

**Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association,
The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24–26, 1998**

Ponencia :

“La reforma pensional en América Latina. Apuntes para la crítica desde la izquierda”

**Autor : Luis Gutiérrez Urdaneta
Centro de Estudios sobre América
La Habana, Cuba**

La reforma pensional en América Latina. Apuntes para la crítica desde la izquierda¹

Luis Gutiérrez Urdaneta
 Centro de Estudios sobre América
 La Habana , abril de 1998

América Latina es hoy escenario y laboratorio de una de las más radicales reformas: la reestructuración de los sistemas de pensiones. Hasta la fecha se ha ejecutado en dos etapas: la primera, que comprende la reforma chilena de 1981, y la colocación del asunto y el desarrollo del debate en varios países durante el resto de la década; y una segunda ola, ya con el “Consenso de Washington”, con las reformas de Argentina, Uruguay, Colombia, Perú, México, Bolivia y El Salvador a partir de los noventa.² El tema está además en discusión en otro gran número de naciones, y es muy probable que nuevos experimentos se agreguen próximamente a la lista.³

Aunque las características de las reformas implementadas difieren sobre todo en la profundidad de las transformaciones, confluyen en los principios generales: conceden mayores espacios a la administración privada de los fondos, tienden a sustituir totalmente (Chile)⁴ o en parte los sistemas de reparto o de capitalización parcial colectiva (mediante prima media escalonada) por regímenes de capitalización plena e individual⁵, y refuerzan el rol asistencial del Estado en la garantía de pensiones mínimas para contribuyentes, y --universales en algunos casos-- para los ancianos pobres.

¹ El presente artículo fue elaborado a partir de dos presentaciones del autor en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y en el Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, que contaron con los valiosos señalamientos de Berenice Ramírez, Odilia Ulloa, Leticia Treviño y Saúl Osorio, quienes me sugirieron transformarlas en un texto publicable.

² Costa Rica a inicios de la década en curso realizó una reforma no “estructural”, que sólo ajustó el sistema público de capitalización parcial. Sin embargo, en 1995 adoptó el Régimen Privado de Pensiones Complementarias de contribuciones voluntarias, que no modifica el programa público pero permite la creación y funcionamiento de las Operadoras de Planes de Pensión privadas. Cfr. Francis Revé, *Oportunidades Centroamericanas*, ponencia presentada al evento *Pension Management Latin America*, Miami, 1997.

³ Está en la agenda política en Brasil, Ecuador, Guatemala, Nicaragua; Panamá, Paraguay y Venezuela. Cfr. Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social de América Latina. Informe 1996*, Washington DC, noviembre de 1996.

⁴ O casi total, porque la reforma chilena excluyó a las fuerzas armadas y policiales, que se mantuvieron bajo el sistema estatal de reparto. “Curiosamente”, en Argentina, Perú, Colombia y Uruguay tampoco las fuerzas armadas han sido incluidas. Cfr. Carmelo Mesa-Lago, *La reforma de la seguridad social en América Latina y el Caribe*, pág. 250, CIEDESS, Santiago de Chile, 1994.

⁵ En el método de reparto existe un equilibrio en el año entre los pagos de pensiones y las contribuciones de los afiliados. En la capitalización parcial colectiva se acumulan reservas que son invertidas. Con los rendimientos de las mismas y las contribuciones de los afiliados en el año, se financian las prestaciones en ese periodo. En ambos métodos existen transferencias intergeneracionales y solidaridad entre los asegurados.

Mediante la capitalización plena e individual, las contribuciones se registran en una cuenta individual, y se invierten en el mercado financiero. La magnitud de la pensión depende de la cuantía de los aportes realizados a la cuenta y de los rendimientos obtenidos por las inversiones. No hay transferencias intergeneracionales ni solidaridad.

El diagnóstico neoliberal ha utilizado de forma oportunista --y con el claro objetivo de confundir y mediatizar-- muchas de las críticas de la izquierda a los regímenes tradicionales de la seguridad social en la región, mezcladas con otras de su propia cosecha sin fundamentación empírica, y ordenadas en conjunto en un orden causal erróneo. Así, en buena medida ha logrado llevar “aguas a su molino”. La *corriente de pensamiento dominante* señala como los principales problemas que requieren una reforma radical: la crisis financiera de los sistemas públicos de reparto o de prima media escalonada debido a la transición demográfica⁶, la evasión y los cambios en los “mercados de trabajo”; las bajas pensiones que se otorgan; la inequidad de los regímenes; la ineficiencia de la administración pública; la negativa contribución de los sistemas de reparto al ahorro interno; y la baja cobertura. Finalmente, la reforma “estructural”, basada en el mito de la superioridad de la administración privada y en la magia de los mercados resolvería todos estos problemas.

