

## PROYECTOS PARA UNA SOCIEDAD ABIERTA

### **JUBILACIONES: CUENTA REGRESIVA A LA MISERIA \***

**Alberto Benegas Lynch (h)**

**Martín Krause**

\* Gustavo Lázzari colaboró en la investigación, redactó y compiló las estadísticas de los anexos. Ricardo Rojas brindó interesantes comentarios y sugerencias.

Nota: El presente trabajo fue desarrollado en agosto de 1991.

#### **1. La "previsión social" no fue ni previsor ni social**

La denominación "previsión social" en la Argentina alude a un sistema implementado por el Estado, supuestamente para atender las necesidades de la población cuando por su edad avanzada disminuye su capacidad de trabajo y, por ende, su autosustentación.

Sin embargo, al margen de las intenciones de quienes buscaron implementar este sistema, la realidad nos muestra un cuadro de situación que contrasta abiertamente con aquella intención. El sistema de "previsión" del Estado no brinda ninguno de los servicios para los que fue creado. No es previsor, ni sirve para que otros puedan prever su futuro, ni es social en cualquier acepción que se le quiera dar a esta palabra. Para los jubilados el sistema estatal significa un castigo por sus años de trabajo y aportes. Para los trabajadores y aportantes significa una cuenta regresiva a la miseria. Si hay algo que no se puede hacer en la Argentina es prever que, con el sistema estatal, alguien tendrá resuelto mínimamente el problema de la subsistencia en la ancianidad.

Este resultado no es de extrañar; es muy común observar que cuando se incluye la expresión "social" en proyectos gubernamentales los resultados son opuestos a los que se anuncian. En este sentido Hayek explica que: "[...] El adjetivo indicado ha conseguido vaciar de contenido a todos y cada uno de los sustantivos a los que se aplica.

Así pues, el término 'social' se ha convertido en lo que algunos norteamericanos suelen denominar un 'término-comadreja', expresión sin duda derivada del verso de Shakespeare: 'De cualquier canción puedo extraer la melancolía, al igual que la comadreja sorbe el contenido del huevo' (As you like it 2, 5). La comadreja, en efecto, es capaz de vaciar un huevo sin perturbar su envoltura. Pues bien, de manera semejante, también el término 'social' suele vaciar

de contenido cualquier palabra a la que se le aplique, aunque aparentemente nada anormal haya sucedido".<sup>1</sup>

Esa descripción se ajusta a lo que ha ocurrido con el actual sistema estatal de previsión en la Argentina, ya que lo único que puede preverse en la actualidad es que prácticamente nada puede esperarse de él.

Y esto no sólo surge de la dramática situación que día a día reflejan los supuestos "beneficiarios" del sistema sino que es admitido por representantes del gobierno encargado de administrar el sistema: "El sistema previsional se ha ido deteriorando paulatinamente en el curso de los últimos años, hasta llegar a una situación crítica. El régimen para trabajadores autónomos ha perdido toda viabilidad y credibilidad, especialmente para los sectores de afiliados que estarían dispuestos a efectuar un aporte mayor si tuvieran la certeza de percibir un beneficio proporcional al esfuerzo realizado. En cuanto al régimen para trabajadores en relación de dependencia, si bien su situación no es tan crítica, ha ido acumulando cuantiosas deudas con sus beneficiarios, quienes perciben en general beneficios muy inferiores a los que establece la ley. Todo ello torna imperiosa la necesidad de una rápida reforma, que asegure a quienes hoy trabajan la certeza de alcanzar en el momento de la jubilación un beneficio razonable y preserve también los derechos de los actuales beneficiados, que se han constituido en víctimas indefensas de este estado de cosas".<sup>2</sup>

En el mismo sentido se dice que: "Estamos asistiendo a un vertiginoso deterioro del sistema previsional argentino. Magros beneficios, alta evasión de las obligaciones previsionales y fuertes desbalances en las cuentas del sistema son algunas de las características de dicho deterioro. Así, la dramática situación de la gran mayoría de jubilados y pensionados se suma a la desesperanza y angustia que invaden a los trabajadores en relación a su futuro retiro. Si bien los problemas que aquejan a la previsión social argentina son de antigua data, ellos se han agravado a tal punto que empujan al reconocimiento de la inviabilidad del actual sistema".<sup>3</sup>

Algunos indicadores de la situación actual, entre otras cosas, revelan lo siguiente:

---

<sup>1</sup>F. A. Hayek, *La fatal arrogancia: Los errores del socialismo*, Unión Editorial, Madrid, 1990, p. 186.

<sup>2</sup> Subsecretaría de Seguridad Social, "Bases para la Reforma Previsional", Subsecretaría de Seguridad Social, Buenos Aires, 1990, p. 1.

<sup>3</sup> Informe del Bloque de la UCR, Comisión Especial para la Reformulación del Sistema Previsional, Cámara de Diputadas de la Nación.

\* En la última década los haberes jubilatorios promedio cayeron más de un 50% en términos reales.

\* La proporción de jubilados que reciben el haber mínimo (hoy de 120 dólares por mes) constituye el 80% de los "beneficiarios", proporción que en el caso de los autónomos es del 100%, es del 60% para los de la Caja de Industria y Comercio y 30% para el caso de la Caja del Estado.

\* La notoria y drástica caída de la relación entre el haber jubilatorio medio y el salario medio, la cual fue del 66% en 1980, el 45% en 1985 y el 43% en 1990.

\* El sistema es incapaz de autofinanciarse y requiere actualmente substanciales transferencias del Tesoro para poder hacer frente a las magras prestaciones que se mencionaran antes. Así, por ejemplo, durante el ejercicio 1990 los aportes del Tesoro que incluyen los impuestos establecidos para financiar el sistema jubilatorio ascendieron a 1.096 millones de dólares a los cuales deben agregarse 628 millones de dólares que aportó el Banco Central en el mismo período.

\* El gobierno, además, no cumple con las mismas leyes que dictó respecto del compromiso de pagar porcentajes sobre el salario de quienes se encuentran en actividad (que varía entre el 70 y el 82% ) y por esta razón es demandado judicialmente. Por este concepto acumula en la actualidad una deuda de 6.500 millones de dólares, deuda que refinanció unilateralmente a la que no cuenta con los recursos necesarios para afrontar el pago.

Ante semejante situación no es de extrañar que haya surgido un debate sobre las causas de esta crisis, la necesidad de una reforma y las características que ésta debería tener. Hasta el momento las propuestas mantienen el aporte compulsivo, proponen un esquema jubilatorio y centran su atención en los problemas que trae aparejado el método de reparto frente a la capitalización. Consideramos que estas tres conclusiones se basan en premisas y razonamientos erróneos. El problema está en general mal planteado y, por lo tanto, las respuestas no resultan satisfactorias.

En primer término, constituye una falta de respeto al prójimo y un elitismo en el peor sentido de la expresión el que algunos se arroguen la facultad de disponer del fruto del trabajo ajeno bajo el falso supuesto de poseer mayor inteligencia y mejor conocimiento respecto de la previsión más conveniente del futuro que los que posee el propio interesado. Este modo de razonar pasa por alto las preferencias temporales de cada persona y supone que la jubilación constituye el único sistema para prever las necesidades del futuro, con lo que se descartan otros tipos de inversión como la inmobiliaria que, precisamente, ha sido una de las características más sobresalientes de la previsión en la Argentina antes de que se estableciera el sistema compulsivo. Por otra parte, resulta paradójico que se considere que la gente es capaz de elegir gobernantes pero no lo es para prever su propio futuro.

En segundo lugar, no resulta compatible con una sociedad abierta la imposición de un sistema jubilatorio. En una sociedad libre habrá tantos sistemas jubilatorios y canales de previsión como lo establezcan los interesados según sean sus particularísimos y cambiantes arreglos contractuales.

Por último, debe hacerse notar que en el caso argentino la administración gubernamental condujo sucesivamente a la quiebra tanto del sistema de capitalización colectiva como del reparto, con lo cual queda en evidencia que éste

no es el problema central. Se trata más bien de oponer el sistema gubernamental compulsivo frente al sistema privado voluntario, el cual sin duda adoptará el sistema de capitalización individual.

## **2. ¿Reparto vs capitalización o monopólico vs pluralista?**

En casi todo el mundo los sistemas de "previsión social" funcionan según lo que se ha dado en llamar el sistema de reparto, por el cual los actuales trabajadores aportan parte de su salario para pagar los haberes de los actuales jubilados. Como veremos más adelante, este sistema adolece de serias falencias, no sólo porque no se adapta a los cambios demográficos y económicos que se producen sino porque está sujeto a presiones políticas, característica ésta que comparte también con otro tipo de programas a cargo del Estado.

El sistema de reparto está siempre bajo la amenaza de quiebra debido a situaciones de desempleo, inflación, recesiones, cambios en los montos del salario real, reducciones en la fuerza laboral, menores tasas de crecimiento de la población y aumento en el promedio de vida.

“El sistema [de reparto] es, en efecto, una forma por la que la generación inicial aplica un impuesto sobre las generaciones futuras, todavía no representadas, ya que la generación inicial acuerda el pago de deudas a ellos mismos que serán pagadas con impuestos de las generaciones futuras.”<sup>4</sup>

El mismo autor describe al sistema de reparto como una cadena de correspondencia, o de las cartas, donde llega un momento en que no hay respuesta: "Este análisis explica cómo es, en verdad, como una cadena de cartas. Por medio de esos esquemas, los participantes iniciales convencen a los posteriores para que les transfieran fondos a ellos en retorno por transferencias aun mayores de un supuesto mayor número de participantes futuros. Los participantes iniciales, entonces, realizan grandes ganancias con este esquema, recibiendo grandes transferencias y pagando poco o nada al sistema. Pero cuando el número de individuos participantes no puede expandirse más, ya no pueden recibir más de lo que pagan y el sistema colapsa, ya que se torna imposible inducir a alguien a que siga aportando a él. Los participantes posteriores, como resultado, pierden los fondos que contribuyeron, ya que nadie paga para proveer los fondos necesarios".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>Peter J. Ferrara, *Social Security: Prospects for Real Reform*, Cato Institute, Washington, 1985.

<sup>5</sup> Ferrara, id.

Esto es lo que sucede precisamente en la Argentina, si bien, como veremos más adelante, nuestro país inicialmente no implementó el sistema de reparto sino que llegó a él forzado por haber quebrado antes los sistemas de capitalización existentes. En general, la situación no ha sido distinta en muchos otros países que aplican sistemas similares. Veamos algunos ejemplos.

### *Bolivia*

"En la actualidad, en el país existen 314.000 trabajadores que cotizan al seguro social. Sus aportes llegan a sumar, en un año, 112 millones de bolivianos. Estos recursos deben servir para cubrir el pago de pensiones a 97.000 rentistas. "

"Nuestro país cuenta con un cuerpo de leyes, disposiciones y reglamentaciones para el sistema de seguridad social y específicamente para la etapa de jubilación, con medidas concretas que no llegan a satisfacer a quienes se acogen a ese beneficio."

"Según estudios, más del 80 por ciento de la población laboral que fue jubilada cobra rentas mínimas que no les alcanzan para poder cubrir sus gastos más elementales. A esto se tiene que agregar el proceso de trámites ampulosamente burocráticos, en los que el jubilado tiene que soportar un trato no acorde con su dignidad. De esta manera, mineros, fabriles, profesores, trabajadores del Estado, constructores, gastronómicos, etcétera, confrontan graves problemas."<sup>6</sup>

### *Chile*

"Hacia 1980 había en el país 32 diferentes instituciones previsionales, si bien el 95% de los imponentes cotizaba en sólo tres: el Servicio de Seguro Social (65 por ciento); la Caja de Previsión de Empleados Particulares (18 por ciento), y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodismo (12 por ciento)."

"En las 32 Cajas se podía distinguir y subdistinguir hasta cien regímenes previsionales diferentes, algunos de los cuales conducían a situaciones realmente privilegiadas, como, por ejemplo, el sistema de 'perseguidoras', bajo el cual las pensiones se reajustaban en la misma forma que el sueldo similar en actividad, o el de jubilaciones anticipadas, que podía permitir a un bancario acogerse a retiro a los 42 años de edad. "

"Pero la mayoría de los trabajadores -entre ellos los más pobres- quedaron, de una manera que parecía metódica, marginados de todos los privilegios y sometidos a las más duras exigencias del sistema, cosechando la parte más magra de sus frutos."

---

<sup>6</sup>Diario Presencia, La Paz, 28 de junio de 1991 y 18 de agosto de 1991.

"Pues en la institución donde ellos cotizaban, el Servicio de Seguro Social, sólo se podía jubilar por edad, y la exigida en su caso era más alta que en otros regímenes previsionales; no cabía pensionarse por antigüedad, como en las Cajas delos empleados, y el monto de la pensión era un porcentaje menor de la remuneración que en las demás instituciones."

"Esas y otras desventajas afectaban a casi los dos tercios de los imponentes chilenos, entre ellos, como se dijo, los más pobres."

"Lo cual, por cieno, no hablaba bien de la 'solidaridad' en que hallaba su fundamento moral el sistema de reparto."

"Nadie podía elegir ni optar. Nadie era dueño de sus aportes previsionales. Alrededor del 30 por ciento de la fuerza de trabajo evadía la obligación de cotizar, que era mirada como un impuesto destinado a beneficiar a otros. Y era precisamente eso."<sup>7</sup>

### *Uruguay*

"Las instituciones estatales gestoras ya venían cayendo en un pronunciado descrédito por la fuerte carga clientelística que caracterizaba su gestión, y a ello se sumaban las enormes dificultades financieras para hacer frente a sus compromisos. La deficiente administración de los cuantiosos fondos acumulados antes de que los regímenes llegaran a su madurez significó la total descapitalización de estas instituciones y la consiguiente necesidad de transformar, en los hechos, su régimen técnico financiero en un régimen de reparto puro, sin ningún tipo de reservas."

"No obstante, pese al paupérrimo nivel de las prestaciones, la carga financiera de su mantenimiento implicaba tasas de aportación sumamente elevadas, como consecuencia de que se intentó mantener hasta sus últimas consecuencias un régimen de protección aparentemente amplio y generoso."<sup>8</sup>

Otro estudio menciona lo siguiente:

"Los resultados obtenidos en el llamado Escenario Base, aquel que de mantenerse la normativa actual se considera más probable, evidencian que el

---

<sup>7</sup> Hermógenes Pérez de Arce, I., en: Hernán Cheyre Valenzuela, *La previsión en Chile ayer y hoy: impacto de unta reforma* Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1988, pp. 8 y 9.

<sup>8</sup>Rodolfo Saldain, presidente del Banco de Previsión Social del Uruguay, "Un análisis en proyección y bases de cambio 1991", en la revista *Respuesta* N° 41 (20 de julio de 1991), Montevideo.

sistema avanza rápida y progresivamente hacia una situación de crisis irresoluble en la primera década del siglo próximo".<sup>9</sup>

Esta situación ha sido reconocida también por el presidente uruguayo, Luis Alberto Lacalle Herrera, en un mensaje al país:

"Este gobierno se siente en la obligación, hoy por mi intermedio, de llegar a usted, ciudadana y ciudadano, trabajador, jubilado, joven o viejo, empresario o sindicalista, a decirles que podemos sobrellevar más o menos la crisis actual; el año que viene con un fuerte aumento de los aportes que tenemos que hacer a través del

sistema impositivo. Pero que a partir del año 1995, es decir cuando yo ya no sea presidente, cuando haya otras Cámaras, otra mayoría, otro gobierno, ese sistema va a entrar en una crisis muy profunda porque los aportes extra sistema tendrán que ser de un nivel que yo realmente dificulto que la sociedad uruguaya pueda pagar".<sup>10</sup>

### *Brasil*

En este país al sistema de reparto debe agregarse el reciente escándalo como consecuencia del uso indebido de fondos y las llamativas disposiciones de la nueva Constitución de 1988. Estas disposiciones conducen a que: "El nuevo sistema previsional definido por la Constitución de 1988, si es regulado conforme a las propuestas presentadas por el Legislativo, provocaría, hasta 1995, un déficit en las actividades del I.N.S.S. (incluido el servicio de salud) del 30% del P.B.I".<sup>11</sup>

### *Venezuela*

En este país el gobierno ha presentado al Parlamento una propuesta de reforma del sistema estatal. Para ello se creó una Comisión Especial del Senado de la República, la cual manifiesta:

"Observamos con preocupación cómo sistema y subsistema de seguridad social (Seguro Social, Asistencia Social, Previsión Social Pública y Privada y Beneficencia Pública), los cuales fueron creados con propósitos precisos, han

---

<sup>9</sup>Instituto de Estadísticas de la Facultad de Ciencias Económicas del Uruguay, 1991. Respuesta N° 41 (20 de julio de 1991), Montevideo.

<sup>10</sup>Respuesta N° 41 (20 de julio de 1991), Montevideo.

<sup>11</sup>"Instituto Liberal, "Previdencia Social", Instituto Liberal, Río de Janeiro, julio de 1991, p. 3.



resultado ineficientes y de poca cobertura en detrimento de la calidad del servicio que recibe la población cotizante".

"[...] la reformulación del actual régimen de prestaciones sociales es inaplazable, tanto en lo que respecta al pago de prestaciones sociales como al sistema de pensiones. En el primero por la tendencia del trabajador de disponer de esta indemnización mucho antes de su retiro definitivo, lo que a todas luces distorsiona el ánimo para el cual fue concebido, y en el segundo, por la 'ineficiencia' del sistema de pensiones vigentes. "<sup>12</sup>

Pero no sólo en países latinoamericanos tienen problemas los regímenes estatales de reparto, también los tienen en los países industriales.

### *Alemania*

"La alteración de la pirámide demográfica (cada vez menos jóvenes y cada vez más viejos) representa una creciente amenaza para el tramado 'contrato generacional', porque los fondos del seguro se nutren de las cotizaciones de los laboralmente activos Y ya se ve claramente que los fondos del seguro no van a bastar para asegurarle al cotizan te un nivel de vida suficiente durante la vejez. Los institutos de previsión han dado la voz de alarma en grandes anuncios de prensa, y aunque el gobierno diga lo contrario, la pensión va a dejar de serlo que era, esto es, el instrumento para asegurarse en la vejez un nivel de bienestar aceptable, para limitarse a asegurar el mínimo existencial. El júbilo oficial del centenario (se refiere al centenario del sistema creado por Bismark) no debe encubrir esta triste realidad. "<sup>13</sup>

### *Nueva Zelanda*

"Las proyecciones demográficas de Nueva Zelanda muestran una tendencia similar a la de los países de la O.C.D.E. Su tasa de dependencia se espera que suba de 16 en 1980 a 23 en 2010, llegando a 36 en 2030 y luego reduciéndose levemente a 35 en 2050. El gobierno ha estimado que el resultado sería una duplicación del costo fiscal del sistema de superanualidad nacional a mediados del

---

<sup>12</sup> Informe de la Comisión Especial del Senado de la República de Venezuela, Caracas, junio de 1991, p. 7.

<sup>13</sup>Wolfgang Koch, Stuttgarter Zeitung, 18 de octubre de 1990. Tribuna Alemana, 7 de noviembre de 1990, Hamburgo.

próximo siglo. Por eso la carga fiscal y los costos económicos que generará crecerán significativamente."<sup>14</sup>

### *Canadá*

"Una mayor expectativa de vida tiene interesantes consecuencias sobre la tasa de dependencia, esto es, el número de gente retirada por cada persona activa. Actualmente esta relación es de cerca del 19°16, por lo que hay una persona retirada por cada 5,3 trabajando. Para 2025 habrá una persona retirada por cada tres trabajando y para 2100 cada persona retirada estará apoyada por sólo dos personas trabajando." (En la Argentina, esa relación es actualmente de 1,5.)

"Estudios del Actuario Principal muestran que bajo la evaluación más optimista de los aspectos económicos del plan [en Canadá] existe una deuda de 306.000 millones de dólares."<sup>15</sup>

Un informe de la O.C.D.E. muestra que la proporción de la población por debajo de 15 años se reducirá de un promedio de 23% en todos los países que agrupa esa asociación a 17% en 2030 y habrá un crecimiento sustancial de la cantidad de gente mayor de 65 años. En Japón, por ejemplo, este grupo era sólo el 9% de la población en 1980 y llegará al 20% en 2030. Este fenómeno se da en forma similar en todos los países desarrollados. Inciden en ello varios factores: por un lado, una mayor expectativa de vida debido a los avances de la medicina y el crecimiento económico que pone al alcance de más gente las tecnologías más sofisticadas; por otro, una reducción de la tasa de natalidad. En otros casos aparece el fenómeno denominado baby-boom, que se traduce en la gran cantidad de nacimientos luego de la Segunda Guerra Mundial; estas personas están ahora en plena etapa productiva, pero cuando lleguen a su edad de retiro invertirán notablemente la relación entre aportantes y beneficiarios.

Los sistemas de reparto no pueden hacer frente a estos cambios, y las alternativas que quedan dentro de la administración gubernamental van siempre en detrimento de futuros retirados. Así el informe de la O.C.D.E. menciona que: "La primera conclusión es que, aunque hay algunas variantes entre países, se requieren grandes incrementos de las tasas de contribución para financiar pensiones futuras, y que esta carga caerá más pesadamente en algunas generaciones que en otras. En

---

<sup>14</sup> New Zealand Business Roundtable, "Retirement Income Provision", New Zealand Business Roundtable (marzo de 1989), Auckland, p. 13.

<sup>15</sup> Michael Walker, "Canada Pension Plan's Taxing future", Fraser Forum (mayo de 1990), Ontario, p. 35.

los cuatro países estudiados (Estados Unidos, Alemania, Japón y Suecia ), tarde o temprano, los ajustes serán inevitables".<sup>16</sup>

El mencionado estudio dice que una forma de reducir estos inconvenientes es crear un fondo para hacer frente a estas circunstancias, pero, nuevamente, como ha sucedido con todos los sistemas estatales, existe el peligro de que "un fondo no sea utilizado para su propósito original sino para financiar el gasto público". Esto no sólo ha sucedido en países cuya característica es la mala administración, sino hasta en aquellos en los cuales supuestamente los gobiernos administran bien los recursos en estas áreas.

### *Japón*

"Las pensiones en Japón se pagan sobre la base de un sistema financiado o de acumulación [que nosotros denominaremos de capitalización colectiva], más que un sistema de pay-as-you-go. Dentro de un sistema de acumulación, los beneficios que se pagan a cada persona jubilada dependen del rendimiento financiero de las contribuciones que esa persona y sus colegas hayan hecho durante sus días laborales. De modo que el plan estatal principal, el Kosei-Nenken-Hoken (K.N.H.), ha acumulado una importante reserva que, suponiendo tasas normales de interés, será suficiente para hacer frente a los compromisos futuros."

"Bajo el actual sistema de acumulación de Japón, las contribuciones por concepto de pensiones en 1980 ascienden al 10,6% de los salarios brutos hasta un límite de 410.000 yenes (u\$s 1.800) mensuales por trabajador. Los trabajadores de hoy están pagando las mayores exigencias que ellos mismos harán sobre el gasto social en el futuro en vez de hacer frente a las actuales exigencias, relativamente bajas, de sus mayores. Los sistemas financiados o de acumulación son inmunes a las presiones demográficas; el nivel adecuado de contribuciones depende solamente de la escala de beneficios o de la tasa de interés devengada por el fondo acumulado."

"He aquí el problema. La política del gobierno japonés es usar las reservas del K.N.H.- para proyectos de infraestructura tales como la construcción de caminos. Como retorno, paga una tasa de interés que se fija bastante por debajo de la tasa de mercado. En los últimos años la tasa de interés real efectiva pagada al fondo ha sido negativa. Dados los actuales niveles de contribuciones y beneficios, el K.N.H.- no tiene solidez actuarial."<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>Robert P. Hagemann y Giuseppe Nicoletti, "Population Ageing: Economic Effects and Some Policy Implications for Financing Public Pensions", O.E.C.D. Economic Studies N°12 (octubre-noviembre de 1989), París, p. 14.

<sup>17</sup>"The Economist, "Crisis de los sistemas de reparto en el mundo: Una perspectiva

## *Estados Unidos*

El caso de los Estados Unidos es interesante por varios motivos. Siempre se menciona a ese país como un ejemplo de sistema "capitalista"; sin embargo, como veremos, el Estado allí genera los mismos problemas que ya hemos visto en todos los demás. Por otro lado, se trata del país más rico del mundo y, no obstante ello, han aparecido graves problemas financieros como consecuencia de la "seguridad social".

El sistema de seguridad social estatal de este país fue creado en 1935. Como mencionamos antes (véase Ferrara ut supra), los primeros años permitieron contar con una gran masa de contribuciones para asignarlas a un pequeño número de beneficiarios. Esos fondos disponibles resultaron ser una gran tentación para que los políticos propusieran incrementos de los beneficios para esa clientela política que iba en aumento. No obstante, el aumento de los beneficiarios en relación con los aportantes, más la caída de la tasa de natalidad con posterioridad al baby-boom, hizo necesario practicar ajustes para evitar que el sistema se aproximara a la quiebra. Los aportes al sistema de seguridad social se han más que duplicado en los últimos treinta años. En el año 1983 se aumentaron las contribuciones y se redujeron los beneficios. No obstante ello, si bien nos parecen fechas muy lejanas, particularmente a los argentinos, el fondo generado se vaciará en algún momento entre 2023 y 2056, según estimaciones de la Junta Directiva que administra el programa. Las siguientes consideraciones ponen de manifiesto algunos agravantes del problema en los Estados Unidos: "El exceso actual de contribuciones genera 63.000 millones de dólares más de lo que se necesita para pagar a los actuales beneficiarios. Se espera que este excedente anual crezca a más de 100.000 millones en sólo cuatro años. Según la legislación actual, todo superávit anual es transferido al Tesoro a cambio de deuda del gobierno. Así, el sistema de Seguridad Social está siendo minado por los legisladores, quienes están gastando los superávit de ingresos de la Seguridad Social en otros programas del gobierno, dejando en los cofres de la Seguridad Social certificados de deuda".<sup>18</sup>

"Los que proponen el 'fondo acumulado' sostienen que el gobierno simplemente invierte en bonos del Tesoro en la misma forma que lo haría un

---

internacional". Publicado el 19 de mayo de 1984. Reproducido en Sistema Privado de Pensiones en Chile, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1988.

<sup>18</sup> Daniel J. Mitchell, "The Facts about Cutting Social Security Taxes", The Heritage Foundation Backgrounder, N° 817 (15 de marzo de 1991), Washington, p. 2.

ciudadano privado y, como ese ciudadano, puede esperar un retorno de la inversión cuando los bonos sean cancelados. Pero, ¿cómo se generará este retorno? El dinero no se está utilizando para crear riqueza, sino que se gasta en consumo corriente. Los inversores deben confiar en la capacidad futura del gobierno para vender más bonos (para que la pirámide siga creciendo) o, si eso no es posible, cobrar más impuestos."

"Si se usan impuestos para cancelar los bonos, entonces nos encontramos con el problema original: los trabajadores tienen que pagar la cuenta."<sup>19</sup>

En resumen, como muestran todas estas experiencias, la previsión en manos del gobierno no es tal. "Seguridad Social, en consecuencia, desde su inicio, no sólo significó 'seguridad' obligatoria, sino afiliación obligatoria a una organización única controlada por el Estado."<sup>20</sup>

Lo que muestran estas experiencias es que más allá del fallido sistema de reparto se centra el problema en el manejo estatal de la previsión, cualquiera que sea el país que se considere.

## **2.1. La Argentina quebró los dos sistemas**

El sistema estatal de jubilaciones en la Argentina se inició con el régimen de pensiones de vejez, invalidez y muerte a los empleados públicos creado por la ley 4.349 en 1904. Con anterioridad había un régimen circunscripto a miembros de la Corte Suprema y docentes. Era un régimen que el Estado instituía para sus propios empleados solamente. Se trataba de un sistema de capitalización colectiva, lo cual quiere decir que, a diferencia del sistema de reparto, el gobierno invierte los aportes.

"El artículo 1° de la ley 4.349 declaraba, por ejemplo, que los fondos y las rentas eran de propiedad de las personas comprendidas, y el inciso 4 del artículo 8 disponía que la base del régimen consistía en que los recursos debían, por sí solos, bastar para llenar los fines de la ley."<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Richard W. Fulmer, "The Social Security Trust Fund: 'Savings' vs. 'Saving' ", en: *The Freeman* (noviembre de 1990). Foundation for Economic Education, Irvington-on-Hudson, New York, 1990, p. 308.

<sup>20</sup> F. A. Hayek, *Los fundamentos de la libertad* Unión Editorial, Madrid, 1959, p. 387.

<sup>21</sup> Rubén O. Grego, "Antecedentes del sistema jubilatorio nacional", *Revista de Seguridad Social*, Ministerio de Bienestar Social (junio de 1970), Buenos Aires.

En estos casos, la propiedad era relativa ya que el empleado del Estado no tenía una cuenta individual que le indicara el monto de sus aportes y la capitalización hasta el momento. Tampoco podía "disponer" de su propiedad, ya que no le hubiera sido posible retirar sus fondos si así lo hubiera deseado. Como queda dicho, el régimen era de "capitalización" en el sentido de que los aportes eran invertidos a través de un fondo hasta que los aportantes se jubilaran, a diferencia del sistema de reparto en el que, como también se ha señalado, los fondos son utilizados para pagar a los jubilados del momento.

"El régimen emprende su expansión con la ley 10.650 del año 1919, para los empleados ferroviarios; en 1921, para empresas de servicios públicos, por ley 11.110; a su vez, los empleados bancarios por ley 11.232, de 1923, y en 1939 para periodistas y marina mercante mediante las leyes 12.581 y 12.612, respectivamente. Los regímenes antes mencionados poseen las características que generalmente presentan los seguros sociales, esto es, obligatoriedad, profesionalidad, prestaciones proporcionales a las remuneraciones. Su financiamiento se realiza por aportes y contribuciones, calculándose un porcentaje sobre la nómina de salarios."<sup>22</sup>

El nacimiento de estos regímenes comienza a mostrar claros signos de intervencionismo estatal y de corporativismo. Se trataba de obtener "beneficios" a costa del Estado, financiados por la comunidad en general. "Una vez conseguido el beneficio jubilatorio para los ferroviarios, otros grupos ocupacionales -los de mayor capacidad organizativa- comenzaron a demandar el beneficio. Es así como van surgiendo cajas para los trabajadores en servicios públicos, bancarios, periodistas, marina mercante, etcétera. Estos sectores conformaban una especie de 'aristocracia' laboral para la cual la seguridad social era relativamente apetecible."<sup>23</sup>

Continúa este mismo trabajo explicando: "La situación financiera de las cajas de previsión a fines de la década de los 30 no era óptima. Una legislación muy permisiva que al mismo tiempo que autorizaba jubilaciones a edades muy tempranas con bajos niveles de aportes otorgaba beneficios muy altos, fue seguramente factor determinante de esta situación. El monto de los haberes representaba, para el promedio del conjunto de las cajas, entre un 70 y un 90°16 de los sueldos. La edad -de jubilación oscilaba entre los 47 y los 55 años. En estos

---

<sup>22</sup> Sergio R. Friscella, "Evolución histórica y aspectos financieros de la seguridad social argentina", Revista Internacional de Seguridad Social N° 69 (1990), Buenos Aires, p. 74.

<sup>23</sup> Jorge Feldman, Laura Golbert y Ernesto A. Isauni, "Maduración y crisis del sistema provisional argentino", Boletín Informativo Techint(enero-febrero de 1986), Buenos Aires, p. 61.

momentos, comienzos de la década de los 40, el Plan Beveridge proponía en Inglaterra los 65 años como edad ideal para acceder al beneficio previsional con un haber que no superara el 25% de los sueldos".<sup>24</sup>

Con posterioridad, en la década del 40, se introdujo un cambio de fondo en las características del sistema previsional, un cambio que afectó y sigue afectando los derechos de propiedad en una forma mucho más contundente respecto de lo que venía sucediendo hasta ese momento.

"En 1944 se dicta el decreto ley 14.535/44, que organiza la Caja Nacional de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios para el Personal de Empresas Periodísticas. Este estatuto introduce algunas disposiciones que indican una orientación distinta a la seguida hasta entonces. El artículo sobre el objeto de la ley enumera los riesgos cubiertos por el sistema (artículo 2), el artículo 9 declara que los fondos constituyen 'el patrimonio del instituto' y se destinan al pago de las prestaciones y a sufragar los gastos que origine la asistencia médico-social de los asociados [...]."<sup>25</sup>

La evolución financiera de los sistemas estatales de previsión se caracterizó por un primer periodo donde el sistema tenía grandes ingresos y pocos egresos debido a la gran cantidad de aportantes en relación con los beneficiarios, pero esto cambió drásticamente cuando los aportantes fueron engrosando las filas de beneficiarios. En los primeros momentos se generó un "fondo" excedente que el gobierno manejó de la siguiente manera:

"En nuestro país los excedentes fueron consumidos más rápidamente de lo previsible. Los factores principales determinantes de ese proceso fueron cuatro: inflación y baja rentabilidad del excedente; incumplimiento de las obligaciones previsionales (evasión); incremento de los haberes jubilatorios con independencia de los ingresos del sistema [...]."<sup>26</sup>

"Desde el comienzo no existió relación controlada entre los ingresos por aportes y contribuciones y los egresos por pago de prestaciones, como tampoco proyecciones teniendo en cuenta edades de los afiliados, beneficios a acordar y estancamiento o incremento de la población cotizante. La ausencia de aquellos análisis, los desajustes motivados por las valuaciones del valor de las prestaciones y la progresiva disminución de la relación activos/pasivos, significaron que los beneficios se cubrieran con los recursos provenientes, no de las rentas del capital acumulado, sino de los aportes y contribuciones de los activos."

---

<sup>24</sup> Feldman et al., p. 62.

<sup>25</sup> Rubén O. Grego, op, cit.

<sup>26</sup> Feldman et al., op, cit., p. 65.

"De hecho los regímenes jubilatorios estuvieron gobernados por un sistema de reparto impuesto por la necesidad, pero de alguna manera garantizado con el capital acumulado en los primeros años de su desarrollo."<sup>27</sup>

"Los excedentes generados por el conjunto de las cajas entre 1950 y 1954 fueron del orden del 4% anual del P.B.I., a precios de mercado. Estos excedentes eran colocados a extensos plazos en títulos públicos cuyos intereses eran 4%, 5% y 8% anual. La inflación los fue devaluando y el conjunto de las cajas se descapitalizó aceleradamente. Entre 1958 y 1970 los incrementos de precios fueron del orden del 25% acumulativo anual. A su vez los intereses eran pagados con nuevos títulos, al igual que las contribuciones que debía pagar el Estado como empleador y el equivalente de aportes que retenía de sus empleados."<sup>28</sup>

"A partir del decreto 4.055 de 1946 que establecía el rescate de los títulos públicos y la colocación de 'Obligaciones de la Previsión Social', se produjo una notoria pérdida de valor de los fondos de la seguridad social. Los mismos fueron dirigidos a prestaciones, préstamos hipotecarios, préstamos personales y gasto público. Con la ley 14.499 se instituyó el Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación, que integraba el excedente de las cajas, para destinarse a compensar las cajas previsionales deficitarias y 'otras inversiones destinadas a incrementar la producción de energía, combustible y siderurgia, como también a mejorar y ampliar los sistemas de transporte y vialidad y desarrollar programas básicos de carácter reproductivo para la expansión económica nacional'."<sup>29</sup>

Con posterioridad se reconoció formalmente la vigencia en el país de un sistema estatal de reparto, el cual se había ya generalizado a partir de 1945 a todos los empleados de industria y comercio del sector privado. La historia reciente es conocida. Con estos antecedentes es, en verdad, poco sustento el que queda para proponer una continuación del sistema estatal monopólico de previsión. Recientemente el actual subsecretario de Seguridad Social, Lic. Walter Schulthess, mencionaba lo siguiente: "El sistema que estamos pensando se basa en tres estamentos: una primera base que va a ser un sistema de reparto, en el que el haber mínimo será muy similar entre cada persona; si no es igual, las diferencias serán muy pequeñas. En el segundo estamento va a funcionar el sistema de capitalización [...]. El tercer estamento seda totalmente voluntario, como el sistema

---

<sup>27</sup> Grego, op. cit.

<sup>28</sup> Feldman et al, op. cit., p. 65.

<sup>29</sup> Rosalía Cortés, La seguridad social en la Argentina El sistema de previsión social, F.L.A.C.S.O.-, Buenos Aires, julio de 1986, p. 16.



de retiro actual, donde las personas pueden hacer sus aportes, si lo creen necesario, como una forma de seguro por su retiro por mayor edad".<sup>30</sup>

Esta manifestación resulta en verdad curiosa si se tiene en cuenta que el Estado argentino ha quebrado un régimen de capitalización y otro de reparto. Considerando toda la experiencia acumulada sobre la materia, no parece prudente insistir en la implementación de sistemas fracasados que, además, tienen el ingrediente de inmoralidad en cuanto a los aportes obligatorios y a la imposición de sistemas de "previsión social" desde el vértice del poder.

## **2.2. La oferta política**

Es necesario comprender que los sistemas estatales de jubilaciones, como cualquier otro programa estatal que excede sus funciones específicas, están sujetos a presiones sectoriales que tratan de utilizar el aparato estatal para lograr una transferencia de recursos en su beneficio.

"Ningún sistema de seguro obligatorio monopolístico ha dejado de transformarse en algo completamente distinto; siempre se ha convertido en un mecanismo destinado a la obligatoria redistribución de la renta."<sup>31</sup>

Y esa redistribución siempre ha sido de los trabajadores y la población en general (a través de sus aportes e impuestos) hacia sectores privilegiados que se benefician por su cercanía al poder.

"[...] la ausencia de uniformidad total y permanencia de regímenes especiales, aun en los países que poseen un nivel de unificación mayor, revela las dificultades de la seguridad social para evitar la presión social y política de los diversos grupos ocupacionales por ella cubiertos."

"A pesar de los distintos caminos por los que tuvieron que transitar los países de América Latina en el desarrollo de su sistema de seguridad social, se observa una constante: los grupos sociales con mayor poder y organización siguen siendo los más protegidos."<sup>32</sup>

José Piñera, quien fuera ministro de Trabajo y Previsión Social a cargo de la reforma del sistema previsional chileno, explica estas características del sistema estatal: "En este sistema, las leyes determinan los beneficios previsionales. Las características de la jubilación no son resultado de decisiones libres de los

---

<sup>30</sup> Walter Schulthess, "Fondos de pensión", La financiación del crecimiento, A.B.R.A.-, Buenos Aires, 1991, p. 158.

<sup>31</sup> Hayek, Los fundamentos de la libertad, op. cit., p. 390.

<sup>32</sup> Feldman et al., op. cit., p. 59.

trabajadores, sino consecuencia de las resoluciones del poder político. La inexistencia de una relación entre aportes y beneficios, y la facultad del poder político para definir quién se beneficia y en cuánto, han configurado una fuente de poder discrecional que abrió las puertas a la demagogia y la injusticia".<sup>33</sup>

Los primeros regímenes otorgados a funcionarios estatales siempre citan como fundamento la necesidad de garantizar una vida "decorosa" de acuerdo con el cargo desempeñado. Luego se hizo referencia al tipo de trabajo y su dedicación o peligrosidad, como el caso de la policía o las fuerzas de seguridad. Y a partir de allí se fue generalizando el sistema a que nos venimos refiriendo.

"Palabras más, palabras menos, todas las leyes estableciendo sistemas especiales de jubilación hacen referencia a la importancia de la tarea desempeñada por los beneficiarios y a la justicia que implica reconocerles un nivel de seguridad económica acorde con su contribución a la sociedad."<sup>34</sup>

El carácter político de los regímenes jubilatorios estatales fue claro desde su inicio. Ya mencionamos que en 1939 se creó un régimen para empleados de empresas periodísticas. "La oposición sindical acusaba al gobierno de intentar comprar el favor de aquellos gremios con los que le resultaba más útil congraciarse, mediante la oferta de un retiro cómodo. El entonces diputado Juan B. Justo decía al respecto que se trataba de [...] una ley de favor y corrupción en la que ha tenido mucha parte el gremio de periodistas de gran influencia en las esferas gubernativas."<sup>35</sup>

Por supuesto que ocupan un lugar destacado en este tipo de prerrogativas las que los funcionarios se otorgan a sí mismos. Recientemente han sido tema de clara atención por parte de la opinión pública los privilegios con que cuentan en tal sentido los funcionarios, los legisladores y la preocupación de éstos para prorrogar por cierto tiempo más su régimen especial de forma tal que se puedan acoger a él quienes dejan la tarea parlamentaria luego de las próximas elecciones.

### **2.3. Las bondades de la capitalización**

---

<sup>33</sup> José Piñera, E., "Discurso del Ministro de Trabajo y Previsión Social con motivo de la aprobación de la Reforma Previsional", en sistema privado de pensiones en Chile, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1988, p. 306.

<sup>34</sup> Jorge E. Bustamante, La República corporativa, Editorial Emecé, Buenos Aires, 1988, p. 251.

<sup>35</sup> Rosalía Cortés, op. cit., p. 8.

Los sistemas de reparto y aquellos fully-funded de capitalización colectiva como el que se describiera respecto de Japón fracasan porque violan el derecho de propiedad de los individuos y, por lo tanto, generan incentivos que van en contra de su funcionamiento. Así, por ejemplo, en el caso de los sistemas de reparto, al no existir ninguna relación entre el monto que aporta un trabajador y el que recibirá cuando se jubile (que dependerá de lo que aporten los entonces trabajadores), se genera el incentivo a evadir las actuales contribuciones y a tratar de acogerse a los beneficios más adelante. No es de extrañar, entonces, el alto nivel de evasión que se registra en el sistema y, además, la constante aparición de moratorias o de los denominados jubilados ilegales.

El sistema japonés, si bien relaciona los aportes realizados con los beneficios a recibir, no resuelve el problema de los incentivos ya que se trata de aportes "colectivos", por lo que de todas maneras el que evade y luego logra sumarse al sistema recibirá los beneficios de éste. La razón es que en este sistema los derechos de propiedad han sido también colectivizados a través de bolsas comunes administradas por los gobiernos.

"Así como el derecho de propiedad induce en forma natural la acumulación de riqueza de parte de los individuos, de modo de lograr el máximo nivel de bienestar posible -atendidas las preferencias y limitaciones de cada uno-, en el caso particular de la previsión la propiedad sobre el saldo de la cuenta individual induce a los afiliados a acumular una mayor cantidad de recursos en la misma, que les permita obtener una mejor pensión al momento de jubilarse. Por otra parte, así como puede señalarse que un sistema económico basado en la propiedad privada induce una eficiencia en el aprovechamiento de los recursos superior a la que se manifiesta en un sistema centralizado con propiedad estatal, puede afirmarse que en un sistema previsional basado en la propiedad individual de los fondos acumulados hay incentivos para un aprovechamiento de los recursos más eficiente que lo que se observa en un régimen de reparto, en que los fondos acumulados son de propiedad común."<sup>36</sup>

El sistema de capitalización descansa en la creación de riqueza, esto es, en el rendimiento que deben generar esos fondos acumulados, mientras que el sistema de reparto se apoya solamente en una transferencia de ingresos. Los retornos de la capitalización provienen del sistema mismo y cualquier incremento dependerá de una mayor generación de riqueza. En el caso de los sistemas de reparto únicamente pueden provenir de un aumento de los impuestos. La capitalización individual permite que cada uno disponga de su propiedad. En este caso el titular administra sus fondos.

---

<sup>36</sup>Hernán Cheyre Valenzuela, *La previsión en Chile ayer y hoy: impacto de una reforma*, ' Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, p. 185.

## 2.4. Experiencias de reformas previsionales

Si los sistemas estatales de "previsión" son un fenómeno del siglo XX, también lo son su fracaso y algunos intentos de abandonarlos a cambio de una mayor confianza en los individuos y en el funcionamiento del mercado.

Como veremos, los intentos de reforma de los sistemas estatales se están multiplicando. Sin duda, la experiencia más completa hasta el momento ha sido la de Chile. Debido a que esta experiencia tiene un "efecto demostración" importante sobre otros intentos, consideramos de interés detenernos en su análisis. Más adelante señalaremos algunas objeciones que consideramos merece esta propuesta, aun reconociendo su adelanto respecto del sistema imperante en Chile antes de 1980.

### *El caso chileno*

En 1980, el gobierno chileno decidió modificar el sistema previsional. El decreto ley 3.500, sancionado el 4 de noviembre de 1980, estableció un régimen de capitalización individual con cuota compulsiva, por el cual cada trabajador que optara por trasladarse al nuevo sistema se convertiría en propietario de los fondos que acumulara, los que luego determinarían la pensión a recibir cuando se retirara. Se abrió la posibilidad de que se crearan instituciones nuevas, llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (A.F.P.), las cuales tienen como único objetivo administrar los aportes de los trabajadores. Cada uno de éstos elige una A.F.P. a la cual lleva sus aportes (10% de la remuneración para la cuenta de capitalización individual y un 3,44% para financiar el sistema de pensiones de invalidez y sobrevivencia). La A.F.P.- recibe por este servicio una comisión fija y otra porcentual sobre la remuneración imponible.

Cada trabajador puede elegir a cuál A.F.P. llevar sus fondos con la posibilidad de cambiarse de una a otra con facilidad. Desde entonces, el trabajador también tiene opciones para elegir su régimen de jubilación, el cual puede ser:

- \* Retiro programado: por el que llega a la edad en que puede jubilarse (65 años para los hombres y 60 para las mujeres), y asume su riesgo de sobrevivencia retirando mensualmente un cierto monto de su cuenta individual.
- \* Renta vitalicia: a diferencia del anterior, al llegar a la edad de jubilarse traspasa el riesgo de longevidad a una compañía de seguros, a la cual aporta el capital acumulado hasta entonces comprando con ello una renta determinada.
- \* Retiro programado con renta vitalicia: es una mezcla de los dos sistemas anteriores, por el cual retira fondos de su capital hasta cierta edad y luego compra una renta vitalicia.

Para comprender mejor las alternativas consideremos que en la primera, al asumir su riesgo de sobrevivencia puede pasar que un aportante espere vivir diez años más, hasta los 75. La A.F.P.- lo autorizará entonces a retirar una suma mensual de forma tal que no agote el capital acumulado antes de esa fecha. Pero a medida que se aproxima a esa edad, los pagos irán disminuyendo, de manera tal de prolongar la existencia del capital ante una expectativa de vida mayor. En el caso de la compra de una renta vitalicia a una compañía de seguros, es ésta la que asume ese riesgo, que promediará entre todos sus asegurados; es decir, algunos vivirán más y otros menos que el promedio.

Además, cada trabajador puede optar por jubilarse con anticipación siempre que haya acumulado fondos suficientes como para garantizarse el 110% de una pensión mínima y un retiro por lo menos igual al 50% de sus remuneraciones de los últimos diez años.

También puede hacer aportes voluntarios a su cuenta individual por encima de los exigidos por ley, o abrir una cuenta de ahorro voluntario paralela a la de capitalización, sobre la cual puede girar y en cualquier momento acumular con la anterior.

En el caso chileno, el Estado emitió un "bono de reconocimiento" que fue entregado a los que optaran por el nuevo sistema. Éstos podían llevar ese bono a la A.F.P.- seleccionada y entonces cumpliría la función de capital acumulado hasta el momento, y continuaría creciendo con los sucesivos aportes del trabajador hasta la fecha de su retiro. Al Estado, por su parte, le permite financiar su deuda, ya que al no jubilarse todos los trabajadores actuales a la vez, irá rescatando los bonos en un período de varios años que abarca el lapso hasta que se jubile el aportante más joven al que se le reconoce la deuda.

Con anterioridad a la reforma el costo de las retenciones era del 22,95% en el Servicio de Seguro Social gubernamental, donde se encontraban casi los dos tercios de los trabajadores, y del 24,91% en la Caja de Empleados Particulares, también del gobierno. Estas retenciones incluyen tanto los aportes de los empleados como los de los empleadores. Debido a que a partir de la reforma el aporte fue de sólo 10% más el porcentaje de invalidez y muerte, en el momento de la reforma se integraron los aportes patronales a los salarios, por lo que aquellos que se acogieron al nuevo sistema obtuvieron un aumento de salario del 18%.

En los primeros años de su vigencia hubo un traspaso masivo de trabajadores hacia el nuevo sistema previsional (actualmente el 90% de ellos se ha acogido al nuevo sistema). Se crearon doce A.F.P.- que compiten entre sí para captar los fondos de los aportantes. El costo del sistema es de aproximadamente el 70% del anterior y la competencia ha hecho que las comisiones que cargan las A.F.P.- se reduzcan notablemente (algunas ya no cobran la comisión fija). El monto acumulado por los aportantes se ha convertido en el principal paquete

inversor del país. En 1987 ya equivalía al 87% de todos los depósitos a plazo del sector privado y superaba el 40% de las inversiones en moneda local en el mercado financiero chileno. Actualmente las A.F.P. manejan un monto total de recursos de 8.500 millones de dólares.

"La creación de las A.F.P.- ha sido probablemente uno de los cambios más profundos que ha experimentado la economía chilena, aunque quizá la gran mayoría aún no lo percibe, dado que los beneficios a las personas todavía no llegan a una cantidad significativa de pensionados. Sin embargo, la acumulación de sumas siderales de ahorro privado de largo plazo, el cual se invierte -en los mejores proyectos del país, es algo que significa una verdadera revolución en las finanzas de una nación."<sup>37</sup>

Hernán Cheyre Valenzuela, en el trabajo que hemos citado, muestra varios casos donde se comparan las jubilaciones que hubieran obtenido los trabajadores en el sistema anterior y las que podrán obtener en el nuevo, y llega a la conclusión de que si se hubieran capitalizado sus aportes la pensión de un trabajador seda más de un 50% de la pensión máxima del sistema de reparto en el supuesto más pesimista, y de hasta cuatro veces en el más optimista.

Por otro lado, los cambios son, además de materiales, de otra naturaleza. El trabajador es ahora propietario de sus fondos, por lo que el concepto de evasión adquiere menor significado. Y no decimos que el problema desaparece debido a la obligatoriedad de la previsión, tema sobre el cual volveremos más adelante. Por intermedio de sus aportes, el trabajador se convierte ahora en propietario de buena parte del stock de capital existente en el país. Y, sobre todas las cosas, ha ampliado su margen de libertad para poder decidir sobre su propio futuro con más posibilidades de las que tenía antes (si bien no con todas las que podría tener, debido, únicamente, a la obligatoriedad).

Hay otros aspectos de la reforma chilena sobre los que volveremos, pero lo cierto es que la experiencia muestra que el éxito de la reforma no sólo ha convencido al gobierno posterior sobre las bondades dela capitalización individual, sino que ha alentado a otros gobiernos a seguir el ejemplo.

### *Otros proyectos de reforma en Latinoamérica*

\* El gobierno venezolano ya ha sometido al Congreso un proyecto de reforma del sistema jubilatorio con características muy similares al implementado en Chile. Las A.F.P. chilenas son llamadas aquí Administradoras de Fondos de Retiro, y el trabajador también es libre de elegir la que estime más conveniente. En el artículo 11 del proyecto de reforma se establece que "los saldos acumulados en la cuenta

---

<sup>37</sup>José Manuel Silva C., El Mercurio, Santiago de Chile, 31 de marzo de 1991.

individual del trabajador, cualquiera que fuese su concepto, son patrimonio de éste y sólo podrán ser entregados a él cuando se cumplan los supuestos que dan derecho a la jubilación o al goce de la pensión de invalidez o, en caso de muerte del trabajador, a sus beneficiarios".

En este caso no se emiten bonos de reconocimiento sino que se integran los fondos con un aporte inicial a cargo de los empleadores del 25% de las prestaciones de antigüedad que le correspondan al trabajador (las empresas están obligadas a acumular para el trabajador una prestación anual de antigüedad) que deberán aportar las empresas en tres cuotas anuales iguales y un aporte mensual no menor del 10% a cargo del trabajador. Las cotizaciones a otros fondos individuales de jubilaciones pueden realizarse cuando el trabajador lo autorice y se harán aportes del fisco para asegurar una pensión mínima.

\* En Bolivia el actual gobierno ha propuesto también la implementación de un sistema de capitalización individual muy similar al chileno. Debe hacerse notar que en este país se aplicaba en 1924 el sistema de capitalización que los mineros llamaban "Ahorro obrero", el cual desapareció cuando se creó el Seguro Social Obligatorio en 1951.

\* En Colombia el gobierno del presidente Gaviria ha solicitado al Congreso la aprobación de una reforma del sistema previsional para adoptar también un régimen de capitalización individual. El proyecto ya fue tratado por los legisladores y deberá volver a ser considerado próximamente.

\* En Brasil el presidente Collor ha propuesto varios puntos para un debate de la reforma de la Constitución aprobada en 1988, y entre ellos figura la transformación del sistema previsional, que no podría realizarse sin la previa reforma de la Constitución.

\* En Uruguay se plebiscitó una reforma constitucional para establecer la indexación de las jubilaciones otorgadas por el actual sistema de reparto. Por las razones antes apuntadas, ese lamino no revertirá los agudos problemas financieros del sistema, por lo que el presidente Luis Lacalle ha convocado a las fuerzas políticas para debatir la reforma del sistema.

Además de las mencionadas experiencias latinoamericanas, que revisten importancia tanto por su cercanía en el tiempo como por tratarse de países vecinos con problemas similares, existen en el mundo otras experiencias de reformas que revelan mayor confianza en el mercado para cubrir la necesidad de previsión.

\* En Inglaterra "el sistema de Seguridad Social está constituido por dos escalones. De acuerdo con el primer escalón, cada empleado tiene derecho a una jubilación establecida como una cantidad fija de libras esterlinas, que no guarda relación alguna con el número de años de servicio prestados ni con los ingresos que se venían percibiendo con anterioridad a la jubilación. El segundo escalón, por el contrario, establece un beneficio o pensión en función de los ingresos que se venían percibiendo durante los años anteriores a la jubilación. El Sistema de Seguridad Social británico permite, y ello es quizá la característica más importante de todo el sistema, que este segundo escalón sea contratado fuera del sistema estatal de la Seguridad Social, a través de un plan privado de pensiones".<sup>38</sup>

\* En los Estados Unidos existen básicamente dos tipos de jubilaciones privadas. Aquellas que ofrecen las empresas a sus empleados para atraerlos con ese beneficio y las que se pueden contratar individualmente. Se estima que los planes privados de pensiones en vigor en los Estados Unidos superan holgadamente los cien mil millones de dólares anuales. Esos planes ofrecen beneficios muy variados: jubilación normal o anticipada, pensiones de invalidez y beneficios complementarios como pensiones de viudez anterior y posterior a la jubilación y pensiones de orfandad.

"Los fondos de pensión privados son los principales inversores institucionales en la Bolsa de Nueva York. En 1980 poseían 166 mil millones de dólares en acciones, cifra equivalente al 13,4% de la capitalización bursátil de la N.Y.S.E.- y al 38% de las tenencias totales de acciones por parte de los inversores institucionales. Según un informe de la N.Y.S.E.- en 1983, unos 133 millones de personas poseían acciones a través de los planes de pensión, los fondos mutuos, las compañías de seguros y otros inversores institucionales."<sup>39</sup>

\* En Brasil han surgido más de un centenar de planes de pensiones privados y en 1984 llevaban acumulados más de 6.000 millones de dólares. También existen entidades cerradas, es decir, los planes ofrecidos por empresas y otras organizaciones, o abiertas, las que están disponibles para todo tipo de interesados.

---

<sup>38</sup>Jesús Huerta de Soto, Planes de pensiones privados, Editorial San Martín, Madrid, 1984, p, 195.

<sup>39</sup>Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Fondos. de Pensión: Un moderno concepto de previsión social, Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Buenos Aires, 1987, p. 32.



\* En México los planes de pensiones privados tienen todavía una importancia marginal, pero un número creciente de empresas los está ofreciendo.

\* Otros países con sistemas similares a los "escalones" británicos incluyen a Irlanda, Australia, Suiza, Alemania, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Suecia, Japón y España.

\* El caso de Sudáfrica es de singular importancia. Contenta Huerta de Soto que "Sudáfrica, por su parte, se caracteriza por la casi total inexistencia de un sistema estatal de previsión social. Esto ha motivado un importantísimo desarrollo de los planes de pensiones privados, que son fomentados en la medida de lo posible por el Estado, a través de las correspondientes exenciones y ventajas fiscales. Además, el hecho de que no exista un escalón básico de Seguridad Social estatal hace que los beneficios concedidos por los planes de pensiones privados puedan considerarse muy generosos comparándolos con los de otros países".<sup>40</sup>

### **3. Pregunta: ¿Qué sistema jubilatorio?**

#### **3.1. Los individuos y su capacidad de previsión**

En todas las discusiones y debates sobre temas relacionados con la previsión "social", se da por sentado que no existe otra forma de "prever" o "prevenir" el futuro que no sea por medio de una jubilación, y en particular, por un sistema jubilatorio implementado por el gobierno.

Sin embargo, la realidad muestra que los individuos se ocupan de distintas maneras de la previsión de su futuro. Es más, la preocupación sobre el futuro, y particularmente sobre la ancianidad, está presente en las decisiones que diariamente se toman. Son pocas las veces que los hombres encaran acciones sin especular sobre las consecuencias futuras de éstas. Esa previsión sobre las futuras consecuencias hace que los individuos participen de una cantidad de acciones relacionadas con la previsión. Así, por ejemplo, es común observar cómo los individuos acumulan capital (vivienda, inversiones, etcétera) sabiendo que eso les da una seguridad ante cualquier eventualidad en la que el titular no se encuentre en las mejores condiciones como para enfrentarla.

En las sociedades agrarias tradicionales, la expectativa de vida era baja. A pesar de la corta vida, no existía una "jubilación" y a medida que su capacidad de trabajo disminuía la gente tomaba tareas menos pesadas. Cuando no podían ganar

---

<sup>40</sup>Jesús Huerta de Soto, op. cit., p. 198.

su sustento eran ayudados por su familia, con la que continuaban viviendo y trabajando. Existía un contrato intergeneracional implícito por el cual los padres se hacían cargo de los hijos cuando éstos no podían sostenerse a sí mismos y los hijos retribuían eso a los padres cuando eran éstos quienes ingresaban en esa situación.

El espectacular crecimiento económico que trajo la Revolución Industrial y el funcionamiento de economías libres tuvo dos efectos: por un lado aumentaron notoriamente los salarios en términos reales y también aumentó la expectativa de vida de la gente, que generó mayor capacidad de trabajo. Por otro lado, la industrialización y la consiguiente concentración de población en los centros urbanos debilitó en cierta forma los lazos familiares por el traslado de las familias, si bien se mantuvo una notable solidaridad. Como respuesta a ambos puntos, el mercado comenzó a originar alternativas para estas necesidades y surgieron distintas variantes de "previsión" donde, dado el carácter inmigrante de la población, se hacía más difícil la solidaridad familiar debido a la lejanía; pero se crearon gran cantidad de asociaciones de solidaridad entre inmigrantes, las que, a su vez, brindaban apoyo a sus familias en el país de donde provenían o en su lugar de origen si se trataba de migraciones internas.

La irrupción del Estado en materia de "seguridad social" debilitó el sentido natural de solidaridad, empobreció a la gente y destruyó otras formas de prever el futuro. Esta situación explica la evasión en los sistemas estatales de previsión.

El caso argentino revela que: "El número de cotizantes efectivos a las cajas siempre fue notablemente menor del que podría esperarse, considerando el número de personas obligadas a aportar según la ley. De acuerdo con estimaciones oficiales, el total de los afiliados era, en 1950, de 2.465.503. En 1955, con la incorporación de las Cajas de Rurales, Empresarios, Trabajadores Independientes y Profesionales, ascendió a, 4.892.808 y en 1961 se elevó a 5.764.207. Sin embargo, las cotizaciones efectivamente realizadas arrojaron para los mismos años totales muy distintos. Si se considera la cantidad de trabajadores que aportaron durante años completos, encontramos que en 1950 cotizaron 2.116.839 personas; en 1955, 2.457.799 y en 1961, apenas 2.545.012".

"Puede observarse entonces que el cumplimiento de las obligaciones previsionales fue decreciente en el caso de los asalariados privados urbanos: pasó del 80% en 1950 al 55% en 1961."

"Puede observarse que en 1983 la población beneficiaria representa un 61,9% de la población potencialmente jubilable. Sin embargo, esta cifra sobrestima la cobertura, ya que una parte de los beneficios se halla en manos de varones menores de 60 años y mujeres menores de 55 que no figuran entre los 'potencialmente jubilables'. Si aplicamos la distribución de los beneficios por edad correspondientes a 1982, año para el cual esta información es conocida, veremos que 13,5% de los beneficios pertenecen a esas personas. Por lo tanto en 1983 la cobertura de 61,9% puntada antes se reduciría a 53,5%. Para 1970 y años

anteriores 5 probable que los porcentajes de cobertura descieran aun más, ya que el número de beneficiarios jóvenes era mayor."

"Si combinamos los resultados del análisis realizado para [rones y mujeres podemos concluir que el porcentaje de beneficiarios de la población potencialmente jubilable se ubica entre un mínimo del 42% y un máximo del 51%, y por el razonamiento realizado en las páginas precedentes, probablemente más próximo a dicho mínimo. "<sup>41</sup>

Esta actitud es particularmente notoria entre aquellos a quienes por su actividad les resulta más fácil evadir las obligaciones impuestas por el Estado, ya que muchos trabajadores en relación de dependencia, si fueran puestos a elegir entre que se les deduzcan aportes o recibir el dinero y ocuparse de su futuro probablemente elegirían esto último pero les resulta más difícil escapar del sistema. Esto no es así respecto de los autónomos y no es de extrañar que éstos hayan decidido precisamente ser "autónomos" del sistema estatal y hayan tomado la previsión en sus propias manos evadiendo los costos del sistema.

"Otro aspecto que merece atención es el nivel de evasión que existe en la caja. La relación entre los activos empadronados y los que aportan efectivamente muestra que la medida de evasión alcanza al 70% de los empadronados. "<sup>42</sup>

Esta actitud no es reciente, es decir, no está relacionada con la bancarrota del sistema y con la huida de los aportantes ante la perspectiva de no recibir más que la jubilación mínima; ha sido una actitud permanente de los autónomos: "los trabajadores autónomos no respondieron positivamente a la convocatoria del sistema previsional. En 1961, esto es, seis años después de la implantación del régimen, sólo 5% de los trabajadores autónomos en actividad aportaban a las cajas".<sup>43</sup>

¿ Qué significa que más del 50% de los trabajadores no tengan ni quieran tener jubilación estatal? En realidad, han decidido ocuparse ellos mismos de su propio futuro y, por tanto, adoptan otros mecanismos para su subsistencia. Seguramente no se pensará que los autónomos son inconscientes a quienes no les interesa lo que les vaya a suceder en el futuro. Obviamente se están ocupando de su futuro, pero no como consideran debiera ser según los cánones de la "previsión social".

---

<sup>41</sup>Feldman et al., p. 84.

<sup>42</sup> Asegurar Seguros de Retiro S.A.-, "La Caja de Autónomos, una propuesta de solución. Análisis, diagnóstico y propuesta", Asegurar, Buenos Aires, 1990, p. 3.

<sup>43</sup> Feldman et al., op, cit., p. 64.

Este fenómeno no sucede sólo en la Argentina. Ni siquiera sucede solamente en los países con sistemas estatales de reparto. Los autónomos en Chile, pese a la reforma implementada, han elegido otros caminos fuera del sistema, ya que fueron los únicos que no estaban obligados a adoptarlo. Curiosamente se ha dicho que: "Uno de los problemas del antiguo sistema que no ha sido posible solucionar tampoco por el nuevo sistema, consiste en la cobertura para los trabajadores independientes. En teoría se esperaba que los trabajadores independientes efectuaran imposiciones en el sistema nuevo más que en el antiguo, puesto que sedan los beneficiarios directos de sus propias cotizaciones, las cuales se incrementarían por el gobierno en caso de que los pagos acumulados no fueran suficientes para cubrir la pensión mínima".<sup>44</sup>

En realidad, no hay ningún "problema" que sea necesario "solucionar" por parte del gobierno pues es evidente que esas personas lo solucionan a su manera. Es más, el mismo autor menciona la forma en que lo hacen:

"Los trabajadores independientes han acostumbrado ahorrar por medio de la acumulación de capital (mediante inversiones en vivienda, mejoramiento de sus negocios que podría otorgarles mayor rentabilidad e independencia), en vez de ahorrar para su jubilación a través de los programas del gobierno".

Es así, pero el mismo razonamiento es aplicable a los trabajadores en relación de dependencia. Cada individuo está en la posición de evaluar si en un determinado momento prevenirse para el futuro significa aportar para una jubilación, o ahorrar en un banco, o invertir en propiedades inmobiliarias, o en un pequeño negocio. Que algunos pueden equivocarse, es cierto, nos sucede a todos, todos los días. En la Argentina, antes de implementarse el sistema compulsivo, uno de los modos de prever el futuro más generalizado era la inversión inmobiliaria, que luego fue destruida por la ley de alquileres; ésta, junto con la inflación y las cuotas compulsivas de "previsión social", condenó a la gente a la pobreza.

Pocos imaginaron que la ley de alquileres no sólo aniquilaba el mercado inmobiliario sino que destruía una fuente importante de previsión.

En los Estados Unidos "los retirados poseen hoy el 40% de los activos de capital de los Estados Unidos, reciben cerca del 53% de todo el ingreso por intereses, el 52% de todos los dividendos y más del 30% de todos los ingresos por venta de activos. Entre los contribuyentes retirados, el 70% del ingreso proviene de inversiones".<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup>Tarsicio Castañeda, Para combatir la pobreza Política social y descentralización en Chile durante los '80, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1990, p. 261.

<sup>45</sup>John Goodman, Aldona Robins y Gary Robbins, " Elderly Taxpayers and the Capital Gains Tax Debate". Citado en Executive Alert, vol. 4, N° 5, Dallas,

En cuanto a la Argentina, una encuesta realizada por Gallup publicada en el diario La Nación del 8 de agosto de 1991 indicaba que el 61% de los jubilados consultados "manifestó contar con algún ingreso adicional. De ese porcentaje, un 11% tiene un trabajo, un 21% menciona la jubilación o pensión de su cónyuge y el 30% recibe ayuda de familiares". Lamentablemente, en la Argentina, la dependencia de los jubilados de otras fuentes de ingreso se debe a la situación desesperante en que los ha sumido el sistema estatal.

### **3.2. El costo de oportunidad**

La imposición del sistema estatal significó un costo altísimo para los actuales jubilados, quienes, de haber podido disponer de sus aportes en la forma que estimaran más conveniente, seguramente tendrían hoy ingresos muy superiores a los presentes.

Al respecto, hemos realizado una estimación tomando como ejemplo el caso de un obrero industrial que trabajara y aportara durante 35 años, suponiendo que su salario fuera de 300 dólares mensuales y aportara 60 dólares mensuales (en principio, 10% el empleado y 11 % el empleador). Si hubiera invertido sus aportes a una tasa del 5% nominal anual dispondría al jubilarse de la suma de 79.095 dólares. Si esa suma la invirtiera a la tasa LIBOR actual de 6,50% anual obtendría una renta mensual de 427,92 dólares, lo cual significa un 350% más que la jubilación mínima actual, y al fallecer les dejaría a sus hijos 79.095 dólares como herencia. Si decidiera guardar debajo del colchón los 79.095 dólares tendría una "renta" mensual de 329,17 dólares -suponiendo veinte años de vida pasiva-, lo cual significa 270% más que la jubilación mínima actual.

Las cifras mencionadas sobre las que nos explayamos en el Anexo Estadístico dan una somera idea de lo que hubiera sido la "previsión" de los argentinos de no haberse implementado en la Argentina el sistema estatal compulsivo y de haberse permitido la evolución de las alternativas que ya brindaba el mercado de entonces.

### **3.3. Qué tenían los argentinos de antes**

Es curioso, pero algunos razonan como si antes del sistema estatal no hubiera existido previsión, y piensan que la gente se muda cuando se retiraba de su trabajo. Prácticamente todas las historias del sistema previsional argentino comienzan con

las primeras leyes que establecieron los sistemas estatales, como si éstos hubieran llegado a instalarse en un vacío total.

Sin embargo, la realidad era muy distinta. Lo cierto es que los programas estatales desplazaron, y en muchos casos hirieron de muerte, a sistemas efectivos de previsión que permitían un nivel de vida a los interesados que nada tenía que ver con la calamitosa situación que luego sobrevino con la "previsión social" compulsiva.

Una de las historias oficiales cuenta que : "Los antecedentes de la previsión social argentina se encuentran en las pensiones, mercedes y donatorios que se acordaban, desde la época colonial, con la finalidad de amparar a determinados funcionarios por los servicios prestados, o bien recompensar a quienes habían luchado por la causa nacional".

"Paralelamente a estas instituciones graciabiles se desarrollaron otras, organizadas en las mutualidades sobre la base de las corporaciones profesionales y la solidaridad del grupo."

"Posteriormente se sancionaron leyes que establecieron jubilaciones para los miembros de la Corte Suprema y jueces de sección, para el personal docente, empleados de la administración pública y magistrados."

"Sin embargo, el régimen jubilatorio sistemáticamente organizado y al modo de los seguros sociales se inicia en el año 1904, con la creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones para Empleados Públicos. Luego se instituyeron regímenes jubilatorios para ferroviarios (1915), personal de servicios públicos (1921), bancarios (1923), periodistas (1939), navegación (1939), empleados de comercio (1944), personal de la industria (1946), rurales (1954), empresarios (1954), profesionales (1954), trabajadores independientes (1954) y servicio doméstico."

"A partir del 1° de enero de 1968, todos los regímenes jubilatorios nacionales, anteriormente citados, fueron agrupados en sólo dos: uno para trabajadores en relación de dependencia (ley 18.037), entendiéndose por tales los vinculados con alguna forma de contrato de trabajo, y otro para trabajadores autónomos (ley 18.038), administrados por las Cajas Nacionales de Previsión."<sup>46</sup>

Nada se dice sobre qué existía al implementarse esos sistemas, que luego fueron obligatorios para toda la población. Nada se dice acerca de las muy atractivas posibilidades de ahorro y capitalización individual ni de la cantidad de organizaciones privadas que surgían.

---

<sup>46</sup>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Revista de Seguridad Social (octubre-diciembre de 1983). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, 1983.

En otros casos encontramos un poco más de ecuanimidad: "En efecto, en las épocas en que no había signo alguno de legislación en la materia ni de la acción social del Estado, los individuos se agrupaban por profesiones, por razones religiosas o de nacionalidad para constituir entidades con sus propios fondos, a fin de hacer frente a los estados de necesidad que exceden los recursos individuales".<sup>47</sup>

La historia de las referidas instituciones revela: "La primera forma de protección social en la América hispánica, organizada sobre la base de la solidaridad de los grupos sociales, corresponde a los fines mutualistas y benéficos de las cofradías, gremios y hermandades. Estas asociaciones, propagadas en España a partir del siglo XII entre todos los sectores gremiales, reprodujeron en la sociedad colonial antiguas prácticas de asistencia y ayuda mutua".

"La cofradía, el gremio y la hermandad de socorro son tres instituciones definidas y con caracteres propios. Sin embargo, en América esa distinción no pasó de ser meramente nominal. Por consiguiente, se impone incluirlas dentro del mismo esquema y aclarar que la cofradía de previsión social, cualquiera fuese su tipo de afiliación, se organiza siempre con el aporte económico de los asociados, y éstos, a su vez, reciben una contraprestación en forma de beneficios."

"Estas instituciones de previsión social presentan dos aspectos que es necesario distinguir: 1) como entidades mutuales cumplieron fines de previsión tendientes a proporcionar a los afiliados beneficios de asistencia médica, ayuda económica, gastos de entierro y funerales; 2) como entidades benéficas desarrollaron una amplia labor de asistencia social consistente en: distribución de limosnas entre los pobres; establecimiento de hospitales para atender gratuitamente a las personas sin recursos, y fundación de asilos y colegios de huérfanos."

"En el primer aspecto, el derecho a los beneficios se basaba en el pago de una cotización personal que importa el principal elemento técnico de la previsión mutualista independiente de la tutela del Estado. En cuanto a las demás obras, constituyen el antecedente de la beneficencia pública en América organizada por entidades privadas de carácter social."<sup>48</sup>

Vale la pena poner de relieve que en la época en que no existía ninguna previsión estatal, hasta los indios tenían sus propias instituciones llamadas cajas de comunidades. Como dice Ricardo Moles: "El sistema de previsión de las cajas de comunidades fue una combinación histórica de los seguros sociales, la asistencia y el cooperativismo, ya que sus recursos procedentes de la renta del trabajo colectivo

---

<sup>47</sup>Horacio de Cesaris, "Instrumentas de la seguridad social", en Curso de Seguridad Social, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1978.

<sup>48</sup>Ricardo R. Moles, Historia de la previsión social en Hispanoamérica, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1962, pp. 57, 63 y 72.

se destinaban a cubrir los riesgos de enfermedad, invalidez y muerte; sostener hospitales; ayudar a los pobres; distribuir útiles de labor; facilitar préstamos, y otros fines sociales. Por otra parte, esas instituciones contribuyeron a mitigar las cargas tributarias que pesaban sobre los indios, pues mediante un pacto de solidaridad tácito, los sectores activos garantizaban con el producto de su trabajo las obligaciones de las viudas, pobres e incapacitados".

Por otra parte, existieron también los denominados montepíos, que Moles cita como "una forma histórica del mutualismo y el primer antecedente del seguro de supervivencia en las colonias hispanoamericanas". El Diccionario histórico argentino define el significado de montepío del siguiente modo: "Institución que tiene fondos, cajas o depósitos de dinero formados con descuentos hechos a los empleados para auxiliarlos en su vejez o enfermedad, o pensionar a sus viudas o huérfanos. Esta institución de tipo individualista fue desapareciendo paulatinamente al estructurarse los regímenes jubilatorios y de previsión. Algunos autores del siglo pasado, como Ramón Videla, especialista en derecho administrativo, basaban las ventajas del régimen de montepío sobre el jubilatorio en 1896 en que no recarga al Estado con aportes".<sup>49</sup>

No solamente existían estas instituciones que, como bien dice el texto anterior, fueron "desapareciendo paulatinamente" ante el avance del Estado, sino que hace 120 años existían legisladas las jubilaciones privadas. En efecto, el Código Civil, en su Libro II, Sección III, contiene el Título XII llamado "Del contrato oneroso de renta vitalicia", que en su artículo 2.070 establece: "Habrá contrato oneroso de renta vitalicia cuando alguien, por una suma de dinero, o por una cosa apreciable en dinero, mueble o inmueble que otro le da, se obliga hacia una o muchas personas a pagarles una renta anual durante la vida de uno o muchos individuos, designados en el contrato".

Los distintos artículos de este capítulo brindaban los instrumentos jurídicos necesarios para la realización de contratos de esta naturaleza que garantizaban jubilaciones privadas, no sólo en el sentido de las que pudieran ofrecer eventualmente compañías de seguros sino de las que se pudieran acordar entre partes. El Código da libertad para que el mercado desarrolle numerosas posibilidades. El artículo 2.077 dice: "Una renta vitalicia puede ser constituida en cabeza del que da el precio o en la de una tercera persona y aun en cabeza del deudor, o en la de varios otros. Puede ser creada a favor de una sola persona o de muchas, sea conjuntamente o sea sucesivamente".

Al respecto, Borda comenta este contrato de la siguiente manera: "En una forma onerosa típica, el contrato de renta vitalicia obliga a una de las partes a

---

<sup>49</sup>Ricardo Piccirilli, Francisco Rowray, Leoncio Gianello, Diccionario histórico argentino, Ediciones Históricas Argentinas, Buenos Aires, tomo V, p. 295.



entregar a la otra un capital (dinero u otros bienes muebles o inmuebles), a cambio de lo cual éste asume el compromiso de una renta vitalicia gratuita, en cuyo caso el contrato configura una donación".

“La renta vitalicia puede fundarse asimismo en un testamento o en una donación con cargo, en los que se imponga al beneficiario de la liberalidad (heredero, legatario, donatario) la obligación de pagar una renta vitalicia a un tercero.”

"El Código sólo se ha ocupado de regular el contrato oneroso de renta vitalicia, que es la forma típica y más frecuente de constitución de estas obligaciones."<sup>50</sup>

Todas estas instituciones que el mercado había desarrollado y continuaba desarrollando fueron desplazadas poco a poco por la intromisión del poder estatal y su sistema de "previsión". Así, Hayek, por ejemplo, dice: "Para el reformador impaciente a quien tan sólo sosiega la inmediata supresión de todos los males evitables, la creación de un solo organismo con poder total de acción, dentro de los límites de lo posible, aparece como el único sistema idóneo. A la larga, sin embargo, el precio que hay que pagar, incluso si se descuentan los éxitos conseguidos en un determinado sector, puede ser muy alto. El limitarse a un solo y amplio organismo porque la cobertura inmediata que brinda es más grande, puede muy bien impedir la evolución de otras organizaciones cuyas eventuales contribuciones a la beneficencia tal vez hubieran sido mayores".<sup>51</sup>

Más recientemente varios autores han profundizado el análisis de este fenómeno descrito por Hayek: "Aun cuando la correlación entre una creciente participación gubernamental y una ayuda mutua declinante es clara, todavía debe probarse una relación causa-efecto. No obstante, el sentido común, a falta de otra cosa, demanda mayor investigación sobre las posibles conexiones entre estas dos tendencias. La ayuda mutua, a través de la historia, ha sido una criatura de la necesidad. El Estado, al asumir responsabilidades sociales que antes eran el objeto de instituciones voluntarias, socavó su misma necesidad. En este punto, hay una cantidad de evidencia dispersa que los historiadores pueden digerir. Con el advenimiento de la compensación a los trabajadores en las décadas de 1910 y 1920, para citar un ejemplo que merece más investigación, las sociedades de beneficios mutuos organizadas en los lugares de trabajo por los empleados se retiraron en masa de la provisión de seguros de accidentes de trabajo. Más aun, debido a que los fondos de compensación de los trabajadores fluían directamente a

---

<sup>50</sup> Guillermo A. Borda, Tratado de Derecho Civil Argentino, Editorial Perrot, Buenos Aires, tomo II, p. 688.

<sup>51</sup> Hayek, Los fundamentos de la libertad, op. cit., p. 388.

planes médicos seleccionados por los empleadores, el efecto puede haber sido el de hacer peligrar los servicios competitivos que ofrecían las sociedades fraternales".<sup>52</sup>

"La razón por la cual las políticas sociales debilitan estas estructuras tradicionales es 'la simple realidad de que cada parte de la política social sustituye alguna forma de arreglo tradicional, sea bueno o malo, por uno nuevo en el cual las autoridades públicas asumen, por lo menos en parte, el papel de la familia, de los grupos étnicos o vecinales, de las asociaciones voluntarias'".<sup>53</sup>

Es decir, el programa del Estado desplaza a las alternativas del mercado aunque no las prohíba explícitamente. Para dar un ejemplo relacionado con el tema de la seguridad social, veamos otro aspecto de lo que sucede en Alemania: "El así llamado 'convenio generacional' del sistema de reparto no sufre imposición sino que es subvencionado en forma neta: las contribuciones a la jubilación o seguro de vejez y su renta normalmente son exentas de impuestos. En cambio, la previsión del futuro en forma de creación privada de capitales es sujeta a múltiples y elevados impuestos, tanto sea a los ahorros como a los intereses y de acuerdo al monto del capital se agregan impuestos al capital, a la herencia y a la profesión. Además la jubilación se indexa con la inflación y en caso de los capitales privados ello no es posible. Esto produjo en el pasado que el 'convenio generacional' fuera mucho más rentable y seguro que la formación privada de capitales. Así nació una presión política constante para dilatar la jubilación como beneficencia social y restringir cada vez más la necesidad de la formación privada de capitales. A la par aumentaron por vía judicial los riesgos de las rentas empresarias de tal modo que el interés en formar capital de esta manera disminuye sensiblemente".<sup>54</sup>

## **4. Respuesta: Muchos**

### **4.1. ¿Por qué un sistema obligatorio?**

Ante esta realidad, es interesante plantearnos si la verdadera discusión y debate deben realizarse acerca de cuál sería el mejor sistema previsional. La

---

<sup>52</sup>David T. Beito, "Mutual Aid for Social Welfare: The Case of American Fraternal Societies", San Francisco, Critical Review, vol. 4, N° 4 (otoño de 1990)1 727.

<sup>53</sup>Charles Murray, "The Prospects of muddling Through", San Francisco, Critical Review, vol. 4, N° 4 (otoño de 1990): 496.

<sup>54</sup>Mehr Markschaft zum Wohlstand, "Konkrete Problem-Loesungen", Poller, 1987, pp. 43Y44.

respuesta que se desprende de los comentarios anteriores es que seguramente no lo es un esquema estatal y obligatorio, pues ya hemos visto la incapacidad del primero y la falta de aceptación del segundo. No obstante ello, en la Argentina han surgido en los últimos tiempos numerosas propuestas de reforma del sistema, e invariablemente todas convergen en un sistema que "obliga" a los ciudadanos a adoptar una jubilación, y a veces se los obliga a adoptar dos, una estatal y otra privada.

Son varios los argumentos que han sido presentados para justificar la utilización del poder del Estado para obligar a los ciudadanos a que adopten una jubilación, sea estatal o privada. Por ejemplo, la reforma chilena, si bien significó un progreso sobre el sistema que tenían, mantiene la obligatoriedad. El sistema, como lo hemos hecho notar, es de capitalización individual con cuotas compulsivas. El argumento que se desarrolló para implementarlo puede sintetizarse en el siguiente párrafo:

"Un comportamiento irresponsable, o bien desafortunado, de cualquier ciudadano, termina muy probablemente imponiendo al resto la necesidad de subsidiarlo a través de pensiones asistenciales que deben pagar, incluso, trabajadores que han tenido menores ingresos pero han sido más previsores o conservadores".

"De lo anterior se desprende que la obligatoriedad del sistema debe imponerse a todos los habitantes que perciban ingresos, y no sólo a los trabajadores dependientes como ocurre en la actualidad en Chile."<sup>55</sup>

Ese fue el mismo argumento que sostuvo el entonces ministro Piñera en su discurso de presentación de la reforma: "Desde ya, el sistema previsional tiene un primer elemento mínimo de coerción al obligar a ahorrar para la vejez. Esta decisión se justifica porque existe un consenso en el país de que la sociedad no puede permitir que un trabajador viva en la indigencia tras terminar su vida de trabajo. El Estado tiene, entonces, el deber de protegerse de que los trabajadores no lleguen a la vejez carentes de recursos".

"[...] se terna que pudiera haber personas que, por decidir jubilarse muy tempranamente, obtuvieran una pensión muy inferior a su última remuneración. Si, jubilado en tales condiciones, el individuo no puede obtener otros ingresos, se originará tarde o temprano una presión sobre el Estado. Es comprensible, entonces, que el Estado quiera protegerse ante esta eventualidad."<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup>Alfonso Mujica V., "Análisis del sistema de pensiones vigente en Chile", en Sistema Privado de pensiones en Chile, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, p. 91.

<sup>56</sup>José Piñera, op. cit., p. 330.

Es interesante considerar estos argumentos. El primer autor alude a los comportamientos "irresponsables" o "desafortunados" de los ciudadanos. La historia parece mostrar que los hechos sucedieron al revés de lo que se dice. La misma existencia de programas de asistencia estatales es la que termina alentando las conductas "irresponsables", tal como se ha demostrado ampliamente, por ejemplo, en los casos de asistencia a madres solas con hijos, que alienta el abandono de los hogares por parte de los padres, quienes ya no se tienen que preocupar por el sustento de su hijo. Además, no resulta fácil justificar el motivo por el cual los trabajadores previsores y "responsables" deban subsidiar a los irresponsables.

Respecto del comportamiento "desafortunado", no hay nada que el Estado pueda hacer sin empeorar la situación. Tanto el Estado como los ciudadanos no pueden prever los sucesos que el azar pueda depararles (al fin y al cabo los gobernantes también son ciudadanos). Pero el retiro no es una cuestión que dependa del azar, no es un accidente que puede ocurrir (para los cuales existen seguros), sino que es algo más simple y fácil de prever. Sabemos que en algún momento de nuestras vidas no estaremos en las mejores condiciones de trabajar y ganarnos el sustento.

La realidad histórica muestra de modo muy elocuente que los gobiernos no ayudan a la previsión sino que la destruyen, produciendo fenomenales estafas a los ciudadanos. Sin embargo, se insiste en que "la razón básica por la cual la pertenencia al sistema jubilatorio es compulsiva es la existencia del fenómeno de la imprevisión. La imprevisión consiste en que los individuos en actividad asignan recursos nulos o insuficientes para proveer a sus necesidades luego de su retiro".<sup>57</sup>

En verdad es un "fenómeno" incomprensible. El trabajo no menciona de dónde sale este fenómeno por el cual las personas serían incapaces de prevenir su futuro, sobre todo cuando hemos visto cómo lo hacían en la Argentina y en cualquier punto del mundo donde la gente tiene libertad. No se comprende cómo solamente se dan cuenta de la imprevisión los autores de trabajos como el citado, suponiendo la irresponsabilidad del resto.

Es difícil de comprender cómo personas que día a día participan de distintas transacciones de muy diversa complejidad, por las que crean y mantienen riqueza, tienen familia y se ocupan y preocupan por el futuro de sus hijos no serían capaces de prevenir algo tan evidente y seguro como la vejez. Este argumento en favor de la compulsión está basado en una premisa filosófica errónea que avala el paternalismo gubernamental, lo cual abre las puertas para el intervencionismo en áreas más complejas y sofisticadas que el prever para la vejez.

---

<sup>57</sup>F.I.E.L., Reforma de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Mendoza, F.I.E.L.-, Buenos Aires, 1991, p. 29.

Esta premisa aparece también en el análisis de Frediani: "La moderna seguridad social implica un derecho irrenunciable e irrevocable de toda la población de un país, asumiendo el carácter de una institución de derecho público, establecida por ley y con la garantía del Estado en lo que respecta al cumplimiento de sus compromisos financieros para con los beneficiarios. No se puede dejar librado a la decisión del individuo el pertenecer o no a la seguridad social".<sup>58</sup>

Ante este razonamiento no cabría sino citar la respuesta de Ludwig von Mises: "Cabe abogar por su implantación -el sistema de seguridad social- alegando que los asalariados carecen de suficiente formación y carácter para proveer espontáneamente a su propio futuro. Difícil, sin embargo, es replicar a quienes resaltan lo paradójico que resulta ordenar la cosa pública con arreglo a la voluntad de unos votantes que el propio legislador considera incapaces de gobernar sus intereses personales".<sup>59</sup>

En este mismo sentido se ha dicho: "Se sostiene a menudo que los individuos, dejados a sí mismos, es probable que no prevengan lo suficiente para su vejez. Esto puede ser debido a la falta de información sobre lo que significa una previsión adecuada. Sin embargo, existe una industria considerable que deriva sus ingresos de educar a la gente en estos asuntos. El retiro no es un evento inesperado que la gente no puede razonablemente anticipar. En verdad, mucho más que los accidentes o las enfermedades, es un suceso que la mayoría de la gente puede prevenir con relativa certeza muchos años antes de que ocurra. Por esa razón existe una historia de la previsión privada. Si el problema fuera realmente la falta de información, la respuesta gubernamental al mismo debería ser producir y diseminar información apropiada".

"Un argumento contrario es que, al margen de la información que tenga disponible, la gente es miope y toma decisiones irracionales particularmente con respecto a cuestiones de largo plazo como la vejez. Esto puede ser cierto. La gente no necesariamente tomará las mejores decisiones posibles, ni en ésta ni en otras áreas. Sin embargo, el punto en discusión es si el gobierno puede tomar decisiones mejores. En la medida en que el gobierno refleja las opiniones del electorado general, es difícil comprender por qué la gente tomará decisiones electorales menos miopes que las referidas a los ahorros para su retiro. Los gobiernos

---

<sup>58</sup>Ramón Osvaldo Frediani, *La seguridad social en Latinoamérica- Un estudio comparativo del seguro social en Argentina y Colombia*, CIEDLA, Buenos Aires, 1989, p. 22.

<sup>59</sup>Ludwig von Mises, *La acción humana. Tratado de Economía*, Unión Editorial, Madrid, 1949, p. 613.

generalmente no tienen los mismos incentivos que los individuos para tratar de tomar las decisiones correctas, y a menudo toman las peores."

"La conclusión es que el argumento en favor de que el gobierno tome el papel principal en la provisión de ingresos de retiro no es superior al argumento de que haga lo mismo respecto de otros bienes y servicios. Asumiendo ese papel el gobierno no es capaz de acomodar la provisión a los requerimientos de individuos particulares (por ejemplo, la persona que prefiere un menor nivel de ahorro pero una mayor vida laboral) y genera altos costos con los cuales inhibe la actividad económica."<sup>60</sup>

#### **4.2. El peso de la prueba**

Con los antecedentes que tienen los sistemas estatales en todo el mundo, y particularmente en la Argentina, obviamente la carga de la prueba recae en quienes sostienen que un sistema de reparto en manos del Estado puede ser en algún sentido una solución. Esto se vincula a todas las propuestas de reforma del sistema jubilatorio argentino que mantienen con carácter obligatorio un sistema de reparto mínimo en manos del Estado. Estos proyectos no explican cuál es el justificativo para mantener la obligatoriedad de participación en un sistema que ha mostrado sus resultados claramente.

Tampoco permite descubrir por qué el sistema funcionará cuando no lo hizo antes. No parece comprenderse que resulta esencial operar con incentivos compatibles con la naturaleza humana y no inventar una naturaleza distinta. No se menciona cómo es que el nuevo sistema de reparto será inmune a los cambios en la estructura demográfica, a la marcha de la economía y a las expectativas de vida de la población. No se explica de qué modo se evitará el incentivo a evadir el pago para obtener mayores beneficios.

#### **4.3. No tenemos un problema de "sistema jubilatorio", tenemos una deuda**

Como hemos dicho al principio, lamentablemente el debate se ha centrado en cuál debería ser el sistema jubilatorio, cuando hemos visto que en una sociedad abierta son muchas las alternativas que se presentan a cada individuo y que es bueno que cada uno pueda adoptar la provisión que mejor se ajusta a sus particulares y cambiantes necesidades. Entonces, no tenemos un "problema" que nos haga necesario "diseñar" un sistema, ya que existen muchas alternativas y habrá más en la medida en que se abra la posibilidad de concretar arreglos contractuales que las partes consideren pertinentes. No se necesitan "expertos"

---

<sup>60</sup>New Zealand Business Roundtable, op. cit., p. 26.

para resolver el modo en que la gente decidirá cómo invertir el fruto de su trabajo. Sobre los resultados que han producido esos expertos la historia ya ha dado su veredicto.

El verdadero problema que tenemos en la Argentina es el de la deuda, la cual puede agruparse en los siguientes rubros:

1. La deuda de los juicios realizados al Estado por parte de jubilados debido a que el gobierno no cumplió con su compromiso fijado por ley de pagar porcentajes del 70 al 82% sobre los últimos salarios. Esta deuda asciende a 6.500 millones de dólares. Recientemente el Congreso ha tratado la emisión de un bono a 10 años para así refinanciar unilateralmente esta deuda.
2. Las erogaciones para hacer frente a los haberes de los actuales jubilados cumpliendo con las disposiciones legales vigentes respecto de los porcentajes aludidos. Esta erogación se estima en 10.300 millones de dólares para el próximo año, suma que se reduce en el tiempo hasta desaparecer.
3. La deuda por el reconocimiento de los aportes realizados por los actuales aportantes al sistema. Esta deuda ha sido estimada en unos 67.000 millones de dólares, monto que se hará efectivo a medida que los titulares se jubilen.

La forma de pagar la deuda ofrece diversas posibilidades. En el Anexo se desarrolla una serie de hipótesis -para hacer frente a ella. Puede haber otras, pero lo cierto es que este ejercicio nos muestra que si no se elimina la deuda de este momento, para el año 2000 la misma habrá crecido a 90.900 millones de dólares en concepto de los dos últimos rubros de la deuda.

Es importante destacar que las deudas actuales del llamado sistema de previsión existirán cualquiera que sea la política que se adopte en el futuro. Estas deudas no surgen como consecuencia de que se introduzca un cambio en el sistema; son, por el contrario, consecuencia del sistema vigente.

Cancelando la deuda del sistema estatal, se resuelve el también muy debatido tema de las denominadas "jubilaciones de privilegio", ya que en todos los casos se trata de devolver a cada trabajador los aportes realizados. En tal sentido, no habría ya ningún tipo de privilegio, ya que nadie podría aducir reclamo alguno por montos mayores de los que haya aportado.

#### **4.5. Alternativas que brinda el mercado**

Sería imposible enumerