

IV

Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate

José Luis TORTUERO PLAZA*
Olimpia del ÁGUILA CAZORLA**

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. LAS TRANSFORMACIONES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LATINOAMÉRICA.
 - 1.1. El estado de la cuestión.
 - 2.2. Dialéctica entre las Ideas interesadas y las realidades constatables.
3. PROBLEMAS, EXPECTATIVAS Y LÍNEAS DE REFORMA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA.
 - 3.1. El impacto demográfico y sus posibles efectos.
 - 3.2. Las estrategias en el marco de la UE.
 - 3.3. Las tendencias de reforma.
 - 3.4. Tasas de dependencia y políticas de empleo.
 - 3.5. El avance de las fórmulas de capitalización.
4. IDEAS Y REFLEXIONES PARA UN DEBATE SOCIALMENTE NECESARIO Y POLÍTICAMENTE INCORRECTO.
 - 4.1. El escenario de reflexión.
 - 4.2. Capitalización y reparto: el interés del mercado o la garantía de los sistemas.
 - 4.3. Pensiones, empleo y libre mercado.
 - 4.4. Asistencialización versus emancipación: “los parapobres”.
 - 4.5. Las opciones de protección privada: de titular de derechos públicos a cliente de entidades privadas.
 - 4.6. La inestabilidad de las fuentes de financiación: las dimensiones de la globalización.
 - 4.7. Singularidades de la problemática en los sistemas Latinoamericanos: ideas para una distinta ordenación.

* Profesor titular del Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid, España.

** Abogada y Profesora colaboradora de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid, España.

1. INTRODUCCIÓN.

Los espacios regionales elegidos para nuestra exposición constituyen, sin duda, un universo inabarcable. Sin embargo y a pesar de los peligros inevitables (que desde ahora asumimos con la benevolencia y comprensión del lector) , han sido elegidos con premeditación. Pretendemos desarrollar dos diálogos que, a pesar de sus múltiples diferencias, ofrecen nexos de unión, que permiten valorar experiencias, abrir espacios de debate y singularmente, tras los datos y las valoraciones, instalarnos en la reflexión sobre las ideas¹.

2. LAS TRANSFORMACIONES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LATINOAMÉRICA.

1.2. El estado de la cuestión.

Los sistemas de seguridad social se enfrentan a la nueva estructura económica mundial y al incesante incremento de la población anciana. El intenso debate surgido durante los años noventa puso de manifiesto los diferentes retos a los que ha de enfrentarse la protección social del siglo XXI. Se ha cuestionado la adaptación de los sistemas públicos de reparto a la nueva realidad económica enmarcada en el proceso de globalización. Las profundas transformaciones estructurales del mercado laboral y las necesidades de la nueva economía han propiciado la construcción de nuevos planteamientos doctrinales basados en ideologías del ámbito neoliberal que, en definitiva, suponen una nueva concepción de la seguridad social.

A lo largo de la década de los 90, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han promovido reformas estructurales de los regímenes de pensiones en base a planteamientos predominantemente economicistas. El interés de estas organizaciones en la naturaleza de la protección social se acrecentó con los programas de ajuste estructural financiados por ellas, fundamentalmente en el área de América Latina. Los objetivos tradicionales de la Seguridad Social, la solidaridad y el alivio de la pobreza se supeditan a las necesidades macroeconómicas y, paralelamente se promueve la participación del sector privado en la administración de los nuevos regímenes de pensiones². El diseño del naciente modelo de seguridad social toma como base fundamental del sistema la capitalización individual financiada mediante cotizaciones definidas y de administración privada. La finalidad prioritaria de los regímenes de pensiones trasciende el esquema tradicional de la protección social y se focaliza en la interacción de los factores financieros de los sistemas de seguridad social con la estructura macroeconómica sobre la que actúan. Estas teorías economicistas analizan la protección social desde los efectos en los indicadores macroeconómicos (fundamentalmente ahorro global, mercado de capitales, productividad) afectados por la configuración de la seguridad social³.

La primera experiencia en la configuración de un modelo de Seguridad Social basado en el ahorro obligatorio de gestión privada, fue protagonizada por Chile a principio de los años 80, propiciando la transformación de su sistema público de reparto en otro basado en la capitalización y la participación privada. A partir del inicio de los años 90 otros países comenzaron a reemplazar o suplementar sus planes públicos de pen-

- 1 En esta línea es de sumo interés el trabajo de ALFREDO MONTROYA MELGAR, El modelo social europeo y los sistemas de protección social en los países de Latinoamérica y el Caribe, publicado con el mismo título por el MtyAS , Madrid, 2003.
- 2 "Los procesos de reforma se han ubicado con mayor responsabilidad en los ministerios de finanzas, economía o en ministerios creados ex profeso, que en los ministerios de trabajo o de previsión social, o que en las propias instituciones de Seguridad Social", ALEJANDRO BONILLA GARCÍA y ALFREDO H. CONTE-GRAND "Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: crónica y reflexiones", en *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*. OIT, 1.998, 1.998, PÁG. 44.
- 3 En el mismo sentido la Conferencia Latinoamericana por los Derechos y Libertades de los Trabajadores en su informe del año 2.001, señala que "Las reformas a los sistemas de Seguridad Social adelantadas en la década de los noventa, se han caracterizado por la fundamentación en criterios vinculados con el ahorro, el mercado de capitales, las inversiones y la rentabilidad cónsonos con el modelo neoliberal que los inspira en correspondencia con las directrices del Fondo Monetario Internacional."

siones con planes competitivos de ahorro obligatorio. Ha sido en el entorno de Latinoamérica donde más incidencia ha tenido el sistema promovido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En la actualidad 11 países de América Latina han introducido pilares capitalizados en sus sistemas de seguridad social Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. Otros países, como Brasil, Panamá, Santo Domingo y Venezuela, están estudiando reformas en sus sistemas. Fuera del ámbito de América Latina sólo en el entorno de las antiguas economías socialistas se han implantado reformas de este tipo. Ya se ha instaurado en Hungría y Polonia y están en proceso en otros países como Estonia Letonia, Lituania y Ucrania⁴.

Tipo de régimen de seguridad social

País	¿Realizó reforma estructural?	Tipo de reforma	Año de la reforma
Argentina	Sí	Mixto	1993
Bolivia	Sí	Sustitutivo	1996
Brasil	No		
Chile	Sí	Sustitutivo	1981
Colombia	Sí	Paralelo	1993
Costa Rica	Sí	Mixto	2001
Ecuador	No		
El Salvador	Sí	Sustitutivo	1996
Honduras			
Guatemala	No		
México	Sí	Sustitutivo	1995
Nicaragua	Sí	Sustitutivo	2001
Panamá	No		
Paraguay	No		
Perú	Sí	Paralelo	1997
R. Dominicana	Sí	Sustitutivo	2001
Uruguay	Sí	Mixto	1995
Venezuela	No		

Fuente: ERT y FESUR a partir de información de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Aunque cada sistema presenta características diferenciadoras, las reformas se pueden dividir en tres modelos básicos⁵: sustitutivo, paralelo o dual y mixto.

Modelo sustitutivo. Es el sistema que adoptó Chile en 1.981. Ha sido implantado en México en 1.995, en Bolivia en 1.996, en el Salvador en 1.996, en Nicaragua en 2.001 y en la República Dominicana en 2.001⁶. El régimen capitalizado gestionado por entidades privadas sustituye completamente al sistema público anterior. Las cotizaciones de los trabajadores al régimen se destinan a cuentas individuales que son invertidas por las administradoras privadas de los fondos de pensiones. La cuantía de la pensión dependerá únicamente de la rentabilidad que produzcan los ahorros.

El Estado garantiza una pensión mínima de carácter asistencial para aquellos cuyos ahorros no sean suficientes para suministrarles una pensión. El sistema público de reparto queda reducido a satisfacer prestaciones asistenciales y a proporcionar pensiones a los miembros de las fuerzas armadas y a los pensionistas del régimen anterior.

Modelo paralelo o dual: Comenzó a implantarse en 1.993 en Colombia y en 1.997 en Perú. El trabajador puede elegir entre afiliarse a sistema de capitalización gestionado por entidades privadas o continuar en el sistema público de reparto.

Modelo mixto: Es el que adoptaron Argentina (1.994), Uruguay (1.996) y Costa Rica (2.001)⁷. Se configura como una combinación entre el sistema público de reparto, que es reformado al efecto, y un régimen de cotizaciones definidas gestionadas por entidades privadas o por el sector público. El sistema

4

Sobre la evolución de estos países, AAVV, La transformación de las políticas sociales en la Europa del Este, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.

5

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), Naciones Unidas. “ Reformas y Equidad en la Seguridad Social.”, documento presentado en el 28º periodo de sesiones de la CEPAL, en la Conferencia “Equidad, desarrollo y ciudadanía”, celebrado en México del 3 al 7 de abril del 2.000.

6

Las fechas corresponden a las de aprobación de las respectivas leyes de aprobación de los nuevos sistemas.

7

Sobre el marco de la reforma en Uruguay, AMERICO PLA RODRÍGUEZ, *La reforma de la Seguridad Social en Uruguay*, en AAVV, Las reformas de la seguridad social ...cit, pags. 225 y sg; y ANTONIO GRZETICH LONG, *Derecho de la Seguridad Social (Concepto y evolución histórica)*, Montevideo, 1997, Págs. 45 y ss..Para Argentina, JULIO MARTINEZ VIVOT, La privatizacion en la seguridad social y ANTONIO VAZQUEZ VIALARD, *Organismos de gestion privada enargados de la administración de la seguridad social en la argentina*, ambos en la obra citada, pags19-47.

proporciona una pensión básica mediante un pilar público de reparto. Se trata de una prestación definida financiada con impuestos generales y un porcentaje de las cotizaciones. La pensión complementaria se satisface mediante un sistema de cotizaciones definidas y se financia con parte de las cotizaciones. El beneficiario opta entre las administradoras privadas o la administración pública. De esta forma el trabajador puede cotizar al sistema público o elegir un sistema mixto. El Estado continúa pagando prestaciones asistenciales para las personas situadas por debajo del umbral de pobreza.

La gestión, y en muchos casos, la recaudación se encomienda a Administradoras de Fondos de Pensiones (AFAP, AFORES, AFJP, AFP,...), que se constituyen como sociedades anónimas con ánimo de lucro, y, en gran parte, relacionadas directamente con entidades bancarias. Esta privatización de la administración de la Seguridad Social es uno de los pilares básicos de los nuevos regímenes, en base a la menor eficacia de la gestión pública. Uno de los axiomas neoliberales es que la libre competencia en un entorno económico desregularizado mantiene el equilibrio en los precios maximizando la eficacia y rentabilidad.

2.2. Dialéctica entre las ideas interesadas y las realidades constatables.

Conviene, aunque sea gráfica y tangencialmente, adentrarse en la dialéctica entre las ideas interesadamente construidas en el entorno privatizador, que

dieron origen a las reformas realizadas⁸ y las realidades que ofrecen su aplicación.

2.2.1. Oligopolización del mercado asegurador.

El juego de la competencia entre las Administradoras de Fondos de Pensiones, que debería funcionar si el mercado fuera transparente y perfecto, ha devenido paulatinamente en un oligopolio, tanto por el número de Administradoras de Fondos de Pensiones que actúan en el mercado como por la concentración de afiliados que presentan las AFPs más poderosas. En 1981, cuando se implantó el nuevo sistema chileno existían 12 Administradoras de Fondos de Pensiones. En la actualidad hay 7 para 6 millones de afiliados, pero de estas 7 las 3 mayores concentran el 70,7% de los activos acumulados (cuya cuantía equivale al 38,17% del PBI)⁹. Como los activos de los fondos de pensión son equivalentes al 54% del PBI, las tres mayores AFPs son responsables por administrar activos del orden del 38,17% del PBI chileno. Esta tendencia es igualmente observable en regímenes de reciente implantación, así en México, las dos mayores Administradoras concentran el 45% de los afiliados y en Costa Rica, donde existen 9 Administradoras de Fondos de Pensiones, el 70% de los afiliados pertenecen a las dos mayores¹⁰.

El valor de los fondos acumulados permite evaluar el alcance del poder de las instituciones que los gestionan. En junio de 2.003 los fondos de ahorro previsionales en Latinoamérica ascendían a 85 mi-

8 Sobre los factores referidos detenidamente, ADOLFO JIMÉNEZ FERNÁNDEZ Y FRANCISCO JACOB SÁNCHEZ, *La reforma de los sistemas de pensiones en Iberoamerica*, en AA.VV. Las reformas de la Seguridad Social en Iberoamerica, Madrid, OISS y AIADTSS, 1998, pags.268 y ss-

9 Datos para el año 2.001 de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) de Chile y VINICIUS CARVALHO PINHEIRO *20 años de reforma de la Seguridad Social en Chile. CISS, 2.001.*

10 Datos de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones. *Boletín Estadístico* n° 8, pág. 16.

llones de dólares, cantidad que representa un 7.7% del PIB de la región. En Chile los fondos superan los 35 millones de dólares, un 55,2%¹¹. Van a ser las instituciones que gestionan estos fondos las que marquen de manera fundamental el desarrollo económico nacional.