Ante la avalancha y el reforzamiento de las posiciones neoliberales, la izquierda ha estado a la defensiva, tanto en el orden teórico como en la acción práctica. En la perspectiva teórica, existen trabajos de autores marxistas que explican y critican desde la Economía Política las transformaciones capitalistas del momento, pero muchas veces sin incursionar en las cuestiones más “concretas”. Se dan también situaciones contrarias, en las cuales desde posiciones neoclásicas “moderadas” se realiza la crítica al diagnóstico de derecha, pero sin una conceptualización apropiada, por lo cual las alternativas no rebasan el intento *saint simoniano* de “humanización” del capitalismo latinoamericano. En otras ocasiones, se critican determinados aspectos de las prescripciones neoliberales en política social, mientras presupuestos totalmente discutibles son implícitamente admitidos, se aceptan de manera expresa o simplemente se recomiendan modificaciones menores.⁷ Son contados los trabajos --valiosos por cierto-- que realizan una crítica de la reforma neoliberal desde un marco conceptual marxista, pero todavía abundan menos los que apuntan alternativas anticapitalistas. Es por ello imprescindible, en mi opinión, avanzar en la crítica sistémica de la contrarrevolución capitalista de la seguridad social, profundizar en la explicación de la crisis, y pasar a la concreción de alternativas revolucionarias --tanto tácticas como estratégicas-- del orden existente. Claro, que ésta no podría ser simplemente una tarea con fines gnoseológicos. La academia progresista tendría que nutrir a --y retroalimentarse de-- las fuerzas sociales de izquierda.⁸

A continuación expondré mis observaciones sobre varios elementos --tanto desde la perspectiva de Economía Política como “técnicos”-- que requieren de un examen más profundo de la izquierda, aclarando que intento solamente alentar el debate o sugerir el esclarecimiento de algunos temas --en mi opinión-- no suficientemente tratados, y de ninguna manera elaborar un inventario exhaustivo para una crítica o una construcción positiva.

1- La causa de la crisis de los sistemas de pensiones. En el diagnóstico de derecha, la llamada “crisis institucional” se vincula con frecuencia al envejecimiento de la población – mayor

⁶ La esperanza de vida al nacer se ha elevado de 51,8 años en el periodo 1950-55 a 66,7 años en 1985-90. Cfr. CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, pág. 29, Santiago de Chile, 1992.

⁷ Así ocurre con el problema del ahorro, como más adelante veremos. También, cuando sindicatos u otras organizaciones defienden la formación de sus propias administradoras de los fondos de retiro. En última instancia, la aceptación de las “reglas del juego” se convierte en un hecho legitimador de las reformas neoliberales.

⁸ Por supuesto que, seriamente, nadie podría creer que la academia es neutra en términos ideológicos.

esperanza de vida y reducción de la tasa de natalidad— como factor explicativo de la caída en la relación contribuyentes/pensionados. Se agregan también otras deficiencias en el financiamiento por la debilidad o carencia de incentivos asociadas a los sistemas de reparto o de capitalización parcial.⁹ En el mejor de los casos se admiten como agravantes los cambios en los mercados de “trabajo”. Y algunos autores --incluso-- culpan al sistema de reparto como uno de los causantes de la creciente informalización de la economía.¹⁰

La explicación de la crisis es uno de los puntos más vulnerables del diagnóstico de derecha, oportunidad --a mi juicio-- poco aprovechada por la crítica. Salvo en pocos trabajos se intenta identificar la verdadera causa del deterioro financiero de los sistemas públicos. Si bien los cambios demográficos y los problemas de evasión se reflejan en las finanzas de los regímenes, y por tanto podrían ser motivos de determinados ajustes, la crisis pensional se genera, en su esencia, por el incremento de la informalidad y el desempleo¹¹, y la reducción de los salarios reales como rasgos tendenciales del capitalismo en el mundo de hoy y en particular en América Latina, y que hacen incompatible la seguridad social “clásica” --pese a sus limitaciones-- con el nuevo modelo de acumulación capitalista. Aunque varios trabajos enfatizan esta relación dicotómica,¹² sería necesaria, en mi opinión, --como condición previa para articular la ofensiva anti-neoliberal-- la preparación de estudios más profundos que demuestren y divulguen, a partir del análisis de las variables económicas concretas, la relación entre la crisis de financiamiento de los regímenes de retiro y el deterioro del empleo y de los salarios en América Latina. De estos resultados se podrían inferir conclusiones cualitativas terminales que expliquen satisfactoriamente la llamada “crisis institucional” de la seguridad social en cada uno de los países.

⁹ Se repite como punto central en casi todos los diagnósticos. Véase por ejemplo, del Banco Interamericano de Desarrollo, *op. cit.*

¹⁰ Cfr. Giancarlo Corsetti y Klaus Schmidt-Hebbel, *Pension reform and growth*, Banco Mundial, Washington DC, 1994. El término sector informal es uno de los menos precisos en la economía contemporánea. Lo utilizo en este trabajo por exclusión, es decir, como sector informal entiendo -temporalmente- la parte de la fuerza de trabajo no incluida en el régimen taylorista-fordista. Es uno de los términos que requiere de una mayor conceptualización de la academia marxista. Un valioso adelanto puede verse en José Javier Contreras, “Crítica a la categoría de sector informal urbano”, Ponencia presentada al XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, mimeo, Sao Paulo, 1997.

¹¹ Aunque en América Latina las tasas estadísticas oficiales de desempleo son de forma general menores que las que muestran muchos países capitalistas desarrollados, el componente principal del ejército industrial de reserva lo constituye la mayor parte del llamado sector informal.

¹² Cfr. Asa Cristina Laurell, *La reforma de los sistemas de salud y de seguridad social. Concepciones y propuestas de los distintos actores sociales*, Fundación Friedrich Ebert, México, 1995; Carlos M. Vilas, “Después del ajuste: la política social entre el mercado y el Estado”, en, *Estado y políticas sociales después del ajuste*, UNAM-Nueva Sociedad, México, 1995; y OIT, *La seguridad social en la perspectiva del año 2000*, Ginebra, 1984. Más recientemente también en Patricia Olave, “Las reformas económicas y sociales en curso: principales disputas teóricas”; Saúl Osorio, “Una aporte en referencia al cambio del capitalismo y las reformas de la seguridad social”; Luis Gutiérrez, “La reestructuración capitalista de los sistemas de pensiones en América Latina”, y Berenice Ramírez, “La seguridad social en México. Qué ha sido, qué se reforma y tendencias”, todos en la de contribuciones voluntarias compilación *Seguridad o Inseguridad Social: los Riesgos de la Reforma*, UNAM, México, 1997.

Tabla 1. América Latina 1980-1993. Estructura del empleo no agrícola (%)

<u>Años</u>	<u>Sector informal</u>	<u>Sector formal</u>
1980	40,2	59,8
1993	55,2	44,8

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

Tabla 2. América Latina y el Caribe. Desempleo urbano (tasas medias anuales)

<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>	<u>1995</u>	<u>1996a</u>
6,2	7,3	5,9	7,2	7,7

a) Cifras preliminares

Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1996-1997*, Santiago de Chile, 1997.

Tabla 3. Países seleccionados. Problemas de volumen y calidad del empleo (% de ocupados)

<u>Países</u>	<u>Trabajan menos de la jornada normal</u>		<u>Ganan menos del salario mínimo</u>	
	<u>1990</u>	<u>1996a</u>	<u>1990</u>	<u>1996a</u>
Argentina	9,7	16,2
Chile	2,2	4,1
Costa Rica	11,3	14,5	11,1	12,7
México	13,0	16,1	12,2	12,5
Perú	...	19,2	...	26,6
R. Dominicana	...	5,0	...	17,9

a) Cifras preliminares

Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1996-1997*, op. cit.

2- El problema del ahorro. Aunque la incidencia en el ahorro de los métodos de financiamiento de los regímenes de pensiones, es un tema que se remonta a la década de los setenta en los Estados Unidos,¹³ en América Latina la potencial contribución de la capitalización plena al ahorro, gracias al *efecto imitación*, entró como un tema central en la propaganda pro-reforma, sobre todo después de la crisis financiera mexicana del 94 y el consecuente efecto “tequila”.¹⁴ En mi opinión, varias aristas del asunto del ahorro, punta de lanza de la reforma, requieren de mayor atención, esclarecimiento y conceptualización por parte de la izquierda:

¹³ Aquí sobresale el trabajo de Martin Feldstein, no por casualidad presidente del Consejo de Asesores Económicos de Reagan, “Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital”, *Journal of Political Economy*, Vol. 82, Num. 5, The University of Chicago Press, Sept.-Oct. de 1994.

¹⁴ Cfr. por ejemplo, Michael Gavin, Ricardo Hausmann y Ernesto Talvi, “Ahorro, crecimiento y vulnerabilidad macroeconómica: la expansión de Asia y América Latina”, *Políticas de desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 1996; Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de

2.1) La importancia central dada al virtual aumento del ahorro interno que se generaría con la reforma “estructural” de las pensiones, se respalda para el convencimiento del ciudadano común en un “círculo virtuoso” ahorro-inversión productiva- empleo. Es decir, la nueva “leyenda” es que el aumento del ahorro privado, en los marcos del capitalismo, podría revertir el deterioro en los niveles de ocupación. Claro, el discurso neoclásico agrega que a mayor demanda de “trabajo”, mejores salarios y más bienestar para todos. Para rebatir este argumento --realmente ingenuo sobre todo para los países capitalistas subdesarrollados-- debemos ir por partes.

2.1.1) Primero, es preciso dejar claro que la insuficiencia de inversión productiva generadora de empleo no es un resultado mecánico de un bajo nivel de ahorro. Capital es lo que sobra. Las masas gigantescas de capital especulativo lo prueban, y son --en última instancia-- consecuencia de la reducción de los espacios para su colocación rentable en la inversión productiva. Lo que ocurre es que, como afirma Hinkelammert, “...las posibilidades de inversión en capital productivo son bloqueadas por el mismo proceso de globalización”.¹⁵

Desde esta perspectiva se comprende que el verdadero objetivo del capital es incorporar el ahorro de los trabajadores – como masas gigantescas de *cuasi-ganancia*-- junto a la plusvalía, al proceso de especulación financiera. Si bien en los setenta el 90 % del capital que se empleaba en intercambios internacionales era para la inversión productiva y el comercio, a mediados de los noventa el 95 % se empleaba en la especulación¹⁶. En Chile, cerca del 75 % del fondo de pensiones acumulado en cuentas individuales se encuentra invertido en instrumentos que no representan necesariamente inversión real, como títulos del Estado, acciones del mercado secundario y depósitos bancarios¹⁷.

Tabla 4. Proyecciones de ahorros acumulados en cuentas individuales (% del Producto Interno Bruto)

<u>Año</u>	<u>Chile</u>	<u>Colombia</u>	<u>Uruguay</u>	<u>México</u>
1981	0,9			
1995	41,5	0,4		
2000	48,5	3,1	2,5	0,5
2015	51,6	16,6	15,7	8,6
2025	44,7	27,1	27,6	18,5

Fuente: BID, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996*, Washington DC, 1996.

Pese a la retórica, lo menos importante es el aumento del ahorro nacional, sino sólo de aquel que se canalizará al “sector privado”. Es además perverso que se invoque al incremento del

Desarrollo 1995-2000, México DF, 31 de mayo de 1995, y Centro Internacional de la Empresa Privada, “Entrevista a Domingo Cavallo, ministro de Economía de Argentina”, *Reforma Económica hoy*, Washington DC, 1993.

