

LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Italo J. Oliveros Q.

CENTRO EXPERIMENTAL DE ESTUDIOS EXPERIMENTALES (CEELA), LUZ

RESUMEN

La seguridad social está en crisis a nivel mundial. En términos generales, significa el cuestionamiento de las políticas sociales del tradicional Estado del bienestar. En América Latina, la seguridad social se desarrolló tardíamente y a niveles diferentes en los países de la región, intentando copiar el modelo socialdemócrata de previsión social de los países más desarrollados. Pero a lo largo de su evolución devino en instituciones meritocráticas y corporativas, incumpliendo las promesas de universalidad, eficiencia, integridad, solidaridad, etc. A lo largo de los años noventa, en el marco de los renombrados procesos de ajuste estructural, la seguridad social pasó a ser desmantelada progresivamente y reorientada basándose en nuevos principios rectores. Se tomó, y se sigue tomando, la experiencia chilena de los años ochenta como modelo. Sus principios de individualismo y mercado han sido incorporados a través de modelos exactos (Perú), en otros países estos principios se han mezclado o reformulado con los de la solidaridad y el Estado (Colombia, Argentina, etc.).

La década de los ochenta significó para América Latina la puesta en marcha de severos programas de ajuste macroeconómicos como una vía expedita y necesaria para relanzar la modernización. El estancamiento económico, la inflación y la crisis de la deuda externa actuaron como palancas para impulsar lo que se consideraba eran factores de políticas públicas inaplazables para restablecer el equilibrio económico y alcanzar la prosperidad: política fiscal restrictiva; liberación de precios y tasas de interés; levantamiento de las barreras arancelarias, privatización de las empresas estatales, entre otras. Especial importancia adquirieron los programas de ajuste social a través de los cuales se combatiría la extrema pobreza. Mediante una política de claro corte asistencialista se buscaba que los sectores más vulnerables de la sociedad se integraran, a futuro, a un mercado altamente competitivo que sólo premia a los más aptos y más capaces. Sin embargo, resultaba evidente que el objetivo central era atemperar la agudización de la conflictividad social que pondría en entredicho la recuperación democrática adelantada en esa década en la mayoría de los países latinoamericanos, conflictividad esta que se venía alimentando desde los años sesenta con el fracaso del modelo estatista-desarrollista y que ahora se profundizaba con el carácter marcadamente recesivo que en las

primeras de cambio conllevaban los programas de ajuste. De esta manera, y sobre todo a partir del segundo lustro de los años ochenta, se le otorgó a la política pública de asistencia social un papel más privilegiado que al de la seguridad social.

El turno histórico de la reforma de la seguridad social en América Latina es, sin lugar a dudas, los años noventa. En efecto, en los primeros años de esta década se han puesto en marcha variados proyectos de reforma, unos buscando —como el caso de Costa Rica (años ochenta y principios de los años noventa)—, perfeccionar su modelo de seguridad social característico del Estado social de derecho; otros dándole un vuelco a su tradicional sistema de protección del trabajo incorporando elementos de innovación como el mercado, aderezados con los principios del racionalismo individualista, cuyo paradigma por excelencia es el modelo chileno;¹ y en otros casos, un colage entre individualismo y solidaridad, mercado y Estado, como son el caso peruano (Decreto Ley N° 25.897 de 1992), el caso argentino (1993) y el caso colombiano (Ley 100 de 1993). Otras experiencias hasta hoy, de inacabada reforma de la seguridad social, lo constituyen Uruguay, Brasil y el último proyecto venezolano (Comisión Presidencial de 1995).

La reforma de la seguridad social en América Latina lleva las mismas tendencias que en los países altamente industrializados, solo que obedece a distintos factores y causas. La crisis del Estado del Capitalismo Tardío o del Estado Social de Derecho ha sido documentada y explicada desde diversos ángulos y puntos de vista. Relevancia actual tiene la discusión sobre una de sus aristas: el Estado del bienestar o Welfare State. Su origen, como se sabe, hunde sus raíces en las primeras leyes de pobres en la Inglaterra del siglo XVI, siendo su carta de nacimiento las primeras medidas sobre seguridad social obligatoria que toma el Reichstag prusiano en 1881, a la cual le siguen en 1884 la primera ley sobre seguridad obligatoria contra las enfermedades. Su evolución estará marcada en los distintos países por factores económicos (grado de crecimiento económico, industrialización, desarrollo urbano); por factores demográficos; por factores de tipo político, grado y fuerza del sindicalismo y de los partidos laboristas o socialistas, el desarrollo del parlamentarismo o la introducción del voto directo, etc. Después de la segunda guerra mundial la seguridad social, baluarte fundamental del Welfare State, con el famoso documento del ministro inglés Sir Willian Bedveridge, adquiere las connotaciones que hoy le conocemos: un sistema para “garantizar una vida exenta de necesidades”, a través de la garantía de un ingreso que permita: a) el reemplazo del salario no percibido por causa de desempleo, enfermedad o accidente; b) por la muerte