El problema se agrava al comprobar el alto grado de participación de las entidades extranjeras, ya que se está trasladando un importante factor de desarrollo económico a núcleos de poder extranjeros. El primer grupo latinoamericano en administración de fondos de pensiones es el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), que acapara el 31% del mercado regional, (con el 100% del mercado de fondos de pensiones en Bolivia y Ecuador, el 43% en Colombia, el 33% en Chile; 29% en Argentina; 24% en Perú; 10% en México¹²). El Banco Santander Central Hispano gestiona el 12% de los activos bancarios latinoamericanos, controlando 7 administradoras de fondos de pensiones y 9 aseguradoras. Junto con el BBVA, controlan aproximadamente el 45% del mercado de las pensiones en América Latina¹³.

2.2.2. El coste de la gestión privada de las pensiones.

Otro de los grandes dogmas de estas teorías economicistas es el referido a la racionalización en la gestión y la optimización de costes. Se argumenta que el precio del servicio o del producto en un contexto desregularizado fluctúa hasta alcanzar el punto de eficiencia. En contra, en el análisis de la política de precios y costes derivada de la gestión privada de las pensiones podemos observar como no ha producido resultados positivos. Así, por ejemplo, los gastos de administración como porcentaje de la recaudación se aproximan a un 18% en Chile, mientras que los

gastos de administración y personal del INSS de Brasil, que se resiste a abandonar su esquema público de reparto, representan el 7.14%¹⁴. El alto nivel de gastos operativos de las Administradoras se debe en gran parte a los costes de comercialización, producidos por la competitividad entre los productos financieros ofertados¹⁵.

La ley del mercado no se ha traducido en mayor operatividad de las gestoras sino en la transformación de derechos sociales públicos en productos, que tienen que jugar en los mercados de acuerdo a las normas propias de éstos.

2.2.3. Las carencias democráticas en la gestión privada de los fondos de pensiones.

Las diferentes legislaciones no han previsto mecanismos de participación de los trabajadores en la gestión de sus fondos. Las legislaciones con mayor tendencia reguladora como es la chilena se han limitado a establecer diferentes tipos de fondos de pensiones, clasificados por su nivel de riesgo, entre los que los trabajadores pueden optar con mayor o menor libertad. El trabajador se le arrebató su capacidad de decisión sobre las políticas de inversión de sus propios ahorros, constituidos por su salario, limitándose su potestad a trasladar su cuenta individual a otra administradora, costearo mediante nuevas comisiones la transferencia. Desaparece la clásica participación tripartita en la administración las cotizaciones sociales. Las entidades privadas suplantaron el control social, desbancando a los trabajadores, los empresarios y al Estado. A éste último se le reserva un último papel, el establecimiento de topes máximos a las cotizaciones, y, respetando este límite, el mercado es el único factor decisorio.

11 Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones

12 ERNESTO MURRO y EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL DE URUGUAY. *Una visión sobre la Seguridad Social en América Latina*. Celebración del 58º Aniversario del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

13 Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, *Seguridad Social en el MERCOSUR y Chile. La incidencia de los procesos de integración sobre los sistemas nacionales*.

14 VINICIUS CARVALHO PINHEIRO, 20 años de reforma de la Seguridad Social en Chile. Cit.

15 Los costos de comercialización de los planes de pensiones privados en Latinoamérica supusieron un 22% del total en el año 2.002, según datos de la AIOS. Estos gastos son repercutidos a los consumidores de estos productos, esto es a los afiliados cotizantes.

2.2.4. Indicadores macroeconómicos y las reformas privatizadoras de las pensiones.

Uno de las grandes líneas argumentales a favor de los regímenes de pensiones capitalizados es el desarrollo económico que éstos producirían. El silogismo es claro, si todos los trabajadores depositan sus aportes en cuentas individuales y éstos se invierten en la estructura productiva nacional, se originará un desarrollo económico en la región. La evaluación de los resultados económicos de las reformas no deben ser analizados únicamente desde el punto de vista macroeconómico (rentabilidad de los mercados financieros, evolución de los precios macroeconómicos básicos- tipos de interés y tipo de cambio-, evolución de la productividad,...) sino que hay que atender especialmente al punto de vista social (distribución de la riqueza y participación en los beneficios del desarrollo económico).

Los regímenes capitalizados no han logrado resultados positivos en la distribución equitativa de la riqueza. Las tasas de pobreza e indigencia son ligeramente superiores en 1.997 de las de 1.980, calculándose aproximadamente 200 millones de personas pobres en América Latina. La OIT calcula que existen 218 millones de personas sin seguridad social, 140 millones sin asistencia de salud, 121 millones de “demasiado pobres”, 117 millones de campesinos pobres, 107 millones de personas que viven en zonas remotas¹⁶. Debido al comportamiento de la economía la incidencia de la pobreza ha aumentado en el año 2.001,

situándose la tasa de pobreza regional en el 43%, 0,8% puntos porcentuales por encima de la cifra registrada en el año 2.000 (un porcentaje similar acrecentó el nivel de indigencia, que se sitúa en un 18,6%¹⁷). En Argentina, en agosto del 2.002, la pobreza alcanza a 18,5 millones de personas sobre 36 millones de habitantes y en México, en el mismo mes, alcanza al 53% de la población. La tasa de pobreza en Uruguay asciende al 25% de la población, agravándose en el caso de los niños (un 50%)¹⁸.

Los indicadores de la productividad no han cumplido las expectativas del BM y FMI. El crecimiento económico promedio en la zona para el 2.002 (el peor año de las últimas décadas) es de un 0.8%, aunque varios países presentan indicadores negativos, así en Argentina, que continúa sumida en la crisis, su contracción es de un -13,5%, Uruguay -5%, Venezuela -3,5% y Paraguay -1,5%¹⁹. Las estimaciones del crecimiento del PIB regional para el 2.003 se aproximan al 3%²⁰, debido a la paulatina recuperación de la crisis, especialmente en las economías de los países más industrializados. Argentina manifestaría un leve despegue del 1%, Brasil pasaría del 1,5% del 2.002 al 3.0% en el 2.003, México, del 1,5% al 4,0%, Chile, del 1,9% en 2.002, al 3,5% en 2.003, Colombia, del 1,6% al 2,0%, Venezuela, del -6,5% a 2,2%, Ecuador, se mantendría en el 3,5%, Perú, del 3,5% se desaceleraría al 3,0%, y en Uruguay continuará con un IPB regresivo pero más suave con un -1,0%²¹.

El clima descrito es el resultado de una espiral, con resultados perversos. En efecto, la búsqueda de mayor competitividad empresarial fuerza a rebajar los

16 Datos de la OIT, Seminario OIT-OPS, 11-12-1999, México.

17 Datos de CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 2.001-2.002, pág. 41, aunque señala que “la elevación del número de pobres en Argentina, equivalente a una tercera parte del incremento total, constituiría uno de los elementos principales del deterioro registrado a nivel regional”.

18 Datos de ERNESTO MURRO y Equipo de representación de los trabajadores en el Banco de Previsión Social en Uruguay, *Una visión crítica de las reformas privatizadoras y la necesidad de reformas progresistas en América Latina*, San Pablo, 7-9 de abril del 2.003, pág. 16

19 ERNESTO MURRO. EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BPS DE URUGUAY. *Una visión sobre la seguridad social en América Latina*. Cit.

20 OIT, *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe*, Lima, año 2.002. En relación al crecimiento del PIB hay que destacar los limitados efectos que ha producido el aumento de la inversión extranjera en la economía de la zona. La entrada de capital extranjero no se ha traducido en una mayor capacidad productiva ya que fundamentalmente esta inversión se ha dirigido a la compra de activos nacionales.

21 Datos de OIT, *Panorama Laboral*, cit.

costes, que impactan directamente sobre los derechos sociales. A su vez, los Estados cuya economía demanda la recepción de la inversión extranjera tienen más dificultades para imponer la aplicación de los derechos sociales. No es casualidad, en este proceso circular, que los países que más han retrocedido en las condiciones de trabajo dentro del área latinoamericana sean los que han emprendido reformas privatizadoras de sus regímenes de pensiones. El aumento del déficit del trabajo decente es destacable en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras²², México, Paraguay, Uruguay y Venezuela, de los cuales, en siete aumenta la informalidad, en la mitad la desocupación juvenil y en cuatro el desempleo total²³.

2.2.5. Niveles de cobertura de los sistemas de capitalización: una asignatura pendiente.

La eficacia del régimen capitalizado está condicionada al cumplimiento de unas exigencias previas. La suficiencia de ingresos en la vejez va a venir determinada por la capacidad de ahorro mantenida durante la vida laboral del beneficiario. En primer lugar, estos sistemas requieren una carrera laboral sin interrupciones para mantener un nivel constante de ahorro. En segundo lugar, el nivel salarial debe ser lo suficientemente elevado, tanto para generar una tasa de sustitución de ingresos satisfactoria, como para poder complementar voluntariamente el capital acumulado mediante cotizaciones obligatorias²⁴.

Este diseño tutela las necesidades e intereses de un determinado segmento social, los trabajadores de alta cualificación con empleo estable. Van a ser estos trabajadores, con mayor capacidad de ahorro y menos afectados por la inestabilidad del mercado laboral, los que puedan mantener individualmente su carrera de seguro. Mediante la preeminencia del pilar capitalizado como núcleo fundamental del régimen se prima la función de ahorro sobre la de redistribución. De esta forma la solidaridad queda reducida a la garantía de pensión mínima que, en la mayoría de los casos, proporcionarán tasas de reemplazo tan pequeñas, que de ser los únicos ingresos sumarán a un porcentaje importante de la población por debajo del umbral de pobreza²⁵. Todo ello, pensando, lo que se acerca a la “ilusión”, que los Estados puedan asumir el imponente coste de la pensión mínima.

Se produce un repliegue de la cobertura del Sistema de la Seguridad Social en los dos extremos de la escala social. Se excluye de la afiliación obligatoria a aquellos grupos sociales representativos del poder socioeconómico, haciendo perdurar de esta forma los anteriores regímenes privilegiados que amparaban a los sectores más poderosos del espectro social. Es significativo el caso de Chile, cuyo régimen privatizado se instauró en la dictadura militar de Pinochet y deja fuera de la obligatoriedad de la afiliación a los miembros de las Fuerzas Armadas chilenas.

La implantación de la capitalización ha frenado el desarrollo de los mecanismos de extensión de la cobertura hacia los trabajadores del sector informal²⁶. En Chile, en 1.975 los cotizantes representaban el 71% del global de trabajadores, en el año

22 De estos 10 países los únicos que no han implantado regímenes capitalizados son Honduras y Paraguay.

23 OIT, *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe*, cit.

24 Las cotizaciones establecidas en los sistemas capitalizados latinoamericanos, para la constitución del pilar de ahorro obligatorio serán insuficientes para generar pensiones dignas. JAIME RUIZ TAGLE, “El sistema Previsional en Chile”. JULIO BUSTAMANTE JERALDO “17 años del sistema chileno de pensiones” *Pensiones en América Latina, dos décadas de reforma*, OIT, 1998.

25 En el mismo sentido, ROGER BEATTIE; WARREN MCGILLIVRAY resaltan la insuficiencia de recursos proporcionados por los mecanismos de garantía de los regímenes de ahorro individual, “Reforma de las pensiones, una estrategia riesgosa: Reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin crisis”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 48, año 1.995. WALTER E. SCHULTHEISS, “Enfoques latinoamericanos y europeos. América Latina, una visión general”, documento presentado en la Conferencia de Estocolmo *El futuro de la Seguridad Social*, julio, 1.998.

26 En la misma línea, CARMELO MESA-LAGO, “La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas”, *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, OIT, 1.998.

2.000 esta cifra había descendido hasta el 63,3%²⁷. Está afiliado un 54% de la Población Económicamente Activa en los regímenes capitalizados pero únicamente los cotizantes efectivos representan un 23% únicamente²⁸. A este efecto de expulsión ha contribuido sin duda el establecimiento de la afiliación voluntaria para los trabajadores independientes en las diferentes reformas privatizadoras. Con esta estructura no solo se excluye de la obligatoriedad de la afiliación a los trabajadores autónomos, desmotivando a integrarse en el sistema, sino que incentiva la contratación mediante fórmulas de carácter mercantil en lugar de laboral para reducir costes²⁹.

2.2.6. Pensiones privadas y género.

Un segmento particularmente afectado por la instauración de regímenes individuales de ahorro son las mujeres³⁰.

En la estructura más pura del régimen capitalizado no se prevé la constitución de situaciones que completen las interrupciones de la carrera de seguro derivadas de hechos como la maternidad. La propia configuración impide subsidiar estas realidades a no ser mediante transferencias directas de recursos generales a cada trabajadora.