¹⁵ Véase el excelente trabajo de Franz J. Hinkelammert, “El huracán de la globalización : la exclusión y la destrucción del medio ambiente vistos desde la teoría de la dependencia”, *Economía informa* No. 255, Facultad de Economía de la UNAM, México DF, 1997.

¹⁶ Cfr. Wim Dierckxsens, *Los límites de un capitalismo sin ciudadanía*, Colección Luciérnaga, DEI, Costa Rica, 1997.

¹⁷ Ver de CEPAL, *La brecha de la equidad*, pág. 205, Santiago de Chile, 1997.

ahorro institucional -- como medio de aumentar la abstinencia al consumo de los trabajadores-- en un contexto de reducción del precio de la fuerza de trabajo.

Generalmente se guarda silencio sobre la propensión al consumo de la burguesía, a pesar de que los *cambios estructurales* han acelerado la ya bien regresiva distribución del ingreso en el continente, y por lo tanto, potenciado la capacidad de ahorro --y de apostación en el gran “casino financiero”-- de los “ganadores” del ajuste. La CEPAL, en el texto *Transformación Productiva con Equidad*, se queja de que durante el ajuste, las clases y estratos de mayores ingresos han elevado su consumo, como un factor importante que explica la insuficiente capacidad nacional de ahorro e inversión. Sin embargo, a la hora de proponer políticas concretas, como *en Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado*, cuando se promueve el incremento del ahorro interno sólo se abordan las vías que podrían reducir el consumo de la clase trabajadora. Del consumo capitalista, ni una sola palabra.¹⁸

2.1.2) No obstante las conclusiones del acápite anterior, valdría la pena dilucidar si la sustitución de un sistema de reparto o de capitalización parcial por uno de capitalización individual plena incide positivamente en el ahorro --al menos para un escenario *imaginario* de espacios suficientes de colocación del capital en la esfera productiva.¹⁹ A juzgar por la propaganda en los medios de difusión masiva cualquiera podría pensar que el potencial efecto “benéfico” de la reforma sobre el ahorro es “ciencia constituida”. Sin embargo, desde el punto de vista teórico no hay resultados concluyentes.²⁰ Hay posiciones, como las de la CEPAL, que aunque no toman partido de manera clara, reconocen que en presencia de un régimen de reparto o de capitalización parcial de *cobertura extendida*, la potencial contribución de la capitalización plena e individual al ahorro se anularía por el virtual desahorro público que generaría la reforma.²¹ Este argumento, aunque parece bueno en la defensa de los regímenes tradicionales en países de amplia cobertura --los menos, por cierto, en América Latina-- crea más dudas de las que aclara, específicamente sobre el efecto en el ahorro en los países de cobertura limitada o inexistente --la mayoría. De manera, que este es un debate aún inconcluso, que requeriría --en mi opinión-- de un inventario de los argumentos pro-reforma y de una crítica concluyente de la izquierda.

Desde el punto de vista práctico, tampoco se observa un resultado positivo de la reforma sobre el ahorro interno. Existe una profusa literatura sobre el caso chileno --el único que podría arrojar alguna claridad empíricamente--, pero a pesar de los matices, ninguno de los estudios --

¹⁸ Ver de CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990, pág. 59; y *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, 1992,

¹⁹ Destaco lo de imaginario, porque esta posibilidad no existe para el capitalismo hoy, a no ser que se reviertan las tendencias objetivas de internacionalización del capital. Estaríamos en ese caso hablando de otro sistema.

²⁰ El propio Feldstein, en el artículo ya mencionado, reconoce que desde el punto de vista teórico los resultados son ambiguos. De la amplia literatura que menciona este punto ver, por ejemplo, Nicholas Barr, “Economic Theory and the Welfare State: a Survey and Interpretation”, pp. 769-774, *Journal of Economic Literature* Vol. XXX No. 2, Estados Unidos, junio de 1992; Sergio Kurczyn, “Reforma del sistema de pensiones mexicano: principales aspectos macroeconómicos”, Pág. 746, *Comercio Exterior* Vol. 46 No. 9, México, 1996; Olivia S. Mitchell, “Retirement Systems in developed and developing countries: institutional features, economic effects, and lessons for economies in transition”, *Working Paper No. 4424*, pp. 39-43, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1993; OIT, *La seguridad social...*, op. cit., pp. 99-101, y CEPAL, *Equidad y transformación productiva...*, op. cit., pp. 160-161.

²¹ CEPAL, *Equidad y transformación productiva...*, op. cit., pp. 160-161.

excepto los de fines propagandísticos-- reconocen una contribución significativa o causal de la reforma pensional sobre el ahorro interno. Es más, algunos observan un efecto negativo sobre el ahorro nacional debido al déficit generado en el sistema sistema público remanente.²²

2.1.3) Finalmente, el otro nexo del “círculo virtuoso”, a mayor inversión mayor empleo, también requiere de una crítica terminante. Ante todo, vale aclarar --o mejor dicho recordar-- que el desempleo es un problema congénito del capitalismo. El término “pleno empleo” utilizado por la economía convencional para caracterizar a las *economías capitalistas desarrolladas* durante la expansión de la postguerra es un eufemismo para denotar las relativamente bajas tasas de desocupación. El capitalismo jamás podrá superar la contradicción entre el desarrollo tecnológico y el empleo.²³ Pero la situación hoy es mucho más grave porque no es posible un crecimiento extensivo del capital productivo --y por lo tanto del empleo-- : la propia globalización lo impide. Como también sostiene Hinkelammert, la libertad de los flujos de mercancías y de capital destruye más ingresos que los que genera. En todo caso, para revertir la situación de la inversión productiva y del empleo, algunos de los paliativos apuntan a la reducción de los espacios de valorización del capital especulativo. Una de esas medidas, en sentido contrario a la reforma pensional en curso, consistiría precisamente en cerrarle espacios a la capitalización privada de los fondos.²⁴ La promesa neoliberal es pues simplemente anticientífica.