1. Este país representa el modelo primigenio y paradigma a imitar de reforma de la seguridad social, por Decreto-Ley N° 3500 de 1980 el régimen dictatorial dispuso el desmontaje del sistema de reparto y de solidaridad en Chile para sustituirlo por un esquema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes basado en el ahorro individual y la capitalización, reforma esta que ha llevado a discutir sobre la existencia o no de la seguridad social en este país.

del sostén financiero de la familia (sobrevivientes); c) para costear gastos extraordinarios relacionados con la muerte, el nacimiento, el matrimonio; y d) una pensión digna para la vejez (Parrot, 1992). Sus principios básicos lo constituían la solidaridad, la universalidad, la integración, la unificación, la uniformidad (igualdad), y el sistema de reparto.

Estos principios se encuentran altamente cuestionados hoy en día. La crisis de la seguridad social remite a una crisis más general: la del Estado del Bienestar y esta a su vez a la del Estado Social de Derecho en los países industrializados. Las hipótesis que se agurmentan desde la corriente neomarxista señalan que la crisis del estado moderno debe su razón de ser a las políticas contradictorias que el Estado debió diseñar simultáneamente en defensa del capital y del trabajo lo cual se tradujo en una crisis de acumulación (O'Connor, 1987); Habermas señala que la crisis actual del Estado del Capitalismo Tardío tiene que ver con problemas de legitimación del orden (1985). El autor sistémico Luchmann sostiene, por el contrario, que la crisis se debe al desbordamiento de la sociedad por el Estado y, por ende, de la política (1981).

Con referencia a la seguridad social, si bien resulta inseparable de la crisis del Estado del bienestar, se ha documentado extensamente que su crisis se debe a factores demográficos y a la fuerte presión fiscal. Según estas teorías, la característica más resaltante del comportamiento demográfico de los países altamente industrializados es el del incremento de la esperanza de vida, a la par de que se ha reducido el número de nacimientos debido a la poca disposición de las parejas para concebir y procrear. Esto trae como consecuencia que el número de personas de avanzada edad se esté incrementando peligrosamente con respecto al número de jóvenes. Teniendo esto, como es obvio, una gran transcendencia e impacto sobre la seguridad social ya que por el principio de la solidaridad (las generaciones jóvenes están en el compromiso de sostener a las generaciones de ancianos) un número cada vez menor de jóvenes debe mantener con sus cotizaciones a las pensiones por jubilación de un número cada vez mayor de personas de avanzada edad. No podemos pasar por alto el que por la revolución tecnológica actual se hayan reducido considerablemente las oportunidades de nuevos empleos, lo cual implica la permanente existencia de elevadas tasas de desempleo o de economía informal que consumen un porcentaje muy alto del presupuesto de la seguridad social en seguros de desempleo, se puede entender así la pesada carga financiera de la seguridad social en estos países. No quedándole al Estado otra alternativa que redoblar la presión fiscal sobre la población económicamente activa para compensar las pérdidas financieras. Tales decisiones en políticas públicas, características del modelo socialdemócrata, se han traducido en las derrotas electorales de los partidos socialistas y laboristas, reoxigenando, en consecuencia, las posiciones de la derecha y dando lugar a las denominadas Revoluciones conservadoras (EE.UU. y Gran Bretaña, en la década de los años ochenta) y a la permanente presencia de los gobiernos conservadores durante los años noventa; pero también a un cambio en la filosofía tradicional de la justicia social de la

socialdemocracia europea incorporando los elementos del mercado que lo acercan bastante a las posiciones de economía social de mercado de la Internacional demócratacristiana. Este rápido paneo sobre la crisis del Estado del bienestar y de la seguridad social ha tenido por objeto servir de introducción a los proyectos de reforma de la seguridad social en América Latina.

INTRODUCCIÓN Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

La introducción y desarrollo de la seguridad social en América Latina ha sido un proceso poco estudiado desde el punto de vista de las políticas públicas comparadas. Como necesario punto de partida asumiremos el reconocimiento de la especificidad de cada caso nacional y que la formulación de una hipótesis general abarcante sería una especie de proceso epistemológico contra la corriente histórica. Sin embargo, es posible señalar algunas directrices generales sobre la génesis y su desarrollo. En función del background teórico existente sobre este tema, cabría preguntarse: ¿nuestra seguridad social ha sido un producto del proceso de crecimiento y de diferenciación que acompaña a la modernización (entendida esta última como el paso de una sociedad tradicional a una moderna, proceso sustentado en la industrialización y el desarrollo urbano), o por el contrario, es producto del desarrollo capitalista, siendo la seguridad social el factor necesario para garantizar la acumulación de capital y la reglamentación de los conflictos sociales? Ver el trabajo de Jens Alber (1986) y el cuadro Nº 1.² Las repuestas a estas interrogantes no serían pertinentes ni posibles en este papel de trabajo debido a lo extenso y complejo del tema. Nos limitaremos a lo siguiente:

1) Con respecto a la seguridad social en Europa, su introducción en América Latina sería un proceso desfasado en el tiempo debido a su implantación tardía. Las primeras instituciones de seguridad social que se conocen datan de los años veinte del presente siglo, a pesar de que hombres como Bolívar ya hablaban de seguridad social en sus escritos.

