de los gravosos costos triples de la reforma. La tan mentada libertad de elección del asegurado no existe o se ha reducido drásticamente en algunos países.

3. La experiencia de las reformas latinoamericanas muestra que: la supresión de la cotización del empleador ha traído aparejada una mayor carga para el trabajador o un aumento de los subsidios fiscales; la cobertura de la fuerza de trabajo ha disminuido; al no haber solidaridad, las mujeres reciben pensiones más bajas; la competencia es inadecuada y los costos administrativos, sumamente elevados, no han bajado en forma significativa. Por otra parte, la acumulación de capital y el rendimiento de las inversiones previstos no han sido tales, a pesar de las diferencias significativas que ambos acusan de un país a otro, y el segundo debe interpretarse con sumo cuidado y haciendo varias salvedades. No hay prueba alguna de que la reforma haya permitido que el mercado de capitales de Chile se desarrollara pero sí hay pruebas de que tuvo un impacto negativo en el ahorro nacional.

4. No existe un único modelo universal de reforma; los tres modelos generales han ido evolucionando en América Latina y los 10 países en cuestión los han adaptado en función de sus peculiaridades y necesidades. Esta experiencia y el debate en los Estados Unidos indican que hay que hacer algunos sacrificios, ya sea en lo que respecta a las cotizaciones, a las prestaciones, o a ambas, a efectos de lograr el equilibrio a largo plazo del sistema.

Notas

¹ Es imposible que la cobertura supere el 100 por ciento. Además, esta cifra excluye el 3 por ciento de la fuerza de trabajo cubierta por el sistema público, el 3 por ciento de las fuerzas armadas y el 23 por ciento de trabajadores no asegurados.

² En Chile, la concentración creció en forma sostenida pasando del 59 por ciento al 78 por ciento entre 1983 y 1999.

³ El rendimiento anual en Chile entre 1981 y 1984 fue del 13,8 por ciento, pero entre 1995 y 1999 tan sólo que del 2,6 por ciento debido a los índices negativos de 1995 (-2,5 por ciento) y de 1998 (-1,1 por ciento), por lo que el promedio de todo el período fue del 10,1 por ciento.

⁴ Para hacer frente a la «ruleta del mercado de valores» el plan preconiza una pensión mínima garantizada, pero ello agravará el déficit.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, Alberto. 2000. *Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: Proyección del déficit previsional 1999-2037*, CEPAL, Serie de Financiamiento del Desarrollo, Santiago.
- Cruz-Saco, María Amparo, y Mesa-Lago, Carmelo (directores de publicación). 1998. «*Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*», Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Holzmann, Robert. 1997. *Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth, Preliminary Evidence from Chile?*, Washington D.C., IMF Staff Papers, núm. 44.
- Gillion, Colin y colaboradores. 2000. «*Social Security Pensions: Development and Reform*», Ginebra, OIT.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2000. *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*. Santiago, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 93, marzo.
- . 1998. «La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas», en Bonilla, Alejandro, y Conte-Grand, Alfredo (directores de publicación): *Pensiones en América Latina: Dos décadas de reforma*, OIT, Ginebra.
- , y Bertranou, Fabio. 1998. *Manual de economía de la seguridad social latinoamericana*, Montevideo, CLAEH.