2.2) La discusión sobre los métodos financieros ha sido llevada a los dos extremos: la capitalización plena individual y el reparto. Sin embargo, en la región, la mayoría de los programas vigentes antes de la reforma utilizaban *de jure* de un método intermedio, la capitalización parcial colectiva.²⁵ La discusión, por lo tanto, a pesar del argumento de que *de facto* la mayoría operan como sistemas de reparto, ha omitido un dato de la realidad, y por lo tanto, las inferencias carecen de completa relevancia, sobre todo cuando la discusión toma el camino del análisis de las “virtudes” y “defectos” de los métodos.²⁶ De manera que una discusión científica sobre este asunto está aún por desarrollarse. Así, otras opciones como la capitalización

²² De la extensa literatura que se refiere a la reforma chilena, ver por ejemplo, Patricio Arrau, “El nuevo régimen previsional chileno”, pp. 56-59, *Regímenes pensionales*, FAUSO-CIID-FESCOL, Colombia, 1992; Mario Marcel y Alberto Arenas, *Reformas a la seguridad social en Chile*, Serie de monografías No. 5, pp. 43-45, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 1991; Norbert Eichler y Miguel E. Cárdenas, *La reforma pensional en Chile*, pág. 25, FESCOL, Colombia, 1992; Dagmar Raczynski, *Social Policies in Chile. Origin, Transformations, and Perspectives*, Working paper No. 4, pp. 64-66, Kellogg Institute, Estados Unidos, 1994; Carmelo Mesa-Lago, *La reforma de la seguridad...*, pp. 184-187, *op. cit.*

²³ Aunque no es objetivo nuestro ahora analizar la trayectoria del capitalismo durante la postguerra, sí creo indispensable destacar, que tal evolución tuvo como punto de partida --tan olvidado a veces por los que recuerdan con añoranza el Estado de Bienestar-- una destrucción masiva de fuerzas productivas por la guerra, y que crearon las condiciones para un crecimiento extensivo del capital productivo. Resulta hasta penoso reconocer que una gran guerra produce efectos similares a una crisis en el ciclo de la economía capitalista.

²⁴ Cfr. Franz J. Hinkelammert, *op. cit.*, pág. 14-19.

²⁵ De una muestra de 12 países, sólo en Argentina, Brasil, Chile, Colombia (para los empleados civiles) y Uruguay operaban sistemas de reparto. En el resto, los regímenes eran de capitalización parcial. Cfr. Carmelo Mesa-Lago, *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*, Discussion paper no. 140, Washington DC, 1991. Ver también Banco Interamericano de Desarrollo, *op. cit.*, pág. 217.

²⁶ Para una crítica sobre esta confusión, ver de Carmelo Mesa-Lago, “Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales”, *Revista de la CEPAL no. 60*, Santiago de Chile, 1996.

plena con administración pública —como en Singapur—ni siquiera ha sido punto de referencia en el debate. Lo disonante para el capital financiero de esa experiencia es precisamente su administración estatal, que obstaculizaría la utilización directa de los ahorros de los trabajadores como fuente de acumulación capitalista.²⁷

2.3) Los diagnósticos de la *corriente de pensamiento dominante* han carecido, por lo general, de una contextualización histórica. En América Latina los sistemas de pensiones comenzaron siendo de capitalización plena, y se transformaron después en sistemas de prima media escalonada o de reparto. No basta con el argumento de moda (asumido algunas veces de manera ingenua por la crítica a las reformas) de que la ampliación de la cobertura y los beneficios sin respaldo financiero, la erosión de las reservas debido a políticas infelices de inversión o a la negligencia en la elevación oportuna de las contribuciones provocaron esta transición. Parecería que todos los gobiernos del continente se pusieron de acuerdo --en una gran conspiración-- para tomar acciones coordinadas que debilitaran los pilares de la seguridad social “clásica”. Sólo un análisis histórico --que integre lo económico, lo político y lo social; y las particularidades propias de cada país-- puede dar luz sobre las condiciones concretas que generaron esta regularidad. Sobre todo si se advierte que los países capitalistas desarrollados siguieron la misma trayectoria, aunque el abandono de la financiación plena --en una explicación más consistente-- se asocia con la erosión de las reservas durante la Segunda Guerra Mundial.²⁸ Es preciso, incluso, tener en cuenta que en los Estados Unidos, el campeón de la iniciativa privada y el mercado, surgió el sistema público de reparto (*social security*) condicionado por el colapso general de los planes privados de capitalización durante la Gran Depresión.²⁹

3- Mejores niveles de pensiones. La extrema neoclásica no se esconde para atacar los principios solidarios y redistributivos presentes en los sistemas de reparto o de capitalización parcial colectiva.³⁰ Apela entonces al individualismo prometiendo mejores pensiones para los afiliados bajo el sistema de capitalización individual plena. A pesar de la relativa juventud del nuevo sistema chileno --que nos recomienda cautela más que la extracción de conclusiones definitivas--, valdría la pena tener en cuenta que hasta el momento, los retirados en el programa de capitalización chileno han obtenido pensiones muy bajas, y la tasa de sustitución ha sido menor que la del sistema de reparto.³¹ Si comparamos teóricamente los sistemas de reparto y de capitalización plena, para que las jubilaciones derivadas del segundo sean superiores, la tasa de retorno de los fondos invertidos tendría que ser mayor que el crecimiento de la masa salarial en la

²⁷ Claro que para una contrapropuesta de la izquierda no bastaría con la administración pública, la capitalización plena individual en virtud de su propia indefinición de beneficios así como de la pérdida de solidaridad que entraña, tampoco podría contarse como una alternativa plausible a las reformas en curso.