A su vez otros factores añadidos condicionan las tasas de retorno satisfechas a las mujeres. Las trabajadoras presentan menor capacidad de ahorro debido al menor nivel salarial³¹, las dificultades en la conciliación de la vida familiar y laboral y su esperanza de vida. Los regímenes capitalizados reflejan las diferencias en cuanto a la esperanza de vida entre los hombres y las mujeres. Tanto la compra de rentas vitalicias como en la modalidad de retiros programados se contabilizan

actuarialmente estas diferencias de forma que el beneficio mensual recibido por las pensionistas es menor que el de los hombres. La seguridad social debería no sólo garantizar, sino también promocionar mecanismos de garantía de igualdad de género. Como señala la OIT, en sus conclusiones de la 89 conferencia la sociedad obtiene un enorme beneficio del cuidado no remunerado que proporcional las mujeres a los niños, los padres y los familiares impedidos. Las mujeres no deberían verse más tarde perjudicadas por el sistema por haber hecho esta contribución durante la edad en que podían trabajar. Habrá que establecer mecanismos de protección social que posibiliten la generación de derechos sociales propios para las mujeres y así ir erradicando los efectos que perpetúan la dependencia económica de la mujer.

2.2.7. Repercusiones socioeconómicas de los costes sociales.

El repliegue de la seguridad social, paralelo al de los derechos laborales, es una derivación lógica de la presión que ejerce el modelo neoliberal sobre el sistema productivo. El dogma neoliberal, tantas veces repetido, de que los derechos sociales constituyen un coste añadido en la cadena productiva, presiona a los diferentes Estados a no subsanar las carencias legales o administrativas de sus sistemas de protección social. El miedo a ahuyentar la inversión frena a los gobiernos a implantar políticas sociales que puedan repercutir en los costes empresariales a corto plazo. Como consecuencia, si no se facilita a los trabajadores la generación de derechos propios, se incrementará la demanda de programas asistenciales. Dicho de otra forma, si el sistema no alienta a la incorporación de

27 VINICIUS CARVALHO PINHEIRO, *veinte años de reforma de la Seguridad Social en Chile*. CISS, 2.001.

28 AIOS, junio 2.002.

29 ANTONIO GRZETICH LONG, "La financiación de la Seguridad Social.", *Derecho de la Seguridad Social*, tomo 3, 2.000.

30 Un estudio de la protección social de las mujeres y su singular problemática en la aplicación de las reformas de los sistemas de pensiones en ALBERTO ARENAS DE MESA, PAMELA GANA CORNEJO, *La reforma de los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género*, CEPAL, Serie Población y Desarrollo, n° 18, Santiago, 2.001.

31 Entre otros muchos aspectos del sexismo en el ámbito laboral. Un análisis de la igualdad de género en el Derecho Laboral centroamericano en RODRIGO JIMÉNEZ SANDOVAL, JANINA FERNÁNDEZ PACHECO, *Derechos laborales de las mujeres. Un análisis comparado para América Central y Panamá*. OIT, 2.001.

los trabajadores, quizá se promueva a corto plazo una reducción de costes en la cadena de producción (que básicamente redundará en el beneficio empresarial), pero será a costa de transferencias públicas de carácter asistencial. El efecto final representa una subvención mediante recursos estatales de la reducción de costes empresariales. Una visión integradora y amplia de la economía y sus consecuencias sociales permite analizar los efectos de la financiación de una protección social global³². Podemos sintetizar la evaluación de las consecuencias económicas de una protección social adecuada en:

- Favorece el clima de paz y estabilidad social³³, factor fundamental para establecer las bases de una estructura productiva que favorezca la inversión, y consecuentemente, su desarrollo³⁴.
- Proporciona una red de seguridad indispensable para la flexibilización del mercado laboral ya que minimiza el impacto social de la modificación de las estructuras económicas. Facilita el desarrollo eficiente de programas de capacitación, recolocación y cualificación de trabajadores, ineludibles para potenciar la productividad y el crecimiento económico.
- Reduce el gasto público destinado a la asistencia social permitiendo focalizar la inversión en programas asistenciales que eliminen las inequidades sociales.
- La seguridad en los ingresos es un factor fundamental de la inversión privada en bienes de consumo a largo plazo, con repercusiones directas en sectores clave del tejido productivo (p.ej. construcción).

- Una política social orientada a la constitución de derechos propios de los trabajadores mediante la paulatina integración en los correspondientes regímenes contributivos generará menor demanda de programas de asistencia social.
- La protección social no debe conceptuarse como un mero instrumento de política macroeconómica, sino que el desarrollo económico debe servir para financiar la extensión de la protección social³⁵. Lo contrario sería confundir los medios con los fines, y como acertadamente señaló en su informe ante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social el secretario general de la ONU³⁶, los recursos destinados a la protección social no se deben considerar gastos improductivos sino una inversión importante en capital humano y cohesión social, así como un requisito necesario para alcanzar una sociedad solidaria.

3. PROBLEMAS, EXPECTATIVAS Y LÍNEAS DE REFORMA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA.

3.1. El impacto demográfico y sus posibles efectos.

Uno de los factores que más comprometen la supervivencia de los sistemas públicos de reparto tal y como aparecen configurados actualmente es la presión demográfica producida por el paulatino envejecimiento de la población. La población anciana mundial

32 "La globalización creciente de la economía exige un enfoque también mundial de los principios éticos básicos y de los procedimientos políticos y sociales. La propia economía de mercado no es un sistema meramente internacional, sino que sus conexiones mundiales trascienden con mucho las relaciones entre naciones. La ética capitalista, con sus efectos y sus virtudes, es un sistemas de valores intrínsecamente mundial, no sólo internacional. Abordar las condiciones de la vida de trabajo, así como los intereses y los derechos de los trabajadores en general, exige igualmente ir más allá de los estrechos límites de las relaciones internacionales." AMARTYA SEN "Trabajo y derechos", *Revista Internacional de la Seguridad Social*. Volumen 119, nº 2, año 2.000, pág. 138.

33 Un análisis de las fórmulas para extender la cobertura y su importancia en el desarrollo de la participación democrática de todos los estamentos de la sociedad, en ROGER BEATTIE "Protección social para todos, pero, ¿Cómo?", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 119, nº 2, año 2.000.

34 La protección social es un "factor productivo" Comisión de la Unión Europea, *Una estrategia concertada para modernizar la protección social*, 1999.

35 La estructura clásica de los regímenes públicos de reparto facilita el compromiso empresarial con el desarrollo social mediante la financiación a cargo de los beneficios empresariales en concepto de cotizaciones sociales.

36 Comisión de desarrollo social, 39º periodo de sesiones, *El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización*. 13 a 23 de febrero de 2.001.

se triplicará en la primera mitad del siglo XXI, ascendiendo a los 1.500 millones en el año 2.050³⁷. En los próximos 20 años se producirán cambios considerables en la contribución de los diversos grupos de edad. En Europa, entre 1995 y 2015 el grupo de edad 20-29 descenderá en 11 millones (- 20%), mientras que el grupo de edad 50-64 aumentará en 16,5 millones (+ 25%)³⁸. El gasto en pensiones aumentará de forma significativa en los próximos decenios, al que hay que añadir el comprometido en la asistencia médica y social. El aumento de las tasas de dependencia conlleva una reducción de los ingresos derivados de las cotizaciones sociales. Análisis del Banco Mundial estiman que con un aumento de la esperanza de vida de dos años por década entre los jubilados el coeficiente de dependencia y la tasa de aportes necesarios se duplicaría durante la vida laboral de la generación que se incorpore al sistema³⁹.

El reto europeo a medio plazo consiste en mantener el nivel de cobertura en un escenario marcado por tasas de población pasiva crecientes, y sin olvidar las exigencias de la nueva economía. La generación del *baby boom* accederá próximamente a la jubilación provocando que el gasto en pensiones aumente de forma significativa en los próximos decenios, y presumiblemente la evolución de la productividad no podrá absorber este incremento. (la evolución de la productividad será lenta, en Europa no se espera un aumento por encima del 3 por ciento). La dimensión del problema varía mucho dependiendo del país. En unos pocos el aumento de la presión del gasto es ligero, con una demanda máxima prevista de menos del 2% del PIB como es el caso de Italia y Suecia (1,7%). En la mayoría de los casos el aumento de las tasas de depen-

dencia conllevará un incremento entre el 3% y el 5% del PIB al gasto en pensiones. Así en Bélgica (3,7%), Dinamarca (4,5%), Alemania (4,3%), Francia (3,9%), Irlanda (4,4%), Austria (3,1%) y Finlandia (4,7%). En otros países la presión sobre el gasto público alcanza unos niveles tan altos que representan un obstáculo al desarrollo de las economías nacionales. Es el caso de España (8,3%) y los Países Bajos y Portugal, que podrán llegar a un 6,2%⁴⁰.

La importancia de los sistemas de protección social en la UE no debe menospreciarse, según estimaciones de la UE⁴¹, si no fuera por las transferencias sociales, el riesgo de pobreza habría alcanzado al 40 % de la población total. El 15 % de la población de la UE, esto es, unos 56 millones de personas se sitúan en el umbral de pobreza (establecido en el 60% de la renta mediana equivalente) y, de estos el 9 % han persistido en estas condiciones durante al menos dos de los tres últimos años.

3.2. Las estrategias en el marco de la UE.

En el último decenio la UE ha promovido la realización de análisis en torno a la especial problemática que presenta la protección social en Europa⁴². Ya en 1.992 el Consejo presentó su Recomendación sobre la convergencia de objetivos comunes en la protección social entre los diferentes Estados. La comisión de las Comunidades Europeas en su comunicación *Una estrategia concertada para modernizar la protección social* (1.999) señaló cuatro objetivos prioritarios de cara al reto global de la protección social en el entorno europeo: hacer que trabajar sea rentable y garantizar unos ingresos seguros; conseguir pensiones seguras

37 Entre 1.959 y 2.050 el número de personas mayores de 60 años aumentará de 200 a 2.000 millones de personas. OIT, Documento presentado ante la segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, *Una sociedad inclusiva para una población que envejece: El desafío del empleo y la protección social*, Madrid, 8-12 de abril de 2.020.

38 Unión Europea, Comunicación de la Comisión, de 21 de mayo de 1.999: Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones.

39 BANCO MUNDIAL, *Envejecimiento sin crisis. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*. Oxford University Press. Año 1.994.

40 Datos del COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. Informe al Consejo Ecofin sobre el efecto del envejecimiento de la población en los sistemas públicos de pensiones.

41 Tercer informe anual de la Comisión sobre los progresos de la Agenda de política social de la UE de 2000

42 Así la Comunicación de la Comisión *El futuro de la protección social: marco para un debate europeo* (1.995) subraya la importancia de emprender una reflexión profunda sobre el futuro de la protección social a largo plazo.

y sistemas de pensiones viables; promover la inclusión social; y garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad.

La Estrategia Europea de Empleo aprobada en la Cumbre de Lisboa, marcó como objetivo asegurar el pleno empleo y empleos de mejor calidad para todos así como reforzar el modelo social europeo. Bruselas propone una disminución de las cargas fiscales del trabajo, dirigiéndola fundamentalmente a los trabajadores de menor nivel salarial para incentivar su contratación. Asimismo se preve restringir el acceso a la jubilación anticipada, de forma que la edad media de jubilación ascienda de los 58 años actuales de media a 60-62 años en el 2010. El Consejo Europeo de Gotemburgo (2001), concentró los objetivos de los sistemas de pensiones de los países miembros en el cumplimiento de los objetivos sociales, el mantenimiento de la viabilidad financiera y su adaptación a los cambios en las necesidades sociales. En el informe conjunto del Comité de protección social y el Comité de política económica dirigido al Consejo Europeo Laeken, en diciembre de 2.001, se desarrollaron los tres principios aprobados en Gotemburgo.

3.3. Las tendencias de reforma.

Los Estados miembros mantienen su autonomía y plena responsabilidad para diseñar y establecer las medidas necesarias para alcanzar los objetivos comunes de protección social. Los diferentes retos - envejecimiento de la población y consecuente aumento de las tasas de dependencia, transformación de la clásica estructura familiar, las nuevas necesidades y condicionantes del mercado laboral y de la economía global,...- aunque comunes, se desarrollan con un ritmo diferente en cada país. Así, por ejemplo, la ratio de personas mayores de 65 años frente a la población en edad activa variará entre el 36% en Irlanda hasta casi

el 67% en Italia, para el año 2.040, siendo la media en la UE del 53%⁴³.

Dentro de la política común en materia de protección social que señala los objetivos, fines y principios del futuro modelo social, sin olvidar los condicionamientos socioeconómicos vinculados a los regímenes de pensiones, entre los que cobra especial importancia la disciplina macroeconómica fundamentalmente en lo relativo a la contención del gasto público, podemos observar tres tendencias a la hora de afrontar la reforma del sistema de seguridad social:

- Modificación de los parámetros constitutivos de la prestación:

La finalidad de estas políticas sociales es preservar la viabilidad del sistema mediante la contención del gasto público en pensiones. Se trata de ir disminuyendo paulatinamente las tasas de reposición de las cuantías de las pensiones mediante la modificación de los elementos de cálculo de la pensión o, directamente, retrasar el acceso a la misma (ej. las propuestas de reforma en Francia). De esta forma, medidas como elevar la edad de jubilación, ampliar los años de cotización necesarios para obtener pensión y para el cálculo de la prestación, producirán una bajada de la tasa de reemplazo.

- Introducción de reformas en la financiación de las pensiones.

Otros Sistemas, además de incorporar medidas racionalizadoras que frenen el aumento del gasto en pensiones, incorporan reformas de mayor calado que alcanzan al régimen financiero introduciendo complementos voluntarios basados en la capitalización. (Alemania⁴⁴). Se instrumentaliza mediante los incentivos fiscales a la suscripción de instrumentos financieros de ahorro. De esta la disminución de la cuantía de la pensión pública no altere de forma sustancial el nivel de renta de los pensionados.

43 Informe al Consejo Ecofin sobre el efecto del envejecimiento de la población en los sistemas públicos de pensiones, Comité de Política Económica UE, año 2.000.

44 Un análisis de la reforma alemana en FIDEL FERRERAS ALONSO, *Adaptar la seguridad social a las nuevas situaciones sociales: el ejemplo de Alemania*, "Tribuna Social", nº 128-129, 2.001.

- *Reformas que se proyectan sobre el conjunto del sistema.*

Estas reformas tienen un mayor calado teórico, en la medida en que se proyectan como un nuevo “modelo de reforma”. Consisten, básicamente, en la configuración de un régimen basado en cotizaciones definidas teóricas., que se complementa con un pilar capitalizado de carácter obligatorio.(Suecia⁴⁵, Italia, Polonia). Este sistema aúna características de los regímenes de reparto y cotizaciones definidas. El principal pilar se configura como un régimen de cotizaciones definidas ficticias y su gestión pertenece al Estado. Las pensiones se financian con los ingresos corrientes provenientes de las cotizaciones de los trabajadores actuales al igual que en un régimen puro de beneficios definidos. La diferencia se encuentra en la fórmula de cálculo de la pensión a que cada trabajador tiene derecho. Cada trabajador tiene una cuenta individual en la que se van asignando las cotizaciones y el interés teórico devengado por ellas. Los derechos a pensión derivados de las cotizaciones son contables, no tienen equivalencia monetaria real y actual. La pensión se calcula en base al saldo de esa cuenta en el momento de la jubilación y la esperanza de vida prevista con la aplicación de unos coeficientes correctores. Es un sistema virtual de capitalización ya que no se corresponde con dinero real.

3.4. Tasas de dependencia y políticas de empleo.

La viabilidad futura de los sistemas públicos de reparto en el entorno de la Unión Europea pasa por lograr los objetivos de pleno empleo que mitiguen los efectos de las altas tasas de dependencia a las que nos enfrentamos⁴⁶, así como los relativos al aumento

del crecimiento económico y la productividad. El pleno empleo es definido por el Consejo Europeo de Lisboa mediante unas tasas de ocupación de un 70% de la población activa en el año 2.010, aunque para las mujeres el objetivo es de un 60%. Actualmente los índices de ocupación en el marco de la UE se aproximan al 64% de la población activa. Para lograr este objetivo la Comunicación sobre el futuro de la estrategia europea para el empleo, de enero de 2003, establece como prioridades: reducir la tasa de desempleo, el aumento de la participación en el mercado laboral de la mano de obra femenina, la prolongación de la vida laboral activa mediante la incentivación del retraso en la jubilación incluso más allá de los 65 años, promover la formación permanente y el espíritu de empresa, y luchar contra el trabajo negro. Para ello sería necesario crear 15 millones de nuevos puestos de trabajo de aquí a 2010. En 2001-2002 se han creado 2,5 millones de nuevos puestos de trabajo⁴⁷ y se mantiene una expectativa de creación de empleo de 500.000 en el 2.003. El tercer informe anual de la Comisión sobre los progresos de la Agenda de política social de la UE de 2000 aconseja acelerar el ritmo de la reforma si se quieren cumplir los objetivos de Lisboa para reducir las tasas de desempleo que han alcanzado un 7,8 % en la UE y un 8,5 % en la zona del euro.

Las políticas desarrolladas a raíz de la Cumbre de Lisboa el diseño de los programas de creación de empleo pasan por la flexibilización de las leyes de protección frente al despido. El interrogante consiste en saber si el mercado de trabajo europeo va a ser capaz de incorporar a las nuevas generaciones de trabajadores mientras mantiene en activo a los trabajadores de más edad. Incluso si se cumplieran los objetivos de empleo de la Cumbre de Lisboa sólo vería reducido el gasto público en pensiones en un tercio en el

45 Sobre la reforma Sueca, FIDEL FERRERAS ALONSO, *El sistema de pensiones en Suecia*, en “Tribuna Social” nº 121, 2.001; BO KÖNBERG *Comentarios a la reforma de pensiones en Suecia*, documento presentado en la Conferencia de Estocolmo de julio de 1.998 “El futuro de la seguridad social”; M. CICHON *Regímenes de cotizaciones definidas teóricas: ¿Un vino añejo en botellas nuevas?* En “Revista Internacional de Seguridad Social”, vol. 52, nº 4, año 1.999.

46 En el mismo sentido, Comité de Política Económica y el Comité de Protección Social, Informe sobre la adecuación y viabilidad de las pensiones, marzo 2.003.

47 Datos del tercer informe anual de la Comisión sobre los progresos de la Agenda de política social de la UE de 2000

año 2.050⁴⁸, por lo que las políticas sociales instituidas básicamente en función del crecimiento económico resultarían insuficientes.

3.5. El avance de las fórmulas de capitalización.

Todas las reformas a los regímenes de la Seguridad Social en el entorno de los países de la OCDE pasan por potenciar el papel de los regímenes de ahorro individuales o de empresa⁴⁹. Actualmente se está desarrollando el proyecto de Directiva relativa a los organismos de previsión para la jubilación. La importancia creciente de los interlocutores financieros está promoviendo la incorporación de pilares de ahorro de carácter obligatorio a la estructura del sistema de seguridad social (Suecia). Cuando la presión social o sindical paraliza el proceso de privatización de parte de las cotizaciones sociales se consiente que mantenga el carácter voluntario pero se promueve su suscripción mediante fuertes incentivos fiscales (En Alemania estas subvenciones representarán aproximadamente el 0,5% del PIB en 2.008⁵⁰).

4. IDEAS Y REFLEXIONES PARA UN DEBATE SOCIALMENTE NECESARIO Y POLÍTICAMENTE INCORRECTO.

4.1. El escenario de reflexión.

No es sencillo realizar valoraciones genéricas y, menos aun, que éstas vayan acompañadas de propuestas que actúen a modo de plataformas de debate. Sin embargo entendemos, que este discurso es cada vez mas necesario, tanto en el entorno de las reformas acaecidas en los Estados de América Latina y el Caribe, como en el marco de la Unión Europea

y en cada uno de sus Estados miembros presentes y futuros. No se trata de descubrir “la piedra filosofal”, que sería lo deseable, sino de poner el dedo en la llaga con la idea de sugerir puntos de reflexión, que nos permitan afrontar problemas de gran trascendencia social, aunque sea con métodos que escapen de lo que normalmente aceptamos como “políticamente correcto”⁵¹. Es necesario volver al debate de las ideas, reconstruir los espacios ideológicos y abandonar el pragmatismo que nos impone la globalización neoliberal.

En los epígrafes que siguen, nos ocuparemos de cuestiones generales y particulares, de impacto universal y regional o local. Unas son clásicas y otras más o menos novedosas, pero todas tienen en común, la búsqueda de una segunda lectura⁵².

4.2. Capitalización y reparto: el interés del mercado o la garantía de los sistemas.

4.2.1. El acoso a los sistemas de reparto.

La pugna entre los sistemas de capitalización y los sistemas de reparto, ni es nueva, ni nos debe sorprender. La tradicional y generalizada opción por el reparto, nunca consiguió enterrar definitivamente la capitalización, más bien al contrario, la capitalización siempre ha estado en la retaguardia, a la espera de su oportunidad. Prueba de ello, es que en cada momento histórico en que dificultades de todo orden han planteado dudas sobre el futuro y la viabilidad del sistema de reparto, la salvación siempre ha venido de la mano del sistema de capitalización que “resurgía como el ave fénix de sus cenizas” para constituirse en el “gran salvador”. ¿Cuál es la razón de esta vocación histórica?, ¿porque la capitalización se constituye en Mesías y en redentor?

48 UE. Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones. 2.003.

49 “buscando la diversificación de riesgos y la racionalización de la estructura financiera en un intento de incorporar mecanismos que permitan paliar los efectos derivados del envejecimiento de la población, asumiendo el riesgo derivado e implícito de lo transferido al mercado” MANUEL ALONSO OLEA, JOSE LUIS TORTUERO PLAZA, *Instituciones de Seguridad Social*, 18ª edic., año 2.002, pág. 489.

50 UE. Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones. 2.003.

51 En esta línea, J.L. TORTUERO PLAZA, Comparecencia ante la Comisión no Permanente del Congreso de los Diputados sobre los Pactos de Toledo, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (España) num.363 de 30-X-2002.

52 El dialogo entre los principios, la consagración positiva, la aplicación practica y la valoración personal, constituye el hilo conductor del trabajo de ANTONIO GRZETICH LONG, *Derecho de la seguridad social (principios, estructura orgánica y gestión)*, Montevideo,1998.

Si pudiéramos despojar a cada sistema de las múltiples y complejas construcciones económicas que las rodean, si pudiéramos reducirlos a su expresión más simple y comprensiva, diríamos que en el reparto los ciudadanos o los trabajadores organizan a través del Estado un sistema de autoprotección colectivo presente y futuro en el que ellos son los socios y los beneficiarios y, ellos mismos junto a las generaciones venideras constituyen la máxima garantía del sistema. Por el contrario, en los sistemas de capitalización, los ciudadanos y/o los trabajadores construyen su sistema protector individualizado a través de entidades financieras, se constituyen en clientes de éstas y depositan su confianza y buscan la garantía en el mercado.

Con la misma línea argumental simplista, pero clara, es necesario recordar, que la seguridad social y singularmente las pensiones han constituido durante buena parte del siglo XX un coto vedado a la iniciativa privada y al ánimo de lucro. Se decía y con razón, que la seguridad social no podía ser objeto de negocio para nadie, no podía ser objeto de mercadería, en definitiva que seguridad social y ánimo de lucro eran incompatibles. El arraigo de esta filosofía ha sido de tal naturaleza, que incluso en las épocas de mayores privatizaciones, las pensiones han mantenido su cerco con la señal de prohibido el paso.

¿Dónde está el interés del mercado, de la iniciativa privada?, ¿Por qué esa voluntad de acoso y derribo al sistema público de reparto?. Nuevamente la respuesta es compleja y sencilla al tiempo. Quién se negaría a constituirse en depositaria y gestora de todas las aportaciones que empresarios y trabajadores realizan año tras año a lo largo de toda su vida laboral, generación tras generación, pudiendo obtener unos suculentos y seguros (ocurra lo que ocurra) ingresos por gastos de administración (al margen de otros), sabien-

do que el responsable último del éxito o del fracaso es el mercado (a quien reclaman los depositarios cuando los saldos de hoy son inferiores a las aportaciones de ayer) y que, en todo caso, las obligaciones de pago de las pensiones se posponen (salvo supuestos de muerte o incapacidad) durante décadas, sabiendo que en última instancia, el problema será del Estado. Quién no querría entrar en este negocio. Son por tanto falsas las afirmaciones, que minimizan las discusiones o la pugna entre ambos sistemas financieros⁵³, cosa distinta es la necesaria búsqueda de equilibrios.

Los tiempos del coto público de las pensiones están llegando a su fin. Las torres del sistema público cayeron en buena parte de Latinoamérica de la mano del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que universalizaron el modelo de reforma chileno, que no es otra cosa que la transformación de un sistema público de reparto en un sistema privado de capitalización.

Las trompetas suenan ahora – mejor, vuelven a sonar- con insistencia en Europa, en la Europa de Bismarck y de Beveridge, en la Europa que construyó durante mas de un siglo de duro caminar los sistemas de protección social que trasmitieron nuestros abuelos a nuestros padres y éstos a nosotros. No debemos olvidar, que los sistemas de protección social forman parte de nuestra cultura, o mejor, sin ellos nuestra cultura es incomprensible⁵⁴, siendo obligación de las generaciones actuales velar por su mantenimiento para trasmitirlos a nuestros hijos, no como una carga insostenible sino como parte de nuestra cultura.

Desde hace años navegamos sin rumbo fijo, o mejor con un rumbo dubitativo, que ha generado un buen caldo de cultivo para propiciar la estrategia del cambio, del acoso definitivo a los sistemas de reparto. Hoy estamos en medio de un huracán que cada vez

53 De forma grafica lo expresa RAFAEL ALBURQUERQUE DE CASTRO, al afirmar “ el neoliberalismo se ensaña contra el principio de solidaridad”, en su trabajo *“Prospectiva de la Seguridad Social en la Republica Dominicana”*, en AAVV , Las reformas de la Seguridad Social...cit, pág.185. Con un análisis de la situación y perspectivas en Europa, desvelando la no neutralidad del discurso, FIDEL FERRERAS ALONSO, *La pensión de jubilación, : cuestión de estado o de mercado*, en Rev. Tribuna Social, num. 148, 2003.

54 Sobre esta idea, M. ALONSO OLEA Y JL TORTUERO PLAZA, “Las propuestas de privatización de la Seguridad Social en Latinoamérica. El caso español”, en *La reforma de la Seguridad Social en Iberoamerica*, AIADTSS y OISS Madrid 1998, pags. 89-90. También en la misma línea JL. TORTUERO PLAZA, “La Seguridad Social y su reforma: del compromiso político a la reforma legislativa”, en Revista Tribuna Social (edit. CISS-España) num. 107,1999, pags. 9-28. A este planteamiento refiere A. MONTOYA MELGAR, con singular grafismo y contenido, cuando afirma “la seguridad social constituye un factor imprescindible de la civilización y la cultura (obra de la civilización)...”, en “ El modelo social europeo y los sistemas de protección social de Latinoamérica y el Caribe (Documento marco de la Conferencia de Ministros de Seguridad Social de Europa, Latinoamérica y el caribe, celebra en valencia en mayo/2002) “, publicada con las sesiones de trabajo, con el mismo titulo por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Colección de Seguridad Social), Madrid, 2003 (pag.44).

adquirirá más fuerza. Sin embargo, era un huracán anunciado.

Primero presenciábamos con pasividad, como la receta chilena se extendía como la pólvora en los países de Latinoamérica, sin que los ecos propagandísticos alcanzaran o cuajaran en el viejo continente. El contrapunto a las tesis del Banco Mundial, tanto solo surgió de la reflexión científica de los especialistas y de las organizaciones internacionales, singularmente de la OIT y la AISS y la OISS. Con todo, los acontecimientos se analizaban desde la distancia y en la seguridad del modelo hegemónico europeo. Incluso aquellas transformaciones se veían con cierta satisfacción por los grupos económicos que observaban como aparecían y se extendían las nuevas fuentes de negocio.

En los últimos años hemos presenciado también con cierta pasividad – o, al menos, sin excesiva alarma- reformas de distinta intensidad efectuadas en Suecia, Alemania e Italia. Ahora se anuncian reformas en Francia, nuevamente en Alemania, en Austria..., y, con seguridad, la lista de países y la radicalidad de las reformas irán incrementándose. Estratégicamente, las condiciones actuales y las previsibles en el corto y medio plazo, son las propicias para el derribo final de los sistemas europeos de reparto. Ahora o nunca, dirán los interesados.

Los elementos que dibujan un escenario propicio al cambio, viene siendo publicitados con reiteración en los últimos años, hasta tal punto que se ha extendido una conciencia social de fatalismo y de falta de confianza. Sin embargo la publicidad suministrada no tiene una finalidad neutra, busca el convencimiento o la aceptación fatalista de la crisis del sistema, para forzar los planteamientos individualistas⁵⁵, reducir la conflictividad social implícita y reconducir la búsqueda de

soluciones a los instrumentos de mercado. Todo ello, en una amalgama de formulas equivocadas, que incluso nos conducen a referirnos con toda naturalidad a la seguridad social privada, como si esta contradicción en los términos⁵⁶ fuera posible.

4.2.2. El impacto demográfico y su utilización interesada.

¿Es cierto que el sistema de reparto está colapsado, que será ineficaz para dar respuesta a las obligaciones por pensiones en el medio plazo?. Una respuesta tajante en sentido positivo o negativo, es una respuesta equivocada. También, la respuesta ofrece importantes matices según nos situemos entre los defensores del sistema de reparto o entre sus detractores, unos lo verán todo negro en el entendimiento de que la única salvación está en la transformación hacia capitalización. Otros lo verán de color gris y aceptarán las dificultades para buscar los remedios. Entre estos último nos situamos, en el entendimiento de que, en general, la garantía que ofrece la población activa es superior y con mayor dosis de estabilidad a la garantía que ofrecen los circuitos financieros del mercado.

Es cierto, que nuestras sociedades han envejecido y seguirán envejeciendo. Todo un conjunto de factores dibujan una estructura demográfica compleja y preocupante, que impactará especialmente en los costes de las pensiones de jubilación en los próximos años (entre 15 y 40 años según los Estados). Impacto que en muchos Estados coincidirá con la llegada a la población activa de los niveles mas bajos de fecundidad. En definitiva habrá menos población activa nacional para hacer frente a un crecimiento importante de las pensiones de jubilación.

55 Haciendo resurgir el egoísmo frente a la solidaridad. A este respecto, es clásica la cita de AMERICO PLA RODRÍGUEZ, *Otra inversión de tendencia en la Seguridad Social: de la solidaridad al egoísmo*, en Rev. De Derecho Laboral, Montevideo, 1993, t.XXXVI, num.172, pag.689 y ss. y del mismo Autor, *Sin solidaridad no puede haber seguridad social*, en Rev. Derecho Laboral, Montevideo, 1998, num. 19º; Igualmente, NESTOR DE BUEN, advertía "junto al principio de solidaridad, también se escapan con el nuevo sistema, los de universalidad, integralidad...", *El Estado de Malestar*, México, 1997, pág.44.

56 Así lo ponía de manifiesto, MOZART VICTOR RUSOMANO, A reforma da Seguridade Social Brasileira, en AAVV, La reforma de la Seguridad Social...cit, pag.64. En esta línea y con la claridad que le caracteriza, NESTOR DE BUEN LOZANO, afirma sin paliativos " ...lo cierto es que el nuevo sistema, será lo que se quiera (o lo que muchos no quieren) , pero no es un sistema de Seguridad Social", en su trabajo, *La reforma de la Seguridad Social en México (un cuento y no de hadas)*, en AAVV, La Reforma de la Seguridad Social...cit, pág.164.

Con todos los matices que se quieran, (los desacuerdos en las previsiones demográficas son suficientemente conocidos en todos los Estados), es necesario aceptar, como punto de partida, que las estructuras demográficas no serán las mas beneficiosas para el sistema de reparto. Ciertamente lo anterior, con frecuencia nos centramos de forma interesada en las pensiones y nos olvidamos de la sociedad misma. En efecto, nada o poco decimos de la importante transformación que sufren nuestras sociedades, las estructuras de una sociedad envejecida no son las mismas que las estructuras de una sociedad joven, los tipos de hospitales y sus distintas dimensiones y especialidades, la investigación sanitaria mas centrada en enfermedades de mayores, las dimensiones en la vivienda, el numero de colegios y de universidades....Todas estas circunstancias abren todo un abanico de impactos, así por ejemplo: los efectos sobre la estructura productiva tradicional y el surgimiento de nuevas necesidades sociales; la reeducación de la población activa formada en un escenario tradicional; la necesaria apertura a importantes movimientos migratorios con toda su intrínseca problemática; la redimensión del poder electoral de los pensionistas; el retorno de la célula familiar a las tradicionales funciones de asistencia al anciano y su fuerte condicionamiento por la feminización de la población activa...En definitiva, el impacto de las futuras estructuras demográficas son algo mas que un problema centrado en exclusividad sobre los sistemas financieros reparto y las dudas sobre el impacto del gasto por pensiones.

En el orden referido, es necesario universalizar la problemática que ofrece el envejecimiento de la población en lugar de focalizarla en forma interesada sobre su impacto en los sistemas de pensiones. Con todo, deberíamos reflexionar sobre algunos interrogantes. ¿El envejecimiento de la población ha sido un hecho súbito e inesperado?, ¿Dónde están las medidas necesarias que exigen largos periodos para su efectividad?, ¿las estructuras sociales se han ido adaptando con previsión a los cambios anunciados?. Las suce-

sivas negaciones en las respuestas nos sitúan en un espacio, cuando menos, incomprensible.

Aceptada, como no puede ser de otra forma, la problemática singular y general, los campos de reflexión y de actuación se multiplican. No solo es necesario responder a las nuevas necesidades de hoy y de mañana, sino que es imprescindible pensar en el “pasado mañana”, que pasa por el desarrollo de políticas extensas y complejas que tengan como finalidad contribuir a la elevación de las tasas de fecundidad, singularmente de las nacionales. En este sentido, queda mucho camino por recorrer.

4.2.3. La capitalización como posible instrumento de distribución del riesgo.

La incorporación de modalidades de capitalización no es nueva en Europa. Los diferentes modelos existentes y su evolución histórica ha permitido la recepción de formas de capitalización de muy variada naturaleza. Lo novedoso en los últimos tiempos es la ruptura del pilar tradicional, del pilar que identifica el sistema de reparto, bien con carácter obligatorio o voluntario⁵⁷. Tampoco esta evolución es alarmante, si la interpretamos como fórmula de incorporar mecanismo de equilibrio o de redistribución del riesgo ante las dificultades planteadas por el envejecimiento de la población y la reducción de los niveles de sustitución⁵⁸. Sin embargo debemos ser conscientes, que esta ruptura constituye una “punta de lanza” de significado histórico, de forma que si las reformas modernizadoras y racionalizadoras (a las que ya nos referimos) no dan sus resultados, el avance y la extensión de la capitalización, instalada a modo de “caballo de Troya” en el pilar hegemónico, es inevitable.

Ciertamente no existe en la UE un mensaje oficial que avale la tendencia transformadora hacia la capitalización, sin embargo la problemática existente, los planteamientos económicos imperantes y la conciencia social publicitariamente dirigida son, como ya

57 EMMANUEL REYNAUD “Las jubilaciones en la Unión Europea: adaptación a las evoluciones económicas y sociales”. *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 51 1/98.

58 Sobre esta formula y su funcionalidad, JL TORTUERO PLAZA, *Jubilación forzosa versus jubilación flexible (reforma y propuesta de capitalización parcial)*, Madrid, edit. Civitas, 2002, pags. 141-153.

dijimos, un caldo de cultivo propicio para que el cambio se ofrezca como la “única solución posible”.

En este orden, las medidas a tomar son singularmente importantes ya que de su éxito depende la supervivencia del sistema público.

Con todas las cautelas y con el convencimiento de las débiles garantías que ofrece el mercado, una posición de equilibrio razonable podría construirse (siguiendo algunos elementos de reforma del modelo Sueco) mediante la incorporación de un segmento de capitalización obligatoria y de gestión privada dentro del pilar profesional. Este porcentaje necesariamente reducido (para evitar su impacto en la estructura de reparto) tendría como finalidad redistribuir el riesgo, esto es, buscar en el mercado la posible compensación a la inevitable reducción de los niveles de sustitución. Y ello en el entendimiento de que la redistribución del riesgo no significa incorporar garantías, sino elementos de ponderación del riesgo, no debiendo olvidar que las formulas de capitalización en modo alguno constituyen un “paraíso”, como algunos publicitan, ajeno a la problemática general que impacta sobre el sistema de reparto⁵⁹.

Posiblemente un cambio en la dirección apuntada incorporaría tópicos positivos que deben ser valorados. A este respecto, es posible que actué como elemento desincentivador de las jubilaciones anticipadas, de la permanencia en el paro, del fraude en los niveles salariales declarados...; que contribuya a reducir los niveles de fraude en las cotizaciones, a recuperar la confianza en el sistema mediante la participación directa de los beneficiarios...

Finalmente, es necesario ponderar las ventajas que pueda proporcionar la incardinación del segmento capitalizado dentro del pilar hegemónico del sistema, tanto desde la perspectiva gestora, como desde su ámbito de cobertura. También en estos aspectos los criterios utilizados por el sistema Sueco ofrecen pautas de interés. Como elementos destacables, a modo de ejemplo, cabría hacer referencia a los siguientes:

- La utilización del pilar profesional permite garantizar que la medida alcance al conjunto de la

población activa, cualquiera que sea el régimen o mecanismo de incorporación.

- La recaudación y depósito del porcentaje privatizado se efectuaría en los mismos términos y por los mismos procedimientos que la cotización social. Este mecanismo garantiza su implantación y efectividad, así como evita desplazar gastos que se imputarían al titular del fondo.
- La participación del trabajador en orden a determinar la entidad privada que gestionara sus aportaciones, incorpora un elemento de participación individualizada dentro del sistema público, hasta ahora inexistente, del que pueden derivar efectos positivos de muy variada índole, así: a) una mayor preocupación del trabajador por la efectividad en el pago de las cotizaciones, al sentir como propia una parte de la misma; b) el efecto psicológico de la participación directa, que contribuirá a una mayor preocupación por el sistema.

El conjunto de ideas aportadas tienen como finalidad propiciar el debate necesario, que permita la búsqueda de soluciones (algunas ya practicadas, como vimos) en un escenario complejo, exigente y comprometido.

4.3. Pensiones, empleo y libre mercado.

Sin duda es necesaria una labor de revisión en profundidad de los actuales Sistemas con la finalidad de depurar sus imperfecciones y de racionalizarlos. Igualmente, como venimos reiterando, es imprescindible acomodarlos a las nuevas realidades sociales sobre las que operan, en definitiva es necesaria su modernización.

El siguiente paso vendrá determinado por la aplicación de las medidas necesarias, especialmente en materia de pensiones y singularmente en materia de jubilación, que permitan ponderar el gasto real y previsible en pensiones. Posiblemente será necesario elevar la edad de jubilación, incluso por encima de los 65 años, reducir los niveles de sustitución, elevar ponderadamente los años de cotización exigibles o los

59 LUIS ENRIQUE DE LA VILLA GIL, *Protección social privada y protección social pública. Dos técnicas convivientes*, en AAVV, *Las reformas de la seguridad social...*cit., pag.147.

años de cotización para alcanzar los niveles máximos de sustitución, reducir o eliminar las formulas de jubilación anticipadas. Estas y otras medidas, que no necesariamente han de aplicarse en bloque y en su máxima expresión, son imprescindibles y están comúnmente aceptadas en el espacio de la UE.

En la medida en que los sistemas de reparto encuentran su garantía en la población activa, es evidente que uno de los escenarios de actuación van dirigidos a desarrollar políticas de empleo que procuren un aumento considerable de la población ocupada y singularmente de la población ocupada en forma estable, donde adquiere un protagonismo singular la formación profesional⁶⁰. En este orden se pretende reducir los tiempos de espera o de trabajo precario de los trabajadores jóvenes, propiciar la incorporación completa de la mujer, reducir la expulsión de los trabajadores de mayor edad...

De los escenarios descritos, nos interesa destacar el que tiene mayores conexiones con la jubilación, para analizarlos en forma ejemplificadora. En efecto, las medidas que afectan a la jubilación deben ir acompañadas de políticas de empleo que fomenten la permanencia en activo de los trabajadores, incluso de formulas rígidas que eviten el efecto desempleo. De nada servirían, desde una perspectiva social y económica, las medidas tendentes a retrasar la edad de jubilación y reducir o anular los espacios de la jubilación anticipada, si con ello incrementamos la tasa de desempleo. En este orden, las medidas tendentes a mejorar la situación financiera de los sistemas podrían producir efectos perversos para una mayoría (dado el elevado numero de trabajadores que acceden a jubilaciones tempranas y el alto nivel de expulsión del mercado de trabajo en las edades previas) y situar en una posición de privilegio a una minoría (quienes están en condiciones de permanecer en activo, total o parcialmente), que obtendría importantes beneficios. Pensar que las reglas del mercado y las estrategias empresariales van a reaccionar en términos positivos a las imposiciones

referidas (retraso de la edad de jubilación, reducción o anulación de las jubilaciones anticipadas...), es cuando menos una ilusión utópica. Siendo realistas, debemos partir de la existencia, tanto hoy como mañana, de un fenómeno incuestionable, a saber, el alto nivel de expulsión del mercado de trabajo a edades previas a la jubilación, o mejor, a la jubilación anticipada, lo que nos sitúa en edades excesivamente tempranas.

En este orden es necesario aclarar, que las tradicionales jubilaciones anticipadas ya no cumplen, en términos generales, su función histórica, esto es, ya no responden a criterios de voluntariedad en el acceso a la jubilación. Hoy son utilizadas como instrumentos de cobertura para amortiguar la expulsión de trabajadores, permitiendo el diseño de estrategias con un amplio abanico de edades. También es necesario recordar, que el acceso voluntario a la jubilación suele implicar, en unos casos, el traslado del coste de la anticipación al trabajador, mediante la aplicación de coeficientes reductores; en otros, se configura como una especie de premio por su larga carrera de seguro, en cuyo caso es el propio Sistema el que soporta el coste añadido. Pues bien, la utilización actual de estas figuras constituye una redimensión de los parámetros descritos, en la medida en que los resultados siguen siendo los mismos, penalización al trabajador y mayor carga anticipada para el Sistema, pero las causas son diferentes, ahora constituyen instrumentos de gestión de recursos humanos que utilizan como colchón de amortiguación el Sistema de pensiones y la inevitable perdida de derechos económicos para el trabajador, inmerso en el fatalismo ciego del mercado que forma parte de su destino⁶¹.

Ante tal situación caben varias alternativas, de un lado, incorporar en los ordenamientos jurídicos elementos de rigidez (con diversos grados) que dificulten la expulsión, por otro, incentivar el mantenimiento o la colocación de trabajadores en estas franjas de edad y crear soportes financieros que atemperen o desvíen los costes que soportan los sistemas de seguridad

60 A este respecto, HECTOR HUGO BARBAGELATA, *A propósito de las afinidades, las conexiones y la integración de la formación profesional y la seguridad social, en tiempos de privatizaciones*, en AAVV, *Las reformas de la seguridad social...*cti, pags. 215 y ss.

61 Sobre la perdida de derechos sociales y económicos de los trabajadores en el contexto referido, véase MARIA JOSE FARIÑAS DULCE, *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*, Madrid, edit- Dykinson, 2000 y bibliografía que cita.

social y los propios trabajadores. Quizás, habría que construir un perfil con incorporación de dosis adecuadas de cada uno de los componentes referidos.

Durante años los sistemas de seguridad social vienen soportando y financiando parcialmente, los impactos de las sucesivas situaciones de crisis económica, los procesos de reconversión y modernización de los sistemas productivos y los impactos de las exigencias de una competitividad sin fronteras impuesta por la globalización. En las últimas décadas los planteamientos neoliberales de la globalización han incorporado matices nuevos y de mayor calado, cuya línea de exigencias en orden al cumplimiento de los objetivos del libre mercado global no tiene fin y en su camino evolutivo, todo es susceptible de cambio, de transformación o de supresión. Los obstáculos de cualquier orden deben, sin el menor escrúpulo, adaptarse o desaparecer, aunque se utilice el “camuflaje” de la omnicomprensiva “flexibilidad”⁶². Sin embargo, esta línea de construcción ideológica, cuyos resultados dejan bastante que desear en un tránsito destructivo de instituciones y valores mas que evidente, cuenta ya con importantes detractores en un amplio abanico de posiciones.

Lo anterior nos obliga a un posicionamiento previo, de forma que las medidas a tomar no entorpezcan o redimensionen las reglas del libre mercado global, aceptando y soportando sus devastadores efectos; o por el contrario, plantear medidas que permitan una posición de equilibrio y con él una redimensión de las reglas imperantes. Con seguridad para llevar a cabo esta segunda opción, en la que nos situamos, es insuficiente, aunque necesaria, la estrategia de los Estados nacionales en la medida en que uno de los objetivos ideológicos (y en gran medida ya de los efectos) de la globalización ha sido precisamente el ataque sin cuartel al Estado-Nación, hasta poner de manifiesto la supremacía del “capital global” sobre el “Estado”, con todos sus efectos derivados. Precisamente por ello,

es necesario actuar en espacios regionales, de forma que la combinación de ambos espacios de decisión, el Regional y el Nacional, y sin perjuicio de otras internaciones, permita el acercamiento al nuevo y necesario equilibrio.

En este orden y sabiendo, una vez constatado, que el efecto propio del mercado es la expulsión de los trabajadores a partir de cierta edad, no basta con pregonar “ilusiones”, es necesario proponer medidas que contribuyan a su efectividad⁶³. Es ineludible diseñar diversos espacios de actuación que contribuyan a reconducir los múltiples factores que actúan en un entramado complejo.

Como punto de partida es necesario identificar dos realidades incuestionables e incompatibles. Por un lado, como hemos afirmado, el efecto expulsión que genera el libre mercado es una realidad indiscutible. Por otro lado, es innegable que las sociedades actuales no pueden permitirse el lujo de mantener fuera del mercado activo (con protección o sin ella, con alta o con mini protección) a un elevadísimo porcentaje de población a partir de los 50, 55 o 60 años (según los Estados). Finalmente, es también una realidad incuestionable, que el impacto del efecto expulsión sobre los sistemas de seguridad social y singularmente sobre los regímenes de pensiones, contribuirá (como un factor importante mas) a provocar en el medio plazo a acentuar la crisis financiera de aquellos regímenes. Por tanto, expulsión y racionalización de los sistemas de pensiones, son realidades incompatibles.

Ante las situaciones descritas camben dos posiciones, a saber: a) aceptar las reglas del mercado y que el Estado, la seguridad social y el trabajador asuman sus efectos en forma singular y compartida, así, reducción considerable de las pensiones contributivas, aumento del gasto en desempleo, incremento de las pensiones asistenciales, incremento de los gastos en políticas activas de empleo con escasa repercusión real, impacto individual y social de la expulsión, incre-

62 A este respecto, OSCAR HERMIDA URIARTE, *La flexibilidad*, Montevideo ,2ª edi. 2001.

63 Con esta clave de valoración, analizando el alcance de las reformas españolas, JOSE LUIS TORTUERO PLAZA, *Jubilación forzosa versus jubilación flexible...cit.*, .

mento de los niveles de pobreza...e incluso, dudas sobre la viabilidad del sistema de pensiones; b) establecer medidas que reduzcan y condicionen la expulsión de los trabajadores.

En la medida en que la primera posición descrita es la que conocemos y padecemos, nos ocuparemos de realizar propuestas que contribuyan a la construcción de la segunda alternativa. En este orden podemos hacer referencia las siguientes estrategias.

- Potenciar la permanencia en activo y la reincorporación de los trabajadores expulsados, mediante políticas activas de empleo. Se trata de medidas tradicionales de carácter “blando” que deben mantenerse, potenciarse y revisarse periódicamente, de forma que, en cortos periodos temporales, pueda efectuarse la correspondiente medición de resultados, en orden a la adaptación y revisión de tales políticas activas.
- Utilizar las estructuras jurídicas para controlar y limitar las expulsiones injustificadas de los trabajadores, incorporando rigideces que contribuyan a desincentivar su expulsión. Podría plantearse una ordenación similar a la establecida para los supuestos de discriminación.
- Incorporar como coste de la expulsión el valor de las cotizaciones hasta la edad de jubilación, de forma que ni el Sistema ni el trabajador, sean los que soporten las estrategias del mercado. A estos efectos y para facilitar su efectividad, sería posible ordenar un seguro de prejubilación de carácter universal (de lo que deriva un coste reducido), que actuaría en forma similar a los mecanismos de garantía previstos en materia salarial para los supuestos de insolvencia del empresario. Este segundo mecanismo ofrecería grandes ventajas, así: 1) garantizaría el objetivo diseñado, sin que el tipo de empresa o la causa de la expulsión, condicionara su cumplimiento; 2) es el instrumento que menos afecta a los condicionantes impuestos por el mercado o, al menos, el que puede flexibilizar otras medidas mas regidas; 3) el fondo acumulado puede ser utilizado , a decisión del trabajador, como instrumento de fomento del empleo; 4) en caso de no utilización el fondo acumulado puede reconvertirse en pensión complementaria.

Todas las medidas propuestas, a modo de ejemplo, pueden utilizarse en forma sucesiva o combinada según la situación de cada Estado, teniendo en cuenta que el objetivo generalizado y común es doble, por un lado, propiciar la reincorporación de parte de los trabajadores expulsados y, por otro, evitar, reducir o compensar las expulsiones futuras.

No obstante todo lo anterior, es importante que las medidas posibles sean analizadas o diseñadas en espacios demográficos concretos. Posiblemente, las medidas deban ponderarse en el corto plazo vinculándolas a programas de empleo juvenil, de forma que la potenciación del empleo en la parte alta de la pirámide de población no sature el mercado en detrimento de quienes acceden por la parte baja de la pirámide, evitando, reduciendo o dificultando la necesaria rotación generacional. Sin embargo, en el medio plazo, las reglas serán distintas y con ellas las estrategias. En efecto, en la medida en que se acerquen a la entrada en la población activa los estratos de población vinculados a los periodos de menor crecimiento, las estrategias sobre la población activa de mayor edad, no solo permitirán un mayor calado, sino que se convertirán en imprescindibles, tanto desde la orbita de los sistemas de pensiones, como desde las propias exigencias del mercado de trabajo.

4.4. Asistencialización versus emancipación: “los parapobres”.

Es ya una afirmación comúnmente aceptada que los sistemas públicos se asistencializan, e incluso que se convertirán en puros instrumentos de protección asistencial, desplazando las opciones protectoras hacia mecanismos de carácter privado, matización que tiene carácter selectivo, en el sentido de que están reservadas para quienes capacidad de ahorro.

La asistencialización de los sistemas públicos y de los pilares de base contributiva nos sitúa en una problemática extraordinariamente intensa y compleja, de la cual destacaremos alguno de sus elementos.

Es evidente que el deterioro de los sistemas públicos provoca por un lado, expulsión de buena parte de la población que era susceptible de protección y, por otro, reducción de los instrumentos de protección hasta situarlos en niveles puramente asistenciales.

El efecto expulsión provocara aumento de los niveles de pobreza y exclusión social, en la medida en que los fondos públicos no serán suficientes para dar cobertura, aunque sea mínima, a toda la población expulsada. En este orden, la estructura y situación de la familia de hoy y de mañana, es distinta a la de ayer, en el sentido de que existirán mayores dificultades para que la familia actúe como instrumento de amparo social.

Por otro lado, la asistencialización provocara la aparición de una nueva clase de pobres⁶⁴, los “parapobres”, que además quedaran condenados a instalarse en su estatus, ya que la protección asistencial evita, por definición, la emancipación del sujeto protegido. En efecto, uno de los grandes logros de los mecanismos de protección social suficientes, singularmente aquellos que se articulan mediante prestaciones proporcionales a los salarios o rentas de activo, ha sido su contribución a la emancipación social de la clase trabajadora. La asistencialización rompe el contrato social, reordena un nuevo derecho de pobres y evita o dificulta la salida de la situación, con efectos multiplicadores que sobrepasan al sujeto afectado en su consideración individual, de ahí que nos refiramos a una nueva clase social.

A todo lo anterior habría que añadir el fraude social que la asistencialización supone para las generaciones afectadas, las cuales cumplieron con la misión heredada e impuesta por el sistema de reparto, esto es, sufragaron durante su vida activa las pensiones de las generaciones pasadas.

Sin duda las nuevas condiciones actuales y las que se anuncian en el medio plazo, provocaran reajustes y con ellos sacrificios para un conjunto de generaciones. El sacrificio debe tener como finalidad preservar el sistema de protección social y transmitirlo a las generaciones futuras en condiciones de viabilidad.

Con todo, ni estamos en presencia de una catástrofe, ni lo que es mas importante, la catástrofe es instantánea e impredecible. Desde hace años y especialmente en los momentos actuales, la problemática de los sistemas de pensiones es tema de debate tanto

en los foros nacionales, regionales e internacionales. En este orden y sin perjuicio de las reformas racionalizadoras y modernizadoras necesarias, es imprescindible buscar elementos de salida para las generaciones afectadas. Dicho de otra forma, es necesario habilitar mecanismos que contribuyan a paliar el efecto expulsión y la tendencia asistencializadora.

4.5. Las opciones de protección privada: de titular de derechos públicos a cliente de entidades privadas.

Desde hace décadas estamos asistiendo a una inmersión de la iniciativa privada en el entramado de la protección social, con amplios niveles de intensidad según las materias (asistencia sanitaria, servicios sociales, servicios asistenciales, pensiones..) y los Estados. También esta nueva configuración de los sistemas de protección social, impensable en un pasado no muy lejano, abre una problemática extraordinariamente compleja y novedosa, de la que destacaremos alguno de sus elementos.

La incorporación de la iniciativa privada tiene varios escenarios, siendo el más significativo el vinculado a los espacios en que el Estado se repliega cediendo parcelas de actuación en exclusiva a la iniciativa privada. Este repliegue del Estado implica, que ciertas materias abandonan los parámetros del servicio público para transferirse al mercado y quedar sometidas a sus propias reglas. La cuestión no esta en la vieja polémica entre lo público y lo privado, sino en el impacto que las reglas del mercado provocan o pueden provocar sobre materias que no siempre se ajustan a los estándares clásicos del mercado. Las consecuencias, sin ánimo de exahustividad, son claras, así:

- La iniciativa privada se retira de aquellos espacios que no son rentables, lo que normalmente no propicia una reconstrucción del servicio público. La retirada del sector privado propicia que la cobertura residual de carácter público, cuando existe, sea totalmente insuficiente. En estas situaciones, se reclama e incluso se propicia la colaboración

64 Sobre la nueva “underclass”, véase ZYGMUNT BAUMAN, Trabajo, consumismo y nuevos pobres, Gedisa editorial, Barcelona, 2000, pags. 60 y ss.

ciudadana a través de las Organizaciones No Lucrativas y del denominado “capital social”.

- Que el sector privado tan solo busque implantación en aquellos espacios susceptibles de negocio, dejando sin cobertura a colectivos que tradicionalmente eran afectados por el servicio público. En estos casos, la prestación bien desaparece, bien se encarece (lo que dificulta su aplicación o mantenimiento), o bien se reclama también aquí la colaboración ciudadana a través de las Organizaciones No Lucrativas.
- Que el sector privado seleccione a los destinatarios ofreciendo diversos tipos de servicios, en definitiva ordenando la actividad por categorías de beneficiarios en función de los posibles niveles de negocio. El resultado es claro y opuesto al efecto igualitario y solidario del servicio público, se diferencia entre ciudadanos de primera, segunda...y se les ofrece servicios en relación a su categoría y a su capacidad económica para el consumo.

Otro bloque de cuestiones a destacar, están vinculadas al cambio que la privatización provoca en la esfera del sujeto destinatario. En efecto, el ciudadano y/o el trabajador, dejan de ser titulares del derecho a la protección social (sanidad, servicios sociales, pensiones...) para convertirse en “clientes” de los nuevos proveedores privados⁶⁵. Es claro que el cambio y sus efectos adquieren connotaciones de vital importancia. La relación entre el titular del derecho y el Estado se transforma en una relación de carácter comercial entre la empresa privada que realiza la actividad y el consumidor o cliente del servicio. Igualmente, la retirada del Estado en favor de la actividad privada implica el cese de la garantía institucional, en la medida en que la transferencia al mercado reconduce los espacios de garantía pública a los que ofrece el propio mercado con sus propias reglas, de lo que deriva que los fallos del

mercado son padecidos y soportador por el “cliente” (viejo titular del derecho), sin que sea posible la garantía subsidiaria pública, como algunos inocentemente creen⁶⁶. Otro de los elementos derivados de la transferencia al mercado, se centra en un cambio en el escenario de los mecanismos de tutela y en sus principios aplicativos. Finalmente, desaparecen los mecanismos de participación (o en el mejor de los casos adquieren carácter simbólico) de los ciudadanos o de los trabajadores a través de sus organizaciones representativas.

Ciertamente el Estado mantiene ciertas funciones de ordenación, control y alta inspección, según las materias, pero estas funciones normalmente no afectan a los contenidos que hemos identificado. No obstante, como veremos en algunas materias, el Estado no se desinhibe en su totalidad, las quiebras del mercado provocan una repercusión directa, aunque con finalidad distinta. Un ejemplo claro es la privatización total de las pensiones, en estos casos la quiebra de la capitalización no plantea un problema (más allá de los resultados económicos) para la multinacional del seguro, pero sí para el Estado en la medida en que el volumen de ciudadanos que han perdido la pensión prometida (y con ella todos los depósitos históricos) puede afectar gravemente a la estabilidad social.

4.6. La inestabilidad de las fuentes de financiación: las dimensiones de la globalización.

Es sobradamente conocido que la utilización de las aportaciones de trabajadores y empresarios como principal e incluso única fuente de financiación de los sistemas de protección social, lleva implícito un importante elemento de dependencia. Sin embargo y mas allá de las sucesivas crisis económicas y sus impactos, podíamos decir que era una “dependencia bajo control”, que se movía en ciclos susceptibles de ser

65 El tema es detenidamente analizado por M^a JOSÉ FARIÑAS DULCE, La ideología neoliberal de la globalización, publicado en este mismo Volumen . En el mismo sentido, JEAN-VICTOR GRUAT, en “Pertinencia, principios de la seguridad social y reforma de las pensiones” en *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, OIT, 1.998, pág. 28.

66 Esto implica que los ciudadanos deben gestionarse individual e insolidariamente sus situaciones de riesgo. A este respecto, véase ULRICH BECK, *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona, edit. Paidós, 2000, pags. 13 y ss.

absorbidos e integrados en la distribución intergeneracional del sistema de reparto, singularmente en aquellos Estados con economías avanzadas, en la medida en que contaban con los instrumentos y autoridad propia del Estado-Nación.

El estado de la cuestión ha cambiado sustancialmente. Hoy las exigencias impuestas por la globalización neoliberal no solo han incrementado la dosis de dependencia, sino que han provocado un cambio de escenario cuya característica principal es “la inestabilidad”, o si se prefiere, “la estabilidad en el ciclo corto”, lo que es mas grave al instrumentalizarse como “espejismo” que contribuye al engaño social e incorpora en sucesivas dosis el mensaje de lo inevitable y necesariamente asumible. En este nuevo escenario, el Estado-Nación ha perdido en gran medida su autoridad, o ha visto como esta se debilitaba, bien como efecto asumido y pregonado como inevitable, bien por la imposición de espacios regionales de pertenencia (por ejemplo la Unión Europea y singularmente para los Estados incorporados a la moneda única), bien por el control ejercido por instituciones internacionales respecto de Estados de ellas dependientes (por ejemplo, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional respecto de países Latinoamericanos, entre otros) con políticas no siempre estables (hoy es necesaria la dolarización y mañana la adaptación a la economía real; hoy es necesaria la capitalización de las pensiones en todo los Estados , singularmente en los dependientes, y mañana el mensaje se corrige y se desuniversaliza el molde, cuando la rectificación es de una complejidad extrema; hoy es necesaria la privatización a gran escala y mañana ...) , bien por los mecanismos de control impuestos a los Estados por Convenios o Tratados internacionales, singularmente y por ejemplo los establecidos en el Tratado de Libre Comercio.

Algunas puntualización sobre la inestabilidad referida. Decíamos que los cambios operados en los sistemas productivos han propiciado un replanteamiento de su estructura tradicional, cuyas expresiones más significativas serian las siguientes:

- Una mayor movilidad geográfica (hacia países periféricos o semiperiféricos) de los centros de producción en función de estrategias internacionales, buscando mayores facilidades de implantación, reducción de los costes de producción, menor nivel de control y de exigencias legales⁶⁷... Esta movilidad incorpora elementos de inestabilidad hasta ahora inexistentes, ningún Estado tiene certeza sobre el tiempo que se mantendrá una determinada planta de producción, sin que los esfuerzos del propio Estado, de los trabajadores y sus representantes, la dosis de benevolencia legal..., incorporen en la actualidad excesivos elementos de implicación geográfica, las estrategias operan con otros criterios.
- Los actuales sistemas de producción especialmente descentralizados, provocan que el efecto de la movilidad tenga una repercusión en cadena, de forma que el traslado del centro básico de producción impacta sobre toda la actividad auxiliar, que normalmente supera el centro base. Incluso la propia producción auxiliar también entra en el espacio de la movilidad, con lo que los efectos espirales son de alto alcance e incrementan la intensidad de la inestabilidad.
- Las exigencias estratégicas nos ha situado igualmente en un espacio de concentración también desconocido hace años y en permanente evolución, del que deriva normalmente una reordenación de los recursos humanos, de las estructuras productivas... para buscar la máxima operatividad. En si misma esta tendencia hacia la concentración, aporta mayores niveles de estabilidad, sin perjuicio de que a mayor nivel de concentración mayor nivel de movilidad geográfica.
- El impacto de las nuevas tecnologías vinculadas a nuevas formas de producción, cuya incidencia sobre los mercados de trabajo ha sido creciente y lo será aun mas, sin que en el intervalo presente se vislumbre el impacto tradicional de las “grandes revoluciones” conocidas.

67 En la misma línea, ROBERT HOLZMAN subraya como la globalización facilita las acciones encaminadas a eludir el impuesto al trabajo mediante la elección estratégica de la localización de la producción, “El enfoque del Banco Mundial respecto de la reforma de las pensiones” en *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 53, nº1, año 2.000, pág. 18.

- La descentralización productiva esta afectando a un segmento importante de la actividad productiva, sea cual sea su nacionalidad, el tipo de actividad y su ubicación. La descentralización tiene variados y complejos efectos, que van desde el aumento del trabajo informal, la mayor volatilidad de la actividad descentralizada, hasta la creación de un nuevo concepto de trabajador, el autónomo dependiente o el paradedependiente. En todos los supuestos se produce el desplazamiento o la desaparición de las cargas sociales, lo que normalmente provoca, cuando menos, su reducción. La tendencia creciente de esta estrategia y sus efectos, no solo incorporan mayores niveles de inestabilidad, sino directamente un impacto considerable sobre los niveles de recaudación para los sistemas de protección social.
- Las nuevas estructuras productivas incorporan una elevación del trabajo atípico (la contratación temporal, a tiempo parcial, teletrabajo, trabajos con Empresas de Trabajo Temporal...., todos ellos con menores ingresos y menores aportaciones sociales) y una alta dosis de volatilidad de las plantillas, lo que supone entradas y salidas frecuentes y con ellas una reducción de la carrera de seguro del trabajador, lo que a su vez reduce sus aportaciones al sistema y aumentan los gastos. Esta alta volatilidad incorpora también un elemento de inestabilidad⁶⁸.

Los elementos identificados, a modo de ejemplo, pretenden poner de manifiesto una característica relativamente novedosa y creciente de los sistemas financieros de la seguridad social, a saber, la creciente dosis de inestabilidad de los medios de financiación tradicionales. Esta característica dificulta las previsiones de futuro, cualquiera que sea el sistema financiero, y aconseja abrir un debate

sobre nuevos instrumentos de financiación en un replanteamiento de los modelos de seguridad social existentes.