2) A pesar de la puesta en marcha de tempranos procesos de industrialización y desarrollo urbano, adelantados en el último tercio del siglo anterior en algunos países del área, no es posible advertir la institucionalidad de la seguridad social, porque en términos generales los sistemas de protección social dependían de la familia (protección al niño, al anciano); de la caridad social de la iglesia; y de la autoprotección de las primeras corporaciones gremiales.

2. En el primer corpus teórico Alber incluye a la tradición durkheimiana (declinación funcional del sistema de seguridad tradicional: familia) y a la tradición weberiana (la seguridad social como reacción a la democratización, a la organización de la fuerza de trabajo; y a la pérdida de legitimidad de las élites políticas).

3) Al igual que en Europa la introducción de la seguridad social estará ligada a la presencia de regímenes autoritarios. Solo que en el viejo continente su extensión y consolidación estarán en relación directa con el proceso de democratización, extensión del sufragio directo y el parlamentarismo.

4) La aparición de la seguridad social en América Latina deberá esperar a que determinados países como Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, etc., alcancen determinadas condiciones estructurales: a) una industrialización y desarrollo urbano lo suficientemente maduros para crear la movilidad social necesarias, horizontal y vertical, que dé pie al fortalecimiento de los grupos de presión; b) estos grupos de presión organizados en sindicatos y partidos muy cercanos a las ideologías radicales de izquierda podrían haber sido un acicate para la introducción de los primeros sistemas institucionalizados de protección social; c) la formación de movimientos nacional-populares producto de las alianzas interclasistas entre clases medias/obreros y campesinos sirvieron a la cooptación y control de la radicalidad de las clases emergentes a través de procesos de participación/exclusión. Entre los primeros se encuentran la satisfacción de algunas demandas sociales de seguridad social;³ y por último, d) la consolidación del Estado y de sus principales baluartes: las Fuerzas Armadas y la burocracia.

5) En un segundo nivel se encuentran los países con seguridad social tardía, años cuarenta en adelante (México, Venezuela, Costa Rica, Colombia, Perú, Ecuador, Paraguay, etc); en los que el sistema de protección social deberá esperar porque no tendrán las condiciones estructurales lo suficientemente maduras: industrialización y desarrollo urbano precario, afectando ello negativamente la presencia efectiva de importantes contingentes de nuevos sectores sociales organizados en grupos de presión, lo cual resulta evidente con la casi nula organización de centrales obreras o de organizaciones políticas con ideologías propias del socialismo o del anarcosindicalismo. En consecuencia, la introducción de la seguridad social deberá esperar a que desde el Estado las élites políticas adelanten procesos de modernización social en los que se verá envuelta la seguridad social.

6) Desde el punto de vista del tipo de estructura de seguridad social desarrollada nos basamos en el trabajo de Mesa Lago (1985, 5-7). Su desarrollo ha tenido dos formas básicas: a) estratificada y b) relativamente unificada. En la primera se pueden encontrar países con una implantación temprana, gradual y fragmentada de la seguridad social que da lugar a una multiplicidad de instituciones gestoras que protegían a diferentes grupos ocupacionales a través de subsistemas independientes con su propia legislación, administración, financiamiento y prestaciones. El resultado fue una seguridad social

3. Sobre el papel de los movimientos nacional-populares en América Latina y su papel en el control de los sectores sociales emergentes véanse los tradicionales trabajos del teórico funcionalista Gino Germani (1966; 1971).

estratificada⁴ que asumió una estructura piramidal, con grupos relativamente pequeños de asegurados protegidos por subsistemas privilegiados en el ápice y el centro, y la mayoría de la población con subsistemas más pobres de protección en la base. Los países con seguridad social relativamente unificada se caracterizan, aparte de su carácter tardío, porque las bajas coberturas de riesgos y poblacional (limitadas a las principales ciudades y determinadas categorías laborales) nunca permitirán alcanzar niveles altos de estratificación, por tanto estos sistemas no confrontarán la magnitud de los problemas administrativos y financieros del primer grupo.

MODELOS DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

En los años noventa el modelo bedveridgiano (solidaridad) y bismarkiano (financiamiento mediante el sistema de cotizaciones de trabajadores y empleadores) de seguridad social entra en crisis definitivamente en América Latina. Todos los diagnósticos que se han hecho, tanto a nivel de la Organización Internacional del Trabajo, organismos financieros internacionales (BM y el FMI), así como por los propios proyectos de reforma de los países donde se ha adelantado una reforma o se piensa realizar en un futuro cercano, coinciden en señalar el carácter corporativo y meritocrático de la seguridad social latinoamericana. Estos dos términos encierran un sistema caracterizado por la baja cobertura poblacional en el que una minoría de la población se encuentra cubierta contra todos los riesgos mientras que una inmensa masa poblacional de excluidos lucha por su propia sobrevivencia. La cobertura de los privilegiados se encuentra en estrecha relación con los ingresos laborales, la posición social, la ubicación geográfica, etc. Su carácter disperso expresado en una multitud de subsistemas de protección social la hace terriblemente ineficiente y costosa. Es obvio que la permanente crisis del empleo en nuestras economías, la expansión cada vez más acentuada de la economía informal, la reducción del salario real, se juntan para profundizar el carácter regresivo en la distribución del ingreso lo que a su vez tiene un impacto negativo desde el punto de vista financiero en el sistema de seguridad social, y si a ello le añadimos la reorientación del gasto público hacia la asistencia social (años ochenta) es posible advertir las dificultades cada vez mayores de la seguridad social en América Latina.

Pero, ¿acaso estos son factores suficientes para explicar los distintos modelos o tipos de reforma de la seguridad social? ¿No es posible ir más allá de un discurso en pro de una reforma en los que se utilizan una y otra vez estas evidentes verdades como medios de justificación, pero que ocultan o minimizan el hecho de que la reforma de la seguridad social forma parte también de una

4. Un típico ejemplo de seguridad social estratificada nos la proporciona la investigadora brasileña Sonia Draibe (1990), quien al comentar la seguridad social de su país la caracteriza como corporatista y meritocrática, asumiendo la tipología de Ugo Ascoli.

macro proyecto de refundación de lo social? Antes de pasar a enjuiciarlos, veamos primero de qué tratan estos modelos. .

EL MODELO CHILENO DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En 1980 el régimen militar chileno dispuso la reforma de la Seguridad Social en el país. Se procedió a dismantelar el tradicional sistema de reparto y a sustituirlo por un régimen privado de capitalización individual.

Su ingreso no es deliberante. Su fórmula consiste en que el trabajador escoge libremente a la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) autorizada, para que esta realice en su nombre las inversiones pertinentes en el mercado de valores de sus cotizaciones o aportes voluntarios, incrementando así el saldo en cuenta, para que una vez llegado el momento del retiro pueda financiar el monto de una pensión que fue previamente contratada, e incluso cubrir las posibles contingencias en materia de invalidez o sobrevivencia.

El acceso a este saldo en cuenta de ahorro sólo será posible en el momento de alcanzar la edad reglamentaria que es 65 años en el hombre y 60 años en la mujer o si ha acumulado lo suficiente para financiar una pensión cuyo monto sea igual o superior al 110 % de la pensión mínima. Está prohibido cualquier movimiento en esta cuenta, salvo lo referido a los aportes voluntarios que el afiliado desee realizar en un momento determinado. Es necesario aclarar que en ningún momento o bajo ninguna circunstancia el afiliado, llegado el momento de la jubilación, va a disponer libremente del monto acumulado en su cuenta de ahorro, tal como cabría esperar en las tradicionales operaciones de ahorro conocidas, sólo una pensión que ha sido contratada y que puede transformarse en una pensión de sobrevivencia para sus herederos.

Así mismo, el monto necesario para el financiamiento de las pensiones dependerá de una serie de factores: a) Bonos de reconocimiento, remuneración nominal que el trabajador percibe en el momento en que abandonaba el viejo sistema de reparto, cuyo valor equivale al tiempo de cotización en el anterior sistema previsional, y que era depositado en la cuenta abierta a su nombre; b) monto anual de las cotizaciones efectuadas, que corresponde al 10% de las rentas imponibles gravadas; y c) tasa efectiva de rentabilidad anual que hayan adquirido las inversiones realizadas por la AFP (por ley esta debe estar siempre por encima de la tasa de inflación).

Las pensiones contratadas se pueden expresar en tres tipos diferentes de rentas: a) *Renta vitalicia*. En esta transacción intervienen, además de las AFP, las compañías de seguros de vida con las cuales el trabajador contrata de por vida una renta a monto constante hasta su fallecimiento y el pago de una pensión de sobrevivencia para sus herederos. b) *Retiro programado*. Modalidad consistente en que el afiliado en la AFP, con cargo al saldo que mantiene en su cuenta, podrá efectuar retiros anuales, divididos en dozavos, del cual se

dictaminar su cuantía una vez que se calcule, basándose en datos técnicos y demográficos, el monto del capital necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y sea dividido entre el saldo efectivo de su cuenta en ese año⁵, c) *Renta temporal con renta vitalicia diferida*. El asegurado contrata con una compañía de seguros una renta vitalicia cuyo pago será diferido por un tiempo convenido; mientras tanto, percibe del saldo de su cuenta de la AFP una renta temporal.

Como es obvio, este modelo de seguridad social chileno basado en el régimen de capitalización difiere radicalmente del tradicional sistema de reparto, puesto que el empleador (público y privado) queda eximido de las cotizaciones, contraviniendo disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo en esta materia. En el caso del empleador privado su papel se limita a descontar mensualmente de las rentas imponibles del trabajador las cotizaciones obligatorias, el pago de las comisiones a las AFP u otros aportes voluntarios que el trabajador desee realizar y los remitirá a la brevedad posible a las administradoras respectivas. Por parte del Estado, su función es garantizar una pensión mínima si se encuentran agotados los recursos de las cuentas de retiro programado y temporal o si la renta vitalicia resultante es inferior a la pensión mínima legal vigente; esto, si (y sólo si) los que se van a jubilar tienen la edad requerida o si registran veinte años de cotizaciones en cualquiera de los sistemas previsionales; y, en el caso de la pensión mínima de invalidez y sobrevivencia, haber cotizado por lo menos diez años. Otra de sus funciones consiste en normar las actividades financieras de las AFP en el mercado de valores, cuidando también de que su rentabilidad no esté por debajo de los mínimos previstos. Actividades de control y vigilancia ejecutadas mediante la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

EL MODELO PERUANO DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los intentos de reformar la seguridad social peruana habían fracasado desde 1991. El elegido democráticamente, y luego devenido dictador, Ing. Alberto Fujimori, aprovecha la disolución del parlamento, dictando en 1992 el Decreto Ley N° 25.987 de la reforma. A diferencia del chileno, el sistema público de previsión social no desaparece sino que se complementa con un Sistema Privado de Pensiones.

En este régimen el trabajador puede optar libremente si se queda con el Sistema de Reparto administrado por el IPSS o se adscribe al Sistema privado de pensiones, representado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (similar al chileno), en el cual, el afiliado estará sujeto a todas las discrecionalidades que rigen el financiamiento y el tipo de pensiones que pueda percibir,

5. La conclusión obvia es que si aumenta la esperanza de vida de la población y se reduce la tasa de mortalidad, mayor será el capital necesario para financiar las unidades de pensión y menor será, en consecuencia, el monto de los retiros anuales.

y que ya fueron descritas en los párrafos anteriores. Las únicas diferencias notables del régimen privado peruano con respecto al chileno es lo referente a la edad reglamentaria que es de 65 años, hombre-mujer.

De acuerdo a publicaciones peruanas especializadas en la materia (*Análisis Laboral*), esta libre opción es un espejismo en el Perú porque el gobierno está interesado en que se cierre el régimen público, jugando a la falta de motivación en el afiliado o a la evidente promoción del sistema privado. Las medidas propuestas son evidentes: a todo aquel trabajador que abandone el sistema tradicional, el empleador se verá obligado a reconocer un incremento en sus remuneraciones, privilegio que perderá si regresa de nuevo.

EL MODELO ARGENTINO DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El gobierno de Menem procedió a dictar en 1993 la Ley de Reforma de Previsión Social en la que se establecen las características del nuevo modelo de previsión social en la Argentina. A diferencia del sistema único de previsión social chileno basado en la capitalización individual y del sistema dual peruano, el argentino es también único, pero mixto. Está basado en un sistema de reparto que garantiza el pago de una pensión básica y de un programa, no alterno, sino complementario de capitalización individual, similar al de Chile. Como se ve, es un colage o montaje de dos sistemas en uno solo. Este sistema ampara a todos los trabajadores, dependientes e independientes, sin excepción porque no es deliberativo.

Este sistema funciona a través de las cotizaciones de empleadores y trabajadores. En el primer caso, estos aportan el 16 % de las remuneraciones imponibles y el trabajador el 11 %. Los trabajadores independientes aportan conjuntamente un 27 % de sus rentas gravables. La distribución o destino final de los aportes consiste en que el régimen público percibe el 16 % de los empleadores y un 16 % de los trabajadores independientes, y el sistema privado el 11 % de los aportes de los trabajadores dependientes e independientes. Estos montos sirven para que el trabajador, llegado el momento del retiro (se prevé que pronto será de 65 años, hombre y 60 años, mujer), pueda disponer de una pensión básica a través del sistema público y de una pensión o renta complementaria contratada bajo las mismas condiciones del modelo chileno, cuyo monto dependerá de los aportes, de las tasas de rentabilidad, etc

Es derecho del afiliado escoger libremente a la Administradora de Fondos de Jubilación y Pensiones (AFJP) y contratar el tipo de renta que más le convenga (vitalicia, temporal, diferida). A diferencia de las de Chile, las administradoras de los fondos pueden ser promovidas por sindicatos, gremios, cooperativas. Las funciones estatales estarán en relación con la administración del sistema público de previsión social; controlar y normar al régimen privado, siguiendo similares pasos de los modelos ya descritos o de las acciones de asistencia social para los más vulnerables.

EL MODELO COLOMBIANO DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Este sistema previsional, muy parecido al peruano por su carácter dual y selectivo, fue aprobado en 1993 mediante la llamada Ley 100. Presenta dos subtipos: el régimen solidario de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual con solidaridad.

Los principios básicos del sistema, a pesar de que introduce en forma tácita los principios del individualismo y del mercado, son fundamentalmente la universalidad (cobertura a todos los colombianos) y la solidaridad (principio del más fuerte hacia el más débil, o generacional) propios del modelo bedveridgiano de seguridad social que emerge de la segunda guerra mundial. De este modelo conserva características del sistema de reparto al establecer cotizaciones distribuidas en un 75 % para los empleadores y un 25 % para los trabajadores, que tiene por destino el tipo de régimen que el afiliado haya escogido: el sistema público (prima media con prestación definida) representado por el Instituto de Seguridad Social, y el sistema privado (ahorro individual) de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones. Aquí se introducen importantes elementos de innovación con respecto al modelo chileno en lo que respecta a la cotización compartida empleador-trabajador. Sin embargo, en lo que respecta a su estructura, objetivos y financiamiento es muy similar al citado régimen.

El financiamiento de las pensiones en el sector público dependerá de las cotizaciones antes citadas y de la rentabilidad que alcancen las inversiones de las reservas de las pensiones de vejez, invalidez, sobrevivientes y accidentes de trabajo, que son administradas por instituciones financieras especializadas en contrato de fiducia. Para el financiamiento de las pensiones del sector privado regirán las mismas disposiciones y condiciones de un régimen de capitalización individual, así como el tipo de renta a percibir por el afiliado.

El rol del Estado constituye un importante elemento diferenciador porque aparte de poner en marcha el programa público de previsión social y de vigilar mediante la Superintendencia Bancaria la marcha del sistema privado; debe cumplir importantes funciones sociales mediante el uso del denominado Fondo de Solidaridad Pensional con el objeto de subsidiar a los que no posean los recursos suficientes para las cotizaciones, pagar pensiones mínimas. También se adscriben a su programa, acciones dirigidas a los ancianos indigentes y la cuestión materno-infantil. El reformado modelo colombiano es el único hasta ahora en América Latina que ha integrado la cuestión salud en una seguridad social integral, a través de la creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En ella participan las entidades promotoras de salud (públicas y privadas) y las instituciones prestadoras de salud (públicas y privadas).

En referencia al caso venezolano, como se sabe, existe actualmente en curso una discusión sobre la reforma de la seguridad social y del sistema de

prestaciones. Este último ha representado el quid de la cuestión porque pareciera ser lo único y lo más importante, como así lo han dejado entrever las fuerzas empresariales al acusar a las prestaciones como factores determinantes que encarecen los costos del trabajo, proponiendo, en consecuencia, un régimen de capitalización individual similar al chileno. A una comisión presidencial designada en noviembre de 1994 por el Presidente de la República, para atemperar los ánimos discordantes de los gremios y sindicatos en contra de la propuesta empresarial, se le asignó la misión de diseñar una reforma de la seguridad social y del sistema de prestaciones. En el informe final, que actualmente se discute, se prevé que la reforma de la seguridad social deberá ser integral. El nuevo sistema tendrá dos tipos de regímenes prestacionales: régimen general obligatorio de prestaciones básicas y facultativo de prestaciones complementarias y un régimen especial facultativo de prestaciones básicas y complementarias. Se ha previsto la coexistencia de dos sistemas el de reparto y solidaridad (prestaciones básicas de salud, invalidez, indemnizaciones y asignaciones familiares) con el de capitalización individual de tipo colectivo y solidario (pensiones básicas de vejez, viudez y orfandad) y el de capitalización individual de tipo puro (pensiones complementarias). También se prevé la existencia de cinco fondos que funcionarán separadamente y la cotización compartida de empresarios y trabajadores.

CONCLUSIÓN

1) Todos los modelos descritos se encuentran enmarcados dentro de los programas de flexibilización del trabajo y de reducción de costos que lo acompañan. En el caso chileno, al igual que en el peruano, esto resulta evidente, pero no tanto en el caso argentino. Sin embargo, no debemos olvidar que los procesos de modernización puestos en marcha por Menem y su ministro Cavallo apuntan a estos objetivos y al hecho mismo de que la seguridad social argentina dotaba a sus afiliados de unos beneficios de previsión social muy similares a los países desarrollados; y, que al haber introducido la capitalización individual se ha procedido a su desmontaje parcial, al mismo tiempo que se reduce la carga fiscal de los argentinos. En Colombia, la invocación de los principios de solidaridad y universalidad en su seguridad social puede obedecer más a razones políticas, ya que es una sociedad fragmentada y completamente conflictiva en el que la ideología del individualismo puro pudiera haber agravado aún más los desequilibrios de esta sociedad. Pero tampoco excluye la capitalización individual con solidaridad, como así le llaman al régimen privado. En Venezuela la flexibilización del trabajo es cuestión prevista en la discusión sobre las prestaciones, de tal manera que la reforma que se haga en un futuro deberá contenerla por obligación. Lo que sí resulta claro es que en América Latina parece ser que el camino expedito para aumentar la competitividad del producto nacional en los mercados globalizados es el de reducir los costos del trabajo, obviando las recomendaciones de los expertos en cuestiones de excelencia y calidad del producto final en términos de competitividad.

2) Resulta evidente que en los casos donde el individualismo y el mercado han sido tomados como premisas básicas de la seguridad social (Chile y Perú), sus reformas se han practicado bajo regímenes autoritarios; mientras que en Colombia y Argentina las reformas sustentadas en programas integrados Estado-mercado han sido producto del consenso. Probablemente en las reformas que se lleven a cabo de ahora en adelante en América Latina, el individualismo y el mercado serán componentes fundamentales, pero no determinantes.

3) Al abandonar los principios de la solidaridad y sustituirlos por los del individualismo y el mercado, el modelo de Estado del bienestar latinoamericano, si se puede hablar de ello, estaría más cercano al modelo norteamericano de mercado en la previsión social, alejándose, en consecuencia, del modelo europeo de la socialdemocracia que lo rigió a lo largo de las últimas décadas. Esto, sin entrar en consideraciones de su calidad o eficiencia, solo desde el punto de vista de los principios que lo animan. Para más detalles, ver el trabajo de Gösta-Esping Andersen (1993).

BIBLIOGRAFIA

- Alber, Jens, (1986), *Dalla carità allo stato sociale*, Il Mulino, Bolonia.
- Aparicio, Luis, (1994), "Derecho del Trabajo y mundialización", *Análisis Laboral*, Vol. XVIII, N° 207, septiembre, Lima.
- Bernedo Alvarado, José, (1994), "Los regímenes de pensiones y su rentabilidad a largo plazo", *Análisis Laboral*, Número Especial, Vol. XVIII, N° 199, enero, Lima.
- Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social y las Prestaciones Sociales, (1995), *Propuestas para la reforma de la seguridad social y las prestaciones sociales*, CENDA, Caracas.
- Congreso de la República de Colombia, *Ley 100/1993, Nuevo Régimen de Seguridad Social*, Porvenir, Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías S.A., sin nota editorial.
- Chienda Quiroz, Alfredo, (1994), "El reciente Sistema General de Pensiones en Colombia", *Análisis Laboral*, Número Especial,
- (1994), "Reforma de la seguridad social", en *Análisis Laboral*, Vol. XVIII.
- Draibe, Sonia, (1990), "Una perspectiva del desarrollo social en Brasil". *Revista Síntesis*, N° 11, Tomo Y, Brasil, Madrid.
- Equipo de Análisis Laboral, (1994), "Perú: informe sobre el sistema privado de pensiones", en *Análisis Laboral*, Número especial.
- Germani, Gino, (1966), *Política y sociedad en una época en transición*, Paidós, Buenos Aires.
- (1971), *Sociología de la modernización*, Paidós, Buenos Aires.
- Gösta-Esping, Andersen, (1993), *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Institutió Valenciana D'Estudis I Investigacio, Valencia, España.

- Habermas, Jürgen, (1985), *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Luchmann, Niklas, (1981), *Teoría política del estado del bienestar*, Alianza, Madrid.
- Mesa Lago, Carmelo, (1985), *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Publicaciones de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- (1994), "La reforma de la seguridad social en la Argentina: comparación con el modelo chileno", *Análisis Laboral*, Número Especial.
- Paganini, Mario, (1994), "Fronteras de la cuestión social", *Análisis Laboral*, Vol. XVIII.
- Parrot, Alec, (1992), "La seguridad social: un gran designio amenazado de transformarse en una pesadilla", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. III, Nº 4.
- Pasara, Luis, (1994), "Argentina: un nuevo ministro, cambio de paso", *Análisis Laboral*, Número Especial.
- Paucis, Multa, (1994), "Competitividad y costos laborales", *Análisis Laboral*, Suplemento, Vol. IX, Nº 105, septiembre.
- O'Connor, James, (1987), *La crisis de acumulación*, Península, Barcelona.
- Offe, Clau, (1990), *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Alianza, Madrid.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, (1991), *Texto actualizado del Decreto Ley Nº 3.500 de 1980 y Reglamentos del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual*, Santiago de Chile.
- Vásquez, Arturo, (1994), "El desafío de lograr competitividad y productividad con alto empleo", *Análisis Laboral*, Vol. XVIII.

CUADRO Nº 3
EL ABC DE LOS MODELOS REFORMADOS
DE SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMERICA

	INSTRUMENTO JURIDICO	CONCEPTO	PRINCIPIOS	SISTEMA DE AFILIACION	BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS	TIPO DE COTIZACION
CHILE	Decreto Ley Nº 3.500 del 13-11-1980	Sistema de Pensiones basado en el régimen de capitalización individual	Libertad Individual y de mercado	Automática y Obligatoria para los trabajadores dependientes y voluntaria para los independientes	<ul style="list-style-type: none"> - Pensión de Vejez (Hombres > 65 años; Mujeres > 60 años) - Pensión de invalidez - Pensión de Sobrevivientes 	Cotización Individual. El trabajador aporta el 10% de su renta imponible a su cuenta de capitalización individual más una cotización adicional a la AFP. Aportaciones voluntarias
PERU	Decreto Ley Nº 25897 del 6-11-1992	Sistema de Pensiones basado en un programa público (IPSS) y en un Sistema Privado de Pensiones (AFP)	Individualismo y de Mercado con participación Estatal	Voluntaria y de libre selección para los dos regímenes	El Sistema Privado de Pensiones otorga Pensiones de Vejez a los 65 años; de invalidez; de Sobrevivientes y gastos de sepelio. El sistema público no indica el tipo de pensiones	Obligación compartida para el régimen público (trabajador y empleado) e individual para la AFP del sector privado de pensiones
ARGENTINA	Ley de Reforma de Previsión Social	Sistema mixto. Ofrece una pensión básica (sistema de reparto) con un programa complementario de capitalización individual	Estado, individualismo y mercado	Obligatoria y automática para todos los trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> - Pensiones de Vejez: Hombres > 65 años y Mujeres > 60 años; - Pensiones de Invalidez; - Pensiones de Supervivencia 	Obligación compartida. El asalariado aporta el 11% de su ingreso y el empleador el 16%. El trabajador libre el 27%
COLOMBIA	Ley 100 de 1993	Sistema General de Pensiones con dos regímenes excluyentes: <ul style="list-style-type: none"> - Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y - Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad 	Eficiencia; Universalidad; Solidaridad; Unidad; Participación	<ul style="list-style-type: none"> - Obligatoria; - De libre selección el tipo de régimen; - Derecho a cambiar 	<ul style="list-style-type: none"> - Pensiones de Vejez: Hombres > 60 años y Mujeres > 55 años; - Pensión de Invalidez; - Pensión de Sobrevivientes; - Otras Indemnizaciones 	Cotización compartida. Tasas en base al salario: P.V. 8% P.I. y S. 3.5 FSP 1% Distribución 75% el empleador y 25% el trabajador. Destino ISS o SAFF

	SISTEMA DE ADMINISTRACION	FINANCIAMIENTO DE LAS PENSIONES	TIPOS DE RENTA	OTROS BENEFICIOS PREVISIONALES	SALUD	ESTADO
CHILE	Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)	Saldo en la Cuenta de Capitalización Individual	– Renta vitalicia – Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida – Retiro Programado	– Riesgos Profesionales y Accidentes de Trabajo – Prestaciones familiares – Subsidio de cesantía	Derecho a la prestación de salud mediante la cotización del 7% de las rentas imponibles a la institución de previsión	– Garantizar una pensión mínima – Vigilancia del sistema mediante la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones – Legislar y controlar el campo de inversiones de las AFP
PERU	IPSS para el régimen público y Administradoras de Fondos de Pensiones para el régimen privado	El SPP se financia mediante un Fondo de Pensiones que resulta de los Bonos de Reconocimiento; los aportes del trabajador; la tasa de interés anual real. El S. Público mediante el reparto	El SPP provee: Retiro Programado; Renta Vitalicia Familiar; Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida	El SPP no incluye otros tipos de beneficios salud ni accidentes de trabajo	Sistema de las Organizaciones de Salud	Función normativa y de control del SPP mediante la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, y demás funciones previstas para el Sistema de Reparto
ARGENTINA	ANSES: brazo administrativo del Sistema Unificado de Seguridad Social (programa público y privado). Se crean las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones	El programa público: 16% de los empleadores más el 16% de los trabajadores independientes; IVA; privatización (reparto). El programa privado: 11% de los trabajadores más el 11% de los trabaj. independientes (capitalización)	En el sector público: pensión básica más una prestación compensatoria. En el programa privado: tipos de rentas similares al chileno	Pensión de Asistencia Social para los despoñados; el Seguro de Desempleo se mantiene y el de Riesgos Profesionales	El sistema de salud (obras sociales) se mantiene sin cambios	Garantizar el pago de las pensiones básicas; Asistencia Social a los indigentes. Garantizar el pago de la renta vitalicia en caso de quiebra de la AFJP. Control del sistema privado
COLOMBIA	– Instituto de los Seguros Sociales; – Instituciones Financieras en contrato de fiducia. Se crean las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)		Pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes a cargo del ISS – Renta Vitalicia inmediata; – Retiro programado; – Retiro Programado con Renta Vitalicia Diferida a cargo de las SAFP	– Servicios Sociales Complementarios (programas de auxilio para los ancianos indigentes); – Subsidio de Desempleo	Sistema General de Seguridad Social en Salud. Participación pública y privada. Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Salud. Tasa del 12% del salario	Subsidiar a los que no tengan recursos suficientes (Fondo de Solidaridad Pensional); Pago de Pensiones Mínimas; Vigilancia del sistema mediante la Superintendencia Bancaria. etc.