

«La reforma de los sistemas públicos de pensiones en América Latina»

La reforma de los sistemas públicos de pensiones en América Latina se ha orientado hacia la sustitución de un sistema de prestaciones definidas por un sistema de aportaciones definidas. Después de analizar brevemente los problemas tradicionales a los que se enfrentaban los sistemas de reparto en los países latinoamericanos, agravados más recientemente por el proceso de internacionalización económica, se pasa revista a las principales características de los nuevos sistemas implementados. El artículo finaliza comentando algunos de los resultados que ya comienzan a observarse en relación al ámbito de protección, los costes de gestión o la rentabilidad de las aportaciones tomando como referente el caso chileno.

Pentsioen sistema publikoen erreforma Amerika Latinoan prestazio zehatzetako sistema batetik ekarpen zehatzetako sistema batera igarotzera zuzendu da. Amerika Latinoko herrialdeetan banaketa sistemek zituzten ohiko arazoak, azken aldi honetan ekonomia nazioarteratzeko prozesuak larritu baititu, labur aztertu ostean, ezarri diren sistema berrien ezaugarri nagusiak jorratzen dira. Artikuluaren amaieran, babesaren esparruan, kudeaketa kostuetan edo ekarpenen errentagarritasunean dagoeneko ikusten hasi diren emaitza batzuk aipatzen dira, Txileko kasua erreferentziatzat harturik.

The reform of public pension schemes in Latin America has been geared towards replacing a system of defined benefits with a system of defined contributions. Following a brief analysis of the problems traditionally faced by the systems of distribution in Latin American Countries, aggravated recently by the process of economic internationalisation, the article examines the main characteristics of the new systems introduced. It concludes with commentaries on some of the results beginning to be seen in terms of scope of protection, management costs, and cost effectiveness of contributions, taking the Chilean example as a reference point.

1. Introducción
2. Causas principales que motivaron las reformas en Iberoamérica
3. Principales características de las reformas en Iberoamérica
4. Esquema de los nuevos sistemas de pensiones
5. Algunos efectos de las reformas
6. Conclusión

Palabras clave: Sistemas de pensiones, protección social, sistema de prestaciones definida, sistema de aportaciones definidas.

Nº de clasificación JEL: H55

1. INTRODUCCIÓN

El siglo que finaliza nos muestra un mundo globalizado, fuertemente internacionalizado, en donde los intereses económicos y financieros están jugando un papel muy determinante en el futuro de nuestra sociedad. La exigencia de competitividad que, indebidamente suele traducirse en una precarización del trabajo y en bajos salarios, la intensa aplicación de las nuevas tecnologías y de la información, las transformaciones de las estructuras familiares, la prolongación de la vida, son aspectos que caracterizan nuestro tiempo.

Así pues, han sido muy importantes las circunstancias del entorno económico-social de la década de los noventa que han influido en la evolución de los sistemas de pensiones, en especial en Iberoamérica, debiendo destacarse las siguientes:

La *globalización de la economía*, generada esencialmente por el vertiginoso cambio experimentado por las comunicaciones, supone una nueva concepción económica de mucho mayor alcance que el mero ámbito nacional, en la que cualquier decisión empresarial o gubernamental tiene una enorme repercusión.

La *liberalización de los intercambios comerciales*, fruto de esa misma globalización, así como de los paulatinos desarmes arancelarios, la desaparición de obstáculos políticos y el auge de los procesos de integración regional para la constitución de espacios económicos y, cada vez, más políticos.

La búsqueda de una *mayor competitividad*, como un efecto directo de las dos circunstancias anteriores que conlleva, a su vez, importantes consecuencias de orden social.

La *revolución tecnológica* que, sobre todo en el ámbito de la información y las comunicaciones, nos pone ante la evidencia de una nueva etapa de desarrollo, que presenta, además, como peculiaridad, el ritmo vertiginoso de sus avances en todos los órdenes.

Las elevadas tasas de *desempleo* que serían consecuencia directa de los factores anteriormente citados y que resultan hoy (contrariamente a lo que sucedía en el pasado inmediato) plenamente compatibles con elevadas tasas de crecimiento y desarrollo.

Todo ello puede producir, como en la actualidad ya se está poniendo de manifiesto, una *dualización de las sociedades*, en las que conviven importantes crecimientos de la riqueza, con altos niveles de desempleo, con trabajos parciales o precarios, con bajos salarios y con el mantenimiento, cuando no incremento, de las actividades marginales inscritas en la denominada economía informal o sumergida. Lo que, en último extremo, supone la coexistencia de elevados niveles de bienestar para una parte de la sociedad, con amplias capas de marginalidad que, lejos de disminuir, parecen incrementarse aún más en los últimos tiempos.

Contribuyen también a este fenómeno los cambios operados en las *estructuras familiares* —aún menos acusados en Iberoamérica que en el área europea—, con un aumento de las familias monoparentales y una sustancial modificación del papel de los distintos componentes de ese núcleo esencial de convivencia, especialmente en el caso de las mujeres a raíz de su incorporación al mundo laboral que, con independencia de

que sin duda se trate de un hecho necesario y muy positivo, supone un vacío en la cobertura básica respecto a los cuidados que antes eran dispensados en el seno de la familia, especialmente en la infancia y la vejez.

En definitiva, podría decirse que en la situación actual conviven, tanto en lo que respecta a las distintas zonas del mundo, como dentro de la mayoría de los países, elevados grados de desarrollo y bienestar, con grandes núcleos de marginación que no sólo no tienden a disminuir —salvo quizás en sus niveles más severos— sino que, por el contrario, tienden a incrementarse, como consecuencia de la dificultad y precariedad en el empleo, que mantiene a buen número de ciudadanos en el umbral de la pobreza o plenamente inmersos en ella, produciendo un aumento de las necesidades sociales, a la vez que pone de relieve una inadecuada distribución de la renta.

Ante esta situación de hecho, que puede considerarse general pero particularmente aplicable a Iberoamérica, se puede afirmar que los sistemas de protección social son en la actualidad tanto o más necesarios que en el pasado. Que no han desaparecido, en absoluto, las causas que dieran lugar al nacimiento de las distintas fórmulas previsionales y, en concreto, al de los primeros seguros sociales a finales del pasado siglo.

Y, sin embargo, los sistemas protectores, al menos en la forma en que históricamente han venido desarrollándose, son hoy día cuestionados al menos desde cuatro puntos de vista:

El *económico*, bajo la tesis de que los costes de los sistemas de protección

social encarecen la producción y, en consecuencia, disminuyen la competitividad, situando en posición de desventaja comercial a aquellos países en donde son más elevados.

El *demográfico*, ya que la caída de las tasas de natalidad en muchos países, incluso por debajo del nivel de reposición, supondrá graves problemas para aquellos sistemas cuya financiación se basa en el relevo generacional. Al tiempo que el aumento de la esperanza de vida produce un envejecimiento progresivo que conlleva la existencia de nuevas necesidades sociales.

El *social*, puesto que cada vez más se argumenta que los sistemas protectores, en su concepción actual, podrían no estar cumpliendo plenamente su misión de cobertura, al quedar fuera de su ámbito protector algunas de las nuevas necesidades sociales emergentes e, incluso, podrían en algunos casos ser fuente de privilegios no para quienes más necesitados están, sino para quienes mayor poder social poseen, produciendo de este modo una cierta redistribución negativa de los bienes.

Y el de su *gestión* —especialmente en zonas como Iberoamérica—, al considerarse que los métodos tradicionales de administración de los sistemas previsionales, salvo destacadas excepciones, han carecido de eficacia y eficiencia y han permitido la proliferación de situaciones de utilización indebida de la protección, en perjuicio del colectivo que, en rigor, debe ser beneficiario de los mismos.

En consecuencia y con base en los cuatro aspectos citados, gran número de países han realizado o iniciado procesos

de reforma de sus sistemas públicos de pensiones, replanteando el papel que esos sistemas previsionales deben jugar en las sociedades modernas para intentar adecuarlos a esas nuevas realidades económicas y sociales.

2. CAUSAS PRINCIPALES QUE MOTIVARON LAS REFORMAS EN IBEROAMÉRICA

Este proceso de discusión y reformas que se produce en todo el mundo, es aún más acusado, si cabe, en el ámbito iberoamericano, en el que en su mayoría han realizado o se proponen realizar cambios sustanciales es sus esquemas protectores de necesidades sociales. Así, un amplio número de países iberoamericanos parecen haber encontrado un ambiente propicio, en un clima generalizado de liberalización política y económica, para introducir importantes cambios en los sistemas de Seguridad Social. Ello, unido al hecho cierto de que algunos de los problemas antes citados se daban en Iberoamérica de forma muy acusada, lo que hacía imprescindible acometer reformas en profundidad de los sistemas protectores.

Así, la *ineficacia protectora* era la norma en gran número de países del área iberoamericana, en los que la Seguridad Social extendía su acción protectora a un porcentaje de población muy escaso y centrado, por lo general, en funcionarios y ciudadanos con empleo estable, en la economía formal, y en un nivel de rentas superior a la media, quedando excluida la mayor parte de la población. Además, junto a esa exclusión de gran número de ciudadanos, coexistían fuertes situaciones

de privilegio para ciertas categorías (en general relacionadas con la función pública) basadas, no en su mayor esfuerzo de aportación a la financiación de los sistemas, sino en su capacidad de influencia política y situación de poder.

Asimismo, la *intensidad de la protección* también era *escasa*, ya que las prestaciones solían alcanzar niveles muy bajos y sufrir un fuerte deterioro durante su vigencia, por las altas tasas de inflación a que estaban sometidas y la falta de revalorizaciones periódicas que garantizaran el mantenimiento del poder adquisitivo.

En el plano económico también se producía, con frecuencia, una *insuficiencia de los recursos* derivados de las cotizaciones sociales, en ocasiones por una incorrecta aplicación del sistema de primas escalonadas, en el que las reservas iniciales —que deberían haber servido para equilibrar el sistema en períodos posteriores— se dedicaban a fines distintos de la cobertura de las pensiones provocando, en su momento, esa insuficiencia; en otros supuestos, lo que se produjo fue un fuerte desfase entre los salarios reales y las bases de cotización —congeladas a veces durante mucho tiempo por razones diversas— que terminaba, igualmente, provocando una carencia de recursos. A su vez, todo ello hacía, por una parte, que si se elevaban las cotizaciones, éstas gravitasen excesivamente sobre los costes del trabajo, con la consiguiente carga empresarial y, por otra, si se acudía a la cobertura por el Estado, que representase un fuerte impacto sobre el déficit público. Por último, en este plano económico, conviene también dejar constancia de la práctica inexistencia, en la mayoría de los

países iberoamericanos, de sistemas de pensiones complementarias (no obligatorios) que contribuyendo a fomentar el ahorro y la acumulación de capital favoreciesen el desarrollo económico.

Y, junto a las razones protectoras y económicas expuestas, se da en Iberoamérica un tercer orden de factores que hacían casi ineludible las reformas en profundidad, como son los que hacen referencia al *ámbito de la gestión*. Una gestión en la que la ineficacia y la ineficiencia —incluso la profusión de prácticas fraudulentas— eran notas dominantes, no en todas pero sí en muchas de las entidades públicas que gestionaban la Seguridad Social. Esta ineficacia tenía un reflejo en todos los aspectos de la gestión: incapacidad para controlar la inscripción de las empresas y la afiliación de los trabajadores, así como para recaudar los recursos por cotizaciones debidas, dada la inexistencia o fragilidad de procedimientos recaudatorios adecuados, tanto en la vía voluntaria como en la ejecutiva; carencia de antecedentes de los trabajadores —historias laborales— que obligaban al reconocimiento de las pensiones sin las debidas garantías, en ocasiones, a través de meras declaraciones testificales; largos tiempos de espera para el reconocimiento y pago de las prestaciones; inseguridad jurídica de los ciudadanos; mala administración financiera, contable y presupuestaria de los recursos acumulados; inexistencia de estudios y valoraciones actuariales; ausencia de racionalidad en la organización; escasa dotación tecnológica; inadecuada atención del ciudadano, etc.

Todo ello hizo casi imprescindible la necesidad de que se abordasen *reformas*

profundas, como exigía la gravedad de las situaciones descritas. Unas reformas que deberían tender a corregir la situación planteada en los ámbitos citados:

En el ámbito protector, con la idea de favorecer la extensión de la cobertura a un mayor número de personas protegidas, suprimiendo privilegios y ventajas para determinados colectivos y pensando en que se mejorarían los niveles de las prestaciones reconocidas.

En el plano de la financiación, intentando compatibilizar las prestaciones con el mantenimiento o disminución de los niveles de presión contributiva sobre las empresas y la reducción del déficit público, al tiempo que se procurara una mayor acumulación de capital que favoreciera el crecimiento económico.

Y en el de la gestión, intentando por medios muy diversos, atajar los problemas apuntados, así como el de la propia desconfianza de los ciudadanos en las entidades gestoras de los sistemas protectores. Para ello se acudió en muchos casos a la privatización de buena parte de la gestión de los sistemas; se traspasaron competencias a otras administraciones como la tributaria (en cuanto a la función recaudadora) y se abordaron programas de mejora de la gestión, basados en una cierta tecnificación y buscando una mayor eficacia y calidad de los servicios.

Todo ello ha conducido a que prevalezca una tendencia en los cambios producidos en la región, que han operado en forma diferente a las reformas llevadas a cabo en otras zonas, como Europa, en la que el mayor grado de consolidación y aprecio de los sistemas, tanto desde el

punto de vista previsional como social, así como la eficacia del debate democrático en la configuración del modelo social haría, probablemente, muy cuestionable y difícil la pretensión de introducir modificaciones similares.

3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS REFORMAS EN IBEROAMÉRICA

En Iberoamérica, en general, las reformas operadas en los sistemas vigentes han hecho especial hincapié en el paso, en mayor o menor medida, de los tradicionales modelos de financiación por el sistema de reparto, a la financiación por el *sistema de capitalización individual*, que supone la transformación de un sistema de *prestaciones definidas* a otro de *aportaciones definidas* en el que los beneficios finalmente obtenidos dependen, en éstos, de las aportaciones, de su gestión en la obtención de rendimientos financieros y de la cuantía de los gastos de administración.

Este nuevo modelo no opera por igual en todos los sistemas sino que, junto a los que podrían considerarse totalmente de capitalización individual, se han ido llevando a cabo reformas en otros sistemas, más recientemente, con inclinación hacia modelos en los que coexisten un cierto nivel básico, sustentado en el sistema de reparto y más o menos amplio según los casos, con el sistema de capitalización individual aplicable a los tramos restantes, en una *tendencia hacia modelos mixtos* en los que, en cierto modo, diversificando riesgos, se combinan las fórmulas de

financiación empleadas, para contemplar ambas de forma conjunta e, incluso, alternativa en aquéllos que otorgan derecho de opción a sus afiliados (al menos hasta una edad y en unos tramos determinados).

Y junto al paso del sistema de financiación por reparto al de capitalización individual, totalmente o en parte, el otro rasgo que caracteriza las profundas reformas operadas en la Seguridad Social en Iberoamérica es la entrada de la *gestión privada*, abierta, por lo común, a la libre competencia.

También en este segundo rasgo definitorio de los cambios realizados en los sistemas protectores, existen diversas graduaciones según el papel, más o menos amplio, que se reserve en ellos a los organismos gestores de carácter público que, por lo general, siguen conservando su función anterior en cuanto a los antiguos sistemas y, en ocasiones, especialmente en los modelos de carácter mixto, tienen también reservado un importante papel en los nuevos, que se extiende incluso, en algunos casos, a la competencia directa con los gestores privados.

No cabe olvidar a este respecto que, como antes se apuntaba, la gestión ha sido, sin duda, una asignatura siempre pendiente en lo que se refiere a la Seguridad Social en el ámbito iberoamericano, hasta el punto de que una razón que se ha aducido a favor de la profunda transformación de los mismos, junto a otras consideraciones de orden económico o protector, es la posibilidad de manipulación e ineficacia gestora de gran parte de los organismos públicos que gestionaban el anterior sistema de pensiones.

De ahí que una parte fundamental del cambio producido sea, precisamente, la apertura de la gestión a la iniciativa privada, al considerar que se podría así corregir los efectos señalados y propiciar una reacción positiva en los organismos públicos, que se verían obligados a dar a los ciudadanos una respuesta más acorde con los tiempos actuales.

Hay otros rasgos comunes a los procesos de reforma emprendidos en Iberoamérica respecto a la Seguridad Social que en el debate han pasado desapercibidos, como son el *retraso de la edad de jubilación*, el *incremento de la aportación del trabajador* al redistribuir la carga contributiva, o la *mayor proporcionalidad entre prestación y esfuerzo contributivo*, cuestiones éstas que siempre habían suscitado fuerte reacción de los sindicatos y de la población en general, pero que en una reforma de esta naturaleza han pasado desapercibidas al centrar la atención en las modificaciones referidas a la capitalización individual y a la gestión privada, que son las dos notas esenciales con las que se ha caracterizado el cambio en Iberoamérica y, también, las que han sido y son más debatidas y objeto de polémica, a veces encarnizada, entre sus defensores y detractores, desplazando la atención y el análisis sobre los otros aspectos de las reformas.

4. ESQUEMA DE LOS NUEVOS SISTEMAS DE PENSIONES

Aunque sea someramente es conveniente describir los sistemas que se han implantado en Iberoamérica, con referencia principalmente a Chile, modelo

que se toma como paradigma de estas reformas, Argentina, que supone una variación del anterior, y Uruguay, que adopta claramente un sistema mixto y que puede considerarse como la última generación de reformas en Iberoamérica.

En *Chile* el Nuevo Sistema de Pensiones se aplica desde 1981 (D.L n.º 3.500, de 1980) y se basa en la *capitalización individual*, conviviendo con un sistema de reparto en extinción. Se configura como un régimen voluntario para los trabajadores independientes y obligatorio para los trabajadores por cuenta ajena, excepto los miembros de las fuerzas armadas, policía y personal penitenciario uniformado que cuentan con un sistema propio previsional que se rige por la fórmula del reparto.

Las prestaciones que comprende son las de vejez, invalidez y supervivencia. Se accede a la pensión de vejez a los 65 años los hombres y 60 las mujeres, permitiéndose la jubilación antes del límite de edad anterior si la pensión es igual al 50% del promedio de los ingresos durante los últimos 10 años y, por lo menos, al 110% de la pensión mínima. En el momento de jubilarse el afiliado puede optar entre efectuar retiros programados de su cuenta individual para asegurarse los ingresos durante el periodo que se le calcule como expectativa de vida, tanto a él como a los beneficiarios de la pensión de supervivencia, o bien contratar con un asegurador privado una renta vitalicia o bien una combinación de las anteriores opciones, todas ellas sobre la base del saldo de la cuenta de capitalización individual (que comprende las cotizaciones efectuadas, deducidos los gastos de gestión, sus rendimientos del neto y, en su caso, el bono de reconocimiento por los años cotizados en

el anterior sistema). El Estado garantiza una pensión mínima, a la que se tiene derecho, cumplido el requisito de la edad, si el afiliado ha cotizado un mínimo de 20 años y ha agotado el fondo de su cuenta de capitalización individual. Fuera del sistema previsional el Estado mantiene una prestación asistencial en favor de las personas que carecen de recursos y no pueden acceder a las prestaciones contributivas.

En cuanto a la financiación en el sistema de capitalización individual el afiliado cotiza el 10% de su remuneración para la prestación de vejez y entre el 2,85% y el 3,70% para contratar un seguro que le permita financiar la pensión de invalidez y la de supervivencia, además de la comisión de la gestora del Fondo. Las otras prestaciones de la Seguridad Social se financian con cotizaciones adicionales y aportaciones estatales.

La gestión del nuevo sistema se realiza por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y las Compañías de Seguros de Vida, cuando otorguen pensiones en la modalidad de renta vitalicia. Las AFP son entidades privadas, con fines de lucro y objeto exclusivo, que revisten la forma de Sociedades Anónimas. Existe una Superintendencia de AFP y de Valores y Seguros, que dependen del Ministerio de Trabajo y Previsión Social que tutelan y autorizan determinadas actuaciones, principalmente relacionadas con las inversiones de los fondos

En *Argentina*, la Ley n.º 24.241 de 1994, establece el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que tiene un carácter mixto en el que coexisten dos regímenes: uno de *reparto*

y otro de *capitalización individual*. La cobertura se extiende a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, exceptuándose el personal de policía y militar, y los incluidos en sistemas previsionales provinciales.

El Régimen de Previsión Público o de Reparto, que tiene una concepción solidaria otorga los siguientes beneficios: a) Prestación Básica Universal (PBU) que se abona a todos los afiliados al sistema hayan optado por el Régimen de Reparto o por el de Capitalización; b) Prestación Compensatoria (PC) que reciben los afiliados al anterior sistema previsional; c) Prestación Adicional por Permanencia (PAC), a la que tienen derecho aquellos afiliados que hayan optado por permanecer en el régimen de reparto; d) Prestación por edad avanzada, a la que pueden optar aquellos afiliados que no cumplen con los requisitos necesarios para acceder a alguna de las prestaciones citadas anteriormente; e) Retiro por Incapacidad y Pensión por Fallecimiento.

El Régimen de Capitalización se basa en la capitalización de las aportaciones que hace el afiliado en una cuenta individual (CCI) que son gestionadas por las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones (AFJP), que son entidades privadas creadas para este fin. Los beneficios que se conceden en este régimen son: a) Jubilación Ordinaria, financiada por el importe de la cuenta individual, y percibida en la modalidad que se elija de retiro programado, renta vitalicia previsional o retiro fraccionado (y que se suma a la PBU y PC que le correspondan); b) Retiro por Invalidez; c) Pensión por Fallecimiento.

La edad de acceso a la jubilación es de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres.

En cuanto a la cuantía de la prestación en el sistema de reparto, la Prestación Básica Universal, se determina en función de un módulo (MOPRE) y de los años cotizados (1% por cada año cotizado que supere los 30 y hasta un tope de 45 años). Las restantes prestaciones del régimen de reparto están en función de las remuneraciones y años aportados. En el sistema de capitalización en base a la capitalización de las aportaciones realizadas, deducidos los gastos de gestión.

La financiación del Régimen Previsional Público es a través de cotizaciones de empresarios y trabajadores e impuestos con afectación específica. En el de Capitalización por cotizaciones de los trabajadores.

La distribución de los tipos de cotización es la siguiente: trabajadores 11% de sus remuneraciones con un tope mensual; empleadores 16% de las remuneraciones sujetas al mismo tope anterior; trabajadores por cuenta propia 27% de un ingreso presunto que está en función de categorías y de un módulo.

En cuanto a la gestión el régimen de reparto lo gestiona la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), entidad pública dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En el de capitalización las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), entidades privadas. La tutela de estas entidades de capitalización se realiza a través de una Superintendencia.

El modelo adoptado por *Uruguay*, en virtud de la Ley 16.713, de 1995, es un sistema mixto de reparto y capitalización, conformado por *dos niveles* de cobertura.

El primero es un régimen de solidaridad intergeneracional. Incluye los afiliados activos, cuyos salarios hasta la cantidad de 5.000 pesos mensuales (cifras de 1995) se integran en este régimen, teniendo derecho a la prestación básica del nuevo sistema. Se financia con aportaciones patronales sobre el total de los ingresos salariales de hasta 15.000 pesos; aportaciones personales por ingresos hasta los 5.000 pesos; por tributos que se destinen a este régimen y la asistencia financiera del Estado. La vertebración del nuevo sistema, IVS, se apoya en este primer nivel que tiene las características de un modelo público y profesional, es decir, de reparto puro, prestación definida y proporcional al salario de cotización, financiación mediante cotizaciones y aportaciones estatales y afiliación obligatoria, realizándose su gestión a través del Banco de Previsión Social, entidad de naturaleza pública.

El segundo nivel lo constituye el régimen de ahorro individual obligatorio, que incluye a los afiliados por la parte de los salarios superiores a 5.000 pesos y hasta 15.000 mensuales. Así pues los salarios que exceden los 5.000 pesos generan una prestación que se financia solamente con aportaciones personales, deducidos los gastos de gestión, más las rentabilidades de su cuenta personal. Esta parte complementaria y obligatoria se caracteriza por: a) la capitalización individual; b) la aportación definida para el riesgo de vejez, y de prestación definida para los riesgos de invalidez y sobrevivencia; c) financiación a través

de aportes personales sobre salarios; la prestación es proporcional al nivel de las aportaciones y la rentabilidad de inversiones; e) la afiliación es obligatoria, con un techo o tope de cotización.

Además, a cargo del BPS existe un programa de prestaciones por invalidez y vejez, sujeto a examen de ingresos, que tiene la finalidad de proporcionar un ingreso mínimo a los absolutamente incapacitados para todo el trabajo y personas con 70 o más años, que no hayan generado derecho a una prestación del régimen IVS contributivo y carezcan de ingresos. La financiación de esta prestación se realiza mediante recursos fiscales.

La edad de la jubilación común exige tener cumplidos los 60 años de edad y 35 años de servicios de cotización efectiva o con registro en la historia laboral según se trate de una actividad dependiente o no. En el supuesto de pensión no contributiva de vejez la edad exigida es la de 70 años.

El tipo de cotización se distribuye entre el trabajador, 15%, y el empresario, 12,5%.

La gestión de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia, IVS, en el primer nivel y en el asistencial, lo gestiona el Banco de Previsión Social, es decir la gestión es pública. El segundo pilar de cobertura está a cargo de sociedades anónimas, de libre elección del afiliado, llamadas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) y de empresas aseguradoras. Las primeras tienen a su cargo la administración de los fondos acumulados durante la vida activa en cuentas individuales y a las segundas les compete el pago de las prestaciones. El sector público participa en esta gestión a través de una AFAP de carácter público.

5. ALGUNOS EFECTOS DE LAS REFORMAS

Los tres sistemas citados, chileno, argentino y uruguayo, pueden servir de modelos para tener una visión suficiente de las líneas seguidas por las reformas operadas en Iberoamérica en la mayoría de los casos.

Pero a raíz de tales reformas es preciso analizar, al menos someramente, cuáles han sido sus resultados en relación con los objetivos perseguidos y las expectativas creadas respecto a ellos. Un análisis que probablemente es aún prematuro hacer en países como Argentina o Uruguay, en los que la puesta en marcha de las reformas es relativamente reciente, pero que sí es posible realizar en el caso de *Chile* donde esa reforma lleva ya en vigor diecinueve años y ha tenido ocasión de producir algunos efectos.

Efectos que podemos clasificar en dos apartados: de carácter social, dado que a lograr objetivos de tal naturaleza debe ir directamente dirigido cualquier sistema de Seguridad Social; y de carácter económico, puesto que es indudable la importancia que en este aspecto tienen todos los sistemas y, además, porque cuando se trata de sistemas de capitalización individual, estos han sido especialmente resaltados.

Pues bien, en cuanto a los aspectos sociales se pensaba, en primer término, que el nuevo sistema incentivaría la afiliación tanto de los trabajadores dependientes, que tiene carácter obligatorio, como de los independientes para los que es voluntaria ya que, al visualizarse muy fácilmente la relación

entre aportaciones y prestaciones, se impulsaría la inclusión en el sistema y también la reducción de la evasión y la morosidad en el pago de las cuotas.

Sin embargo, en la práctica los resultados se alejan de esos objetivos. El ámbito personal de cobertura no ha experimentado un crecimiento fuerte tras la aplicación del nuevo sistema y la evasión y morosidad incluso se han incrementado.

Así, en lo que se refiere a los trabajadores dependientes la evasión de la afiliación es un hecho que se busca a través de técnicas como la simulación de relaciones de carácter no dependiente o la declaración de ingresos inferiores al mínimo legal. Y por lo que se refiere a los trabajadores no dependientes, en 1996, tan sólo se habían incorporado al sistema en torno a 150.000, aproximadamente un 10 por ciento de los censados y, de ellos, menos del 40 por ciento (en torno a 57.000) cotizaban regularmente, lo que supone, en término reales, que sólo el 4 por ciento de los trabajadores no dependientes está generando, de hecho, una cobertura a través del sistema.

Del mismo modo, el impago de cotizaciones, por evasión o por morosidad, alcanza niveles muy altos, de manera que a principios de 1997 de los 5.571.000 afiliados que contabilizaba el sistema, solamente 3.121.000 (el 56 por ciento) venían cotizando de forma efectiva y por tanto generando derecho a pensión.

En definitiva, la realidad indica que el sistema chileno se está viendo afectado por altos niveles de evasión y morosidad que, en su momento tendrán repercusión en cuanto a las personas que no accedan al derecho a una pensión, así como

en cuanto a la cuantía de las pensiones causadas.

Y, precisamente, éste es otro aspecto en el que se esperaba una sensible mejora a través del nuevo sistema, ya que se suponía que el juego del libre mercado produciría una competitividad entre las AFP que redundaría en una mayor rentabilidad de las inversiones y, por consiguiente, en un incremento de la cuantía de las pensiones.

No obstante, la garantía de una rentabilidad mínima, basada en la media del sector, hace que las distintas AFP procuren no separarse de este promedio (lo que conllevaría sanciones para ellas) y, consecuentemente, mantengan una estructura de cartera similar (42% de fondos públicos, 18% en títulos hipotecarios, 15% en depósitos, bonos, etc., y sólo el 25% en activos de renta variable) y, también, una rentabilidad similar que hace inoperante la pretendida competencia entre ellas en este aspecto.

Una competencia que, al no darse en la rentabilidad de los fondos, se traslada a la mera comercialización de los mismos contribuyendo a desvirtuar otra de las que se consideraron ventajas del sistema que sería, supuestamente, la reducción de los costes de gestión que se suponía derivada de la competencia en la intermediación.

De hecho esos costes se sitúan en torno al 25 por ciento de las aportaciones (en algún país se aproximan al 30%) a los que, en su caso, habría que añadir los gastos derivados de hacer efectiva la pensión en alguna de las fórmulas previstas (renta vitalicia, retiro programado...). Las razones de un coste tan elevado (piénsese que en nuestro país

los costes de gestión de prestaciones, afiliación, recaudación, tesorería, informática, etc. es inferior al 3 por ciento del presupuesto) son variadas pero, por destacar algunas, pueden citarse entre ellas la falta de una verdadera competencia (en la práctica se trata de un oligopolio), el elevado número de agentes comisionistas, en torno a 24.000, los importantes gastos en publicidad y, como consecuencia de todo ello, el inusitado número de traspasos de un Fondo a otro que supera anualmente el millón y medio, sin obtener ningún beneficio por ello el cotizante y produciendo elevados gastos de administración y de comisiones para los agentes intermediarios. Este es un tema de tal importancia que difícilmente puede ser entendido en nuestro país y que se percibe mejor si señalamos que de cada 1.000 pesetas aportadas, sólo 750 pesetas constituyen el fondo sobre el que se aplica la rentabilidad y 250 pesetas se pierden en gastos de gestión de la Administradora, lo que habla por sí mismo de la poca eficiencia del sistema.

Pero también se predicaban en este modelo importantes efectos económicos. Así, por ejemplo se decía que el sistema, al generar un fuerte ahorro (obligatorio) potencia los mercados de capitales y con ello favorece la inversión y, en último término, el empleo.

Sin duda, ello es cierto en parte, pero también hay que considerar que al tiempo que el sistema favorece el ahorro privado, las obligaciones que asume el Estado suponen un incremento del gasto público, por lo que hay estudios que demuestran que, al menos hasta los primeros años de esta década, el ahorro (compensando público y privado) en Chile ha sido de signo negativo.

Y, por otra parte, también hay que tener en cuenta que ese incremento del ahorro y la inversión se produce en un contexto económico en el que Chile ha experimentado crecimientos muy elevados que, con seguridad, no son sostenibles de forma indefinida, así como el hecho de que el sistema protector (y también la población protegida) es aún muy joven y los Fondos pueden dedicar, por tanto, la práctica totalidad de sus recursos a la inversión, situación que, en el futuro, tendrá una contrapartida cuando se hagan efectivos los compromisos adquiridos por pensiones lo que, probablemente, generará una fuerte desinversión que puede llevar, en su día, a alterar el mercado de valores, de tal modo que no es improbable una intervención del Estado que paradójicamente derivara, de hecho, cuando madure el sistema, a mecanismos de reparto de capitales de cobertura o incluso a un modelo de reparto con garantía del Estado. Y todo ello, aun tratándose, en el caso de Chile, de uno de los mercados de valores más desarrollados de Iberoamérica, no ha evitado que haya sido preciso pensar en autorizar inversiones en mercados de otros países. En definitiva, también en este aspecto se plantean una serie de cuestiones de gran importancia a las que se suma el hecho de que este sistema lleva, en la práctica, a un alto grado de concentración de las decisiones del mercado bursátil y, en definitiva, de la economía.

Otro aspecto a considerar es la influencia del sistema en el empleo, puesto que al financiarse únicamente con aportaciones de los trabajadores se entiende que descarga los costes empresariales del factor trabajo, y

consecuentemente, favorece la creación de empleo. Sin embargo, otras opiniones apuntan a que esa reducción de los costes sociales no se produce en la práctica, puesto que los trabajadores trasladan el coste que para ellos suponen las aportaciones al sistema a través de la negociación colectiva con reclamaciones salariales que cubran tales costes. En tal sentido, no hay que olvidar que la implantación del sistema en Chile se hizo a la vez que, normativamente, se imponía una subida salarial de carácter general que compensaba el traslado a los trabajadores de las cotizaciones hasta entonces soportadas por las empresas.

Otra vertiente en la que se preconizaban los efectos del llamado «modelo chileno» es la relacionada con la evolución demográfica y el envejecimiento de la población (aun cuando este fenómeno no es todavía un problema en Chile donde la población de 65 o más años no supera el 7%). Evidentemente, el sistema rompe la relación de dependencia activos/pasivos que se da en los sistemas de reparto, puesto que cada cotizante es único responsable de su pensión y deja de ser, por tanto, sensible a esta correlación. Y, tampoco es sensible, el sistema en sí mismo, a la prolongación de la esperanza de vida. Pero esto no quiere decir que ese factor no tenga influencia, sino tan sólo que quien va a soportar, en su caso, los efectos económicos negativos de esa prolongación del tiempo de percibo de la pensión, no es el propio sistema, sino cada uno de los pensionistas individualmente considerados, que al distribuir el único capital acumulado entre un mayor tiempo de supervivencia verán reducida la cuantía de sus pensiones.

Y, en último extremo, ello puede afectar al Estado que probablemente tendrá que acudir a remediar determinadas situaciones. Porque no cabe tampoco olvidar que (en contra de lo que muchos piensan) los compromisos adquiridos por el Estado en el sistema chileno son muy fuertes ya que, por una parte, conserva aún la gestión del sistema jubilatorio de una serie de funcionarios públicos que no quedaron integrados en el nuevo modelo (miembros del Ejército, la Marina y la Aviación, Carabineros y Gendarmería de prisiones) y debe hacerse cargo del pago de las pensiones de quienes las cobran a través del antiguo sistema que gestiona el Instituto de Normalización Previsional, que también se hace cargo de los llamados «bonos de reconocimiento». Y, por otra, el Estado asume el pago de los complementos de las pensiones mínimas, establecidas para cotizantes con más de 20 años de aportaciones (equivalentes a 120\$ USA para menores de 70 años y 130 para mayores de dicha edad) y de las pensiones asistenciales para mayores de 65 años o incapacitados carentes de recursos, aspecto este muy importante porque un 44 por ciento de los afiliados no cotizan por lo que son potenciales beneficiarios de estas pensiones que corren a cargo del Presupuesto del Estado que, en último término, responde también de eventuales quiebras que produzcan la pérdida de las pensiones contratadas. En definitiva y como consecuencia de todo ello, el Estado posiblemente deberá, en su día, soportar una fuerte carga, en contra de lo que postulaban los ideólogos de este sistema.

6. CONCLUSIÓN

En resumen y, a modo de conclusión, de lo expuesto anteriormente cabe deducir que ante una situación grave de inoperancia de los tradicionales sistemas protectores en América Latina, era necesario introducir reformas drásticas que, en la mayoría de los casos, y al no llevarse a cabo oportunamente los cambios necesarios en los sistemas anteriores, se han orientado hacia la implantación de sistemas basados, en todo o en parte, en la financiación por capitalización individual y la gestión por entes privados. Sistemas que, aun cuando se hayan pretendido presentar como la solución a un gran número de cuestiones de índole social y económica, lo cierto es que, en la práctica, no han cumplido los objetivos que se marcaron, no han ampliado la cobertura, no han eliminado los regímenes de privilegio existentes y distan de ser la solución universal que pretendían, sino que, como siempre ocurre, presentan luces y sombras, ya que en materia de Seguridad Social seguramente la única certeza universal es que no hay soluciones universales, sino que cada circunstancia requiere su propio tratamiento, lo que hace que estas reformas deban ser consideradas en el contexto de Iberoamérica en el que se produce su introducción, constatando, además, que las reformas realizadas en regímenes políticos democráticos se han dirigido hacia soluciones más matizadas, de carácter mixto, de las cuales el sistema uruguayo puede considerarse como un ejemplo que, sin duda, puede dar un resultado más equilibrado en lo social y económico.