4.7. Singularidades de la problemática en los sistemas Latinoamericanos: ideas para una distinta ordenación.

Si bien es cierto que las reflexiones realizadas son plenamente generalizables y, por tanto, de aplicación en amplios espacios regionales, también lo es, que las descripciones efectuadas en la primera parte de este trabajo ponen de manifiesto, que la situación en los países de América Latina es singularmente distinta⁶⁹, tanto desde la óptica del modelo de pensiones imperante, con todos sus matices nacionales⁷⁰, como desde su situación estructural. A su singularidad hay que añadir el impacto de toda la problemática descrita, que con frecuencia desborda en sus efectos las previsiones planteadas desde otros espacios regionales, dicho en otros términos, los efectos nocivos se presentan en aquellos países con la aplicación de un coeficiente multiplicador. Cuando hablamos del incremento de la pobreza, del trabajo atípico, de la exclusión social, del trabajo clandestino, de la desprotección, de la corrupción, del fraude social, del desempleo, de la concentración de riqueza, los datos son concluyentes y alarmantes. A todo ello se une, la alta dependencia de instituciones económicas internacionales, el efecto domino que provocan las economías de los grandes estados de la región y la debilidad de los espacios regionales contruidos.

Sin perjuicio de consideraciones propias, son instrumentos adecuados para centrar el debate y la reflexión, el conjunto de conclusiones y, singularmente, las declaraciones técnicas, surgidas de la Conferencia de Ministros de Seguridad Social de Europa, Améri-

68 Sobre estas circunstancias, JOSE LUIS TORTUERO PLAZA, *Flexibilidad y rigidez en los mecanismos de contratación laboral: inestabilidad y estabilidad en el empleo*, en Rev. Jurisprudencia Laboral, Vol. V extraordinario, 1999 (Costa Rica). También puede verse, del mismo autor, *Apuntes para un debate sobre el trabajo a tiempo parcial y Seguridad Social*, en Rev. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (España), Sec. Seguridad Social, num. 9, 1998.

69 Una visión de conjunto con referencias expresas y múltiples reflexiones sobre la problemática abordada, en ADOLFO JIMÉNEZ FERNÁNDEZ Y FRANCISCO JACOB SÁNCHEZ, *La reforma de los sistemas de pensiones en Iberoamerica*, en AAVV, *Las reformas...*cit, pags. 265 y ss.

70 Matices que han sido y son consecuencia de las circunstancias propias de cada Estado, que incluso condicionan su identificación de conjunto, en este sentido, OSCAR HERMIDA URIARTE, *Los principios de la seguridad social*, en AAVV, *La seguridad social en Uruguay*, Montevideo, 1991.

ca Latina y el Caribe celebradas en Valencia (2002) y que fue precedida por las reuniones de Río de Janeiro (1999) y de La Haya (2002)). Sin perjuicio del valor instrumental y político del comunicado final de la Conferencia de Valencia, es de interés la Declaración Técnica efectuada en la reunión de la La Haya, que se incorpora como Anexo. El referido documento, permite reflexionar sobre planteamientos surgidos de los propios Estados, con aportaciones de las instituciones nacionales e internacionales, de expertos, de los interlocutores sociales, ONGs..., lo que nos sitúa en una problemática delimitada y asumida. Por el interés del documento se incorpora en el Anexo documental de este libro. A su contenido haremos referencias puntuales en las reflexiones que siguen

4.7.1. Capitalización y reparto: ¿es posible un equilibrio diferente?.

4.7.1.a. Realidades y dudas sobre la viabilidad del modelo.

Como vimos, un numero importante de Estados iniciaron reformas para transformar sus sistemas públicos tradicionales basados en un sistema financiero de reparto, con la finalidad de reconstruir la estructura protectora sobre la base de un “pilar” principal, de carácter profesional, que utiliza el sistema financiero de capitalización, gestionado por instituciones privadas con animo de lucro. También vimos que el modelo de transformación ha aceptado múltiples singularidades según cada Estado, aunque la problemática sobrepasa las peculiaridades actuando como común denominador.

Como punto de partida es necesario reconocer la complejidad de valorar un sistema de transformación inacabado de largo transito, incluso referida a Chile que es el país pionero y con mayor historia, aunque todavía en transición⁷¹. No obstante, es imprescindible aventurar diagnósticos y soluciones, en la medida en que la transformación es desde un punto de vista

social algo parecido (en esta era de guerras preventivas) a una “bomba de efectos retardados”, donde nadie sabe a ciencia cierta si explotara o no, aunque los datos que conocemos ofrecen mas pesimismo que optimismo. Es una realidad constatable (algunos datos ya han sido proporcionados) que los “sacrosantos beneficios nacionales” de la transformación no se han alcanzado y difícilmente se alcanzaran. Tampoco desde una perspectiva individual y colectiva, la evolución ha sido satisfactoria, los niveles de cobertura de la población son escasos y los aportes son insuficientes para generar pensiones dignas. Igualmente las reglas del nuevo mercado han provocado una selección de entidades privadas, con resultados oligárquicos de entidades extranjeras con intereses ajenos (o al menos no vinculados) al desarrollo nacional, que sin embargo controlan rentas acumuladas que alcanzan una alta representación del PIB nacional.

También es necesario plantear que los Estados carecen de posibilidades y de instrumentos financieros para construir un primer pilar financiado mediante impuestos, que permita otorgar una protección razonablemente digna a importantes sectores de la población y, menos aun, actuar como “salvavidas” ante las posibles quiebras (totales o parciales) o insuficiencias de los sistemas capitalizados. El debate en este terreno y con esta dimensión, tiene un alto componente de falsedad y, por tanto, de agresión a la conciencia social.

La combinación de ambos elementos [dudas razonables sobre los sistemas capitalizados (como principal o único sistema protector) e imposibilidad de cobertura publica], plantea la necesidad de abrir un debate que permita buscar formulas de equilibrio que ofrezcan mayores dosis de garantía.

4.7.1.b. El debate sobre un nuevo modelo.

Sin perjuicio de operar en un sin fin de direcciones todas interrelacionadas (muchas de las cuales se recogen en la Declaración Técnica), es innegable

71 Una valoración de conjunto con propuestas de reformas en el interesante trabajo de EMILIO MORGADO VALENZUELA, Reforma de la Seguridad Social en Chile: el sistema de pensiones de vejez, en AAVV, Las reformas de la seguridad social en Iberoamerica..cit, pags. 69 y ss, y la bibliografía que cita

que el centro de neurálgico se sitúa en la población activa, sin perjuicio del nivel de capitalización alcanzado en cada Estado. El planteamiento consistiría en reconstruir paulatinamente y con carácter universal y obligatorio, un pilar de carácter mixto, donde un porcentaje de las aportaciones de trabajadores y empresarios sirviera para la reconstrucción del sistema público de reparto y el resto del porcentaje se destinara a mantener (en forma mas reducida) la cobertura de la capitalización. En definitiva, se trataría de reconstruir un pilar obligatorio de carácter mixto (parte público y parte privado) que constituyera el pilar hegemónico del sistema, con vocación de incorporar en él a la totalidad de la población activa.

No se trata de volver al pasado sino de aplicar formulas de redistribución del riesgo que incorporen una mayor dosis de garantía, combinando de forma adecuada según cada Estado y dentro del mismo pilar los dos instrumentos financieros (capitalización y reparto) en una redistribución variable de una cuota única. Podría pensarse, que esta formula – u otra similar- provocarían la insuficiencia ambos sistemas, sin embargo debe repararse en que la posible insuficiencia (siempre susceptible de acomodación en sus niveles de equilibrio) quedaría compensada por una mayor garantía, singularmente si planteamos ésta desde la insuficiencia (objetiva y subjetiva) de los espacios capitalizados (como formula única) , de sus imponentes costes (de transformación y administración privadas) , de las razonables dudas sobre su éxito y , en definitiva, de las consecuencias catastróficas de su fracaso.

Ya hemos reiterado que el núcleo básico de actuación, en la reconstrucción de los sistemas de pensiones, es la población activa, lo que nos traslada a la problemática del empleo. Una de las ventajas de la reordenación propuesta es precisamente la unidad de actuación, en el sentido de que las políticas de empleo irán vinculadas a la extensión de la cobertura del sistema de pensiones, donde el Estado asumirá un nuevo protagonismo.

Finalmente, es necesario advertir que la formula propuesta para el debate es lo suficientemente flexi-

ble como para acomodarse a las peculiaridades de cada Estado o para integrar sus singularidades. Es evidente, que no podemos operar con un modelo de aplicación universal, sino buscar y debatir propuestas e ideas, que tras la identificación de un núcleo común, gocen de la flexibilidad necesaria para su aplicación.

4.7.1.c. La colaboración internacional.

Es precisamente en este intento de renovación, donde las llamadas a la colaboración internacional y regional contenidas en la Declaración Técnica (ver Anexo documental) alcanzan su máxima expresión, especialmente para evitar los errores históricos que condujeron a la crisis de los sistemas tradicionales, con la finalidad de modernizar los aparatos de gestión publica y aplicar nuevas tecnologías, fomentar la participación de los interlocutores sociales, evitar las situaciones de privilegio y la corrupción, separar las fuentes de financiación⁷²... El planteamiento descrito, adquiere carácter de indispensable, en la medida en que la colaboración internacional (financiera y técnica) no contribuya a la reordenación, en unos casos, y a la modernización, en otros, de las estructuras del Estado, las medidas que se puedan tomar mantendrán “los fantasmas históricos” y la desconfianza ciudadana.

La labor a realizar es singularmente compleja y extensa, pero absolutamente necesaria, donde el tiempo juega un papel estratégico, en la medida que las dificultades de reordenación están en proporción al tiempo de vigencia de la transformación.

4.7.1.d. La participación colectiva e individual.

Vimos también que una de las consecuencias del transito a las formulas de capitalización privada ha sido la perdida o anulación de los canales de participación. La reordenación de los sistemas permitirá recuperar o incorporar nuevas formulas de participación, que contribuyan a robustecer el sistema, a ordenar los mecanismos de control y, en definitiva, a construir formulas

72 A esta lista refiere detenidamente MARIO PASCO COSMÓPOLIS, ¿Son los sistemas privados de pensiones formas de Seguridad Social?, en AAVV, Las reformas de la seguridad social en Latinoamérica..cit, pages. 173 y ss.

de participación institucional. La incorporación de los interlocutores sociales constituye una pieza esencial en este proceso.

Sin perjuicio de lo anterior, entendemos necesario incorporar mecanismos de participación individual que, como vimos, contribuyan a reestablecer un clima de confianza en el sistema público. No se trata de mensajes “populistas”, sino de crear espacios donde la decisión del beneficiario adquiera relevancia en la ordenación y funcionalidad del mecanismo protector, de forma que éste sea asumido como propio dentro de una concepción solidaria renovada.

4.7.1.e. La redefinición ideológica del Estado.

El cambio de escenario lleva implícito un efecto adicional de extrema importancia. En efecto, en las últimas décadas hemos asistido a una paulatina retirada del Estado como exigencia de las tesis neoliberales, cuyos efectos perniciosos en todos los órdenes van adquiriendo relevancia. En este sentido, es necesario afrontar una reconstrucción ideológica del Estado, al tiempo que la modernización de sus estructuras, de forma que nos situé en un escenario renovado. A esta finalidad contribuirá, sin duda, la reordenación de los sistemas de pensiones, donde el Estado recupere el espacio perdido y el ciudadano se constituya nuevamente en titular de derechos de carácter público.

4.7.1.f. Pensiones y emigración.

Otra cuestión de sumo interés y de repercusión notable es la vinculada al alto nivel de emigración

continental e intercontinental. A este respecto, como bien recogen la Declaración de Valencia y la Declaración Técnica, es necesario un replanteamiento de los instrumentos internacionales de coordinación de los sistemas de seguridad social, así como de los Convenios bilaterales y multilaterales, de forma que los derechos en curso de adquisición de los emigrantes en los países receptores no encuentren obstáculos, precisamente en los instrumentos internacionales aplicables, bien por su insuficiencia, bien por su inexistencia. Aquellos pueden ser un buen instrumento de solidaridad (mas bien de obligación) internacional, especialmente cuando nos referimos a espacios regionales organizados con respecto a ciudadanos de terceros estados.

Un ejemplo inacabado de esta tendencia necesaria puede encontrarse en el Reglamento (CE) 859/2003, de 14 de mayo, sobre aplicación de las normas de coordinación europea de los sistemas de seguridad social (Rgto.1408/71) a los nacionales de terceros estados. Sin duda es un instrumento insuficiente a los efectos referidos, pero con seguridad constituirá (ya constituye hoy un espacio de reconocimiento) una plataforma de evolución.

Lo dicho hasta ahora refiere a los emigrantes legalmente establecidos en los distintos Estados, ya que tan solo a ellos se les aplica los instrumentos jurídicos internacionales existentes. Sin embargo, la problemática de la emigración adquiere dimensiones alarmantes cuando nos referimos a quienes están en situación de ilegalidad. En este orden, es necesario afrontar procesos de legalización de la emigración, procurando evitar, en la medida de lo posible, el denominado “efecto llamada”.