²⁸ Cfr. OIT, *El seguro social y la protección social. Memoria del Director General*, Conferencia Internacional del Trabajo, 80va. reunión, Ginebra, 1993.

²⁹ Cfr. Henry J. Aaron, Barry P. Bosworth y Gary Burtless, *Can America Afford to Grow Old?*, pp. 116-118, The Brookings Institution, Washington DC, 1989.

³⁰ Estos planteamientos por sí solos requerirían la crítica más fuerte de la izquierda. Para una clara exposición de la doctrina neoliberal con relación a este punto, ver de Salvador Valdés-Prieto, *Distributive concerns when replacing a pay-as-you-go system with a fully funded system*, Banco Mundial, Washington DC, 1993.

³¹ Cfr. Jaime Ruiz-Tagle, “El nuevo sistema de pensiones en Chile: una evaluación preliminar”, pág. 708, *Comercio Exterior*, Vol. 46, No. 9, México, 1996.

economía. De esta conclusión se desprenden varios corolarios, en mi opinión no suficiente tratados por la academia de izquierda:

- El hecho de que se plantee como premisa que la rentabilidad del capital –probablemente al invertido en la especulación-- supere al crecimiento de la productividad del trabajo y de las remuneraciones entraña en sí una filosofía perversa, y por lo tanto inaceptable para la clase trabajadora. En una segunda lectura implicaría un “intercambio” entre un *seguro* mayor grado de explotación presente y las *-tal vez-* mejores pensiones futuras para los que logren contribuir.

- Otros autores que intentan explicar desde diferentes argumentos la probable mejoría de las pensiones, asumen que la colocación de los fondos en instrumentos financieros privados es la garantía de mayores retribuciones en el retiro. A sabiendas que dichas inversiones entrañan riesgos, entonces –algunos con buenas intenciones-- proponen la diversificación de los instrumentos. Contra estas razones existen sólidos argumentos. La rentabilidad de los instrumentos de renta variable contienen un mayor riesgo implícito, que tendrá que hacerse realidad en algún momento. Si no, no habría riesgos. Lo contrario sería admitir al mercado como un mecanismo “que sólo produce ganadores.”³² La separación permanente de la economía especulativa de la economía real --supeditada esta última además-- sólo podría conducir a la *autofagia* del sistema. Finalmente, detrás de los cálculos actuariales de los que defienden la capitalización, parece que existe “amnesia de crisis”. El capitalismo --si nos atenemos al discurso de moda, sobre todo el salido de los laboratorios econométricos neoclásicos-- parece que logrará superar los ciclos: ya no padecerá de crisis periódicas ni caídas en las tasas de ganancia. Y ante este panorama bucólico, nuevamente, el análisis histórico de los regímenes pensionales y sus transformaciones es insustituible para la crítica desde la izquierda, y tal vez haga volver a la realidad a algunos “hipnotizados” por la *nueva economía*.

- Existen otros elementos concretos –además de la inseguridad inmanente del mercado-- como las desventajas de las mujeres trabajadoras debido a su mayor esperanza de vida, retiro más temprano y mayores tiempos sin contribuciones³³; la probabilidad siempre latente de que poco antes del retiro se “esfumen” los fondos acumulados por los afiliados ante una brusca caída de las tasas de retorno; la imposibilidad de que con la capitalización individual las pensiones fijadas –a través de rentas vitalicias-- varíen en términos reales³⁴ --aunque mejoren los salarios--; y la pérdida de la capacidad redistributiva de los regímenes pensionales; que ameritarían una mayor atención, y por lo tanto, ser campo de debate contra la reforma neoliberal.³⁵

4- El problema de la cobertura. A finales de los 80 sólo una minoría de países en la región brindaba una cobertura pensional mayor de un 50%.³⁶ Dentro de este minoritario grupo,

³² Cfr. Jaime Ruiz-Tagle, *op. cit.*, pág. 705.

³³ En el periodo 1980-85 la expectativa de vida promedio al momento del retiro era, por ejemplo, en Argentina de 16,2 años para los hombres y 24,2 para las mujeres, en Chile de 13,2 y 19,4, en México de 14,4 y 15,7; y en Venezuela de 16,9 y 23,5 respectivamente. Cfr. Carmelo Mesa-Lago, *Social security and prospects for equity in Latin America*, World Bank Discussion Paper 140, Washington DC, 1991.

³⁴ Con la capitalización individual, uno de los escenarios probables es una separación creciente entre los ingresos de los jubilados y los de los trabajadores activos. Cfr. Jaime Ruiz-Tagle, *op. cit.*, pág. 708.

³⁵ En un texto poco usual, debido a la procedencia de la publicación y a otros trabajos del segundo coautor, Patricio Arrau y Klaus Schmidt-Hebbel, en *Pension systems and reforms: country experiences and research issues*, Banco Mundial, Washington DC, 1994; reconocen la existencia de un grupo de elementos controversiales que merecerían una mayor atención de los *reformistas*.

³⁶ Cfr. CEPAL, *Equidad y transformación productiva...*, *op. cit.*

probablemente con la excepción de Cuba, ningún país había logrado incluir a toda la fuerza de trabajo. Este argumento tradicional de la izquierda para denunciar el carácter excluyente del capitalismo, ha sido arrebatado por el diagnóstico de derecha, y aparece hoy como uno de los más “sólidos” argumentos pro-reforma. De una parte, el “círculo virtuoso” ahorro-empleo-inversión -- del cual ya hemos tratado-- que supuestamente generaría la capitalización por las administradoras privadas permitiría incrementar la afiliación. De la otra, la creación o extensión de los regímenes asistenciales para ancianos pobres haría posible focalizar la atención en los más necesitados. Esta última inclinación “humanista”, tan presente en las reformas estructurales de “segunda generación”, ha confundido a algunos que declaran el fracaso del neoliberalismo. Sin embargo, la actuación *ex-post* de tales políticas, es decir, la compensación parcial de la pobreza generada *ex ante*, lo que hace es confirmar el signo neoliberal de las reformas.³⁷ Aquí se trata, como denuncia Boltvinik, de un intento de administrar la pobreza, no de superarla.³⁸

Aunque, como ya hemos afirmado, la génesis de la crisis pensional debe hallarse en la incompatibilidad entre la evolución reciente del capitalismo y la seguridad social *bismarquiiana*³⁹, es cierto también que el método de financiamiento específico también tiene incidencia --aunque menor-- en la ampliación o reducción de la fuerza de trabajo cubierta. En tal sentido, es aún más perversa la receta neoliberal. La capitalización plena, por eliminar los componentes redistributivos, reforzar la disciplina de las contribuciones y endurecer las condiciones para disfrutar los beneficios, lejos de resolver el problema, en realidad lo agrava.

Con relación a la incidencia de la reforma en la cobertura, en Chile se han realizado varios estudios. Algunos no se pronuncian de manera terminante con relación a la evolución de la cobertura total, pero muestran su preocupación por la alta proporción de los afiliados que no están contribuyendo a las Administradoras de Fondos; y otros concluyen que la cubierta se ha deteriorado.⁴⁰ En un trabajo muy completo y relativamente reciente, en que se tienen en cuenta para la comparación tanto las cifras del sistema público remanente como las del nuevo de capitalización, se revela que la fuerza de trabajo cubierta (contribuyentes activos) se redujo de un 60,9% en 1974 al 49,8% en 1990.⁴¹ La baja tasa de contribución entre los afiliados es también un problema para el resto de los países que han introducido la capitalización plena. En Argentina, sólo algo más del 50% de los afiliados a las operadoras privadas contribuyen regularmente. En Perú y Colombia son menos de la mitad.⁴²

³⁷ Cfr. Xabier Arrizabalo, “Significado estructural de las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) en América Latina en la actualidad”, pág. 31, *Africa. América Latina. Cuadernos No. 15*, SODEPAZ, Madrid, 1994.

³⁸ Cfr. Julio Boltvinik, *Algunas reflexiones sobre la pobreza en México. Bases para una política para su superación*, ponencia presentada al coloquio “Hacia una política social alternativa”, IERD-Friedrich Ebert, México DF, mayo de 1996.

³⁹ El modelo bismarquiano --en referencia a los seguros sociales implantados en Alemania a fines del pasado siglo en tiempos del canciller Bismarck-- se caracteriza por la obligatoriedad para los asalariados, la posible afiliación voluntaria de otros grupos, y el financiamiento compartido entre obreros, capitalistas y el Estado.

⁴⁰ Veánse, entre otros, los trabajos citados en la nota 22.

⁴¹ Cfr. Dagmar Raczynski, *op. cit.*, pág. 62. También Carmelo Mesa-Lago, en *La reforma de la seguridad...*, *op. cit.*, pp. 248-249, concluye que la cobertura global se ha reducido.

⁴² Cfr. Henry Hsiang, *Strengths and Weaknesses of Latin American Reform*, ponencia al evento *Pension Management Latin America*, Miami, 1997.

5- La transición demográfica y la reforma pensional. Aunque como ya hemos afirmado, en la transición demográfica no se encuentra la causa principal de la crisis pensional, no por ello puede negarse que el envejecimiento de la población es un problema que deben afrontar los regímenes de retiro en América Latina. La propaganda neoliberal divulga que la capitalización plena hace inmune al sistema ante los problemas demográficos, en la medida que cada cual se financia su propio retiro, a diferencia de los de reparto o de capitalización parcial colectiva en los cuales el aumento de las contribuciones es la vía fundamental para contrarrestar la caída en la tasa de sostenimiento. Detrás de este razonamiento tan simple se esconde una gran falacia. En primer lugar, debe quedar claro que en cualquier método de financiamiento, los recursos para las prestaciones deben ser aportados por los trabajadores en ese momento activos. En el método de capitalización plena, los beneficios para los jubilados se pagan de las cotizaciones cobradas en el año, así como de los intereses --pagados por los contribuyentes también en el año-- por las inversiones realizadas en periodos anteriores.⁴³ En segundo lugar, bajo cualquier sistema de financiamiento, para garantizar una pensión real constante a partir de una tasa de contribución invariable es necesario el incremento del producto --y de los salarios-- mediante el aumento de la productividad del trabajo y del número de trabajadores ocupados.⁴⁴ De esta forma, el gran obstáculo para cualquier variante financiera es el creciente desempleo e informalización de la economía --o lo que es lo mismo, el aumento del ejército industrial de reserva-- y la caída de los salarios en las economías latinoamericanas.

6- La viabilidad de los regímenes públicos de reparto o capitalización parcial colectiva. Este es uno de los asuntos cuya respuesta es más compleja, y que requiere la mayor atención de la academia progresista. Los ejercicios que intentan probar la factibilidad del mantenimiento de los programas tradicionales de reparto o capitalización parcial colectiva en la economía capitalista --aunque muchas veces valiosos-- adolecen de dos limitaciones principales. Primeramente, el presupuesto de partida más frecuentemente asumido --el crecimiento sostenido del empleo y los salarios-- es irreal en el contexto del capitalismo de hoy, sobre todo en América Latina. En segundo lugar, el énfasis colocado en la viabilidad financiera --aunque se imaginara el mejor de los escenarios *posibles*-- deja a un lado un problema central: el de la población excluida, siempre presente *per se* en cualquier proceso de acumulación capitalista.⁴⁵ Así, la detención de la ofensiva neoliberal en el área de la seguridad social, aunque positiva, es insuficiente.

Para hallar una respuesta convincente al problema de la viabilidad de los principios tradicionales de la seguridad social en el contexto actual, en mi opinión, la izquierda tendría que revitalizar el marxismo. Los fecundos análisis que la academia marxista latinoamericana generó en los setenta y principios de los ochenta, sobre todo en la caracterización de la crisis del capitalismo, por su profundidad, debieran ser continuados.⁴⁶ Con frecuencia, pensadores progresistas se han

⁴³ Cfr. OIT, *La seguridad social...*, *op. cit.*, pp. 99-101.

⁴⁴ Cfr. Nicholas Barr, *op. cit.*, pp. 769-774. También Rubén M. Lo Vuolo, "Reformas pensionales en América Latina: el caso argentino", pág. 702, *Comercio Exterior*, Vol. 45, No. 9, México, 1996.

⁴⁵ Como reconocía el mismo Prebish en 1982 al evaluar la etapa "dorada" del capitalismo latinoamericano: "... en veinte años, la cifra absoluta de exclusión, con grandes diferencias de país a país, no ha cambiado. Es la misma cifra de 120 millones de personas que han quedado al margen del sistema...". Cfr. Raúl Prebish, "La crisis del capitalismo y la crisis de las teorías económicas", en *En torno al estado y al desarrollo*, Editorial Nueva Imagen, México, 1982, pp. 46-47.

⁴⁶ Véase, por ejemplo, la selección de materiales de Oscar Pino Santos, Theotonio Dos Santos, Alonso Aguilar y Ruy Mauro Marini, en *El Economista Mexicano*, Vol. XV. No. 5, México DF, 1981. También, la compilación de Alonso Aguilar, *La naturaleza de la crisis actual*, Siglo XXI, México, 1984. Al respecto

introducido en la economía neoclásica para ejercer su crítica, y se han quedado atrapados en ella, de manera que sus proposiciones, lejos de revolucionarias --pese a sus intenciones-- padecen de un *reformismo ahistórico*.

Las “reformas estructurales” que ha acometido el capitalismo desde fines de los 60, no se deben a una racionalidad técnica. La explicación de que constituyen mecanismos del capital para recomponer la tasa de ganancia producto de la crisis cíclica es sólo un lado del asunto. La crisis, vista de forma multifacética, es también profundización de la crisis general del sistema. Así, las transformaciones en curso, no son simplemente coyunturales derivadas del ciclo. No hay esperanza --pese a las exclusiones del Estado de Bienestar en los países capitalistas desarrollados o de su *caricatura* en América Latina-- de una “marcha atrás” de la historia: los sistemas tradicionales de pensiones, así como otras políticas sociales, no pueden funcionar en un entorno de creciente desempleo, informalidad y depauperación de los salarios.

Una alternativa a la mercantilización y privatización de la seguridad social, debe ser colocada en una propuesta sistémica. Pero ante todo habría que aclarar qué se entiende por *alternativa* —palabra tan difusa y de moda, utilizada por un amplio abanico que incluye también a la derecha moderada. Si como tal asumimos un proyecto de sociedad en que todos quepan, no sólo los presentes hoy, sino que también se garantice la perdurabilidad de la vida humana en el planeta, tal proposición no parece encontrarse en los marcos del capitalismo.

Para producir cambios radicales que conviertan a la seguridad social en un bien universal -y que incluso tal vez superen su raíz *bismarquiiana*-- sería necesaria la superación del capitalismo mismo, es decir, que como estrategia estén incluidos en alternativas revolucionarias socialistas. Lo que es igual --en una conceptualización bien amplia-- que supriman la hegemonía del capital. Si algo se puede “aprender del enemigo” es, al decir de Perry Anderson, no temer estar en la contracorriente, no transigir en las ideas, y no considerar como inmóviles a las instituciones.⁴⁷

afirma Hinkelammert, “frente a esta situación (la glorificación de la globalización) no puede sorprendernos que hoy en América Latina vuelva a tener importancia la teoría de la dependencia...”. Cfr. Franz J. Hinkelammert, *op. cit.*, pág. 11.

⁴⁷ Cfr. Perry Anderson, “Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda”, *Perspectivas para la izquierda*, Argentina, 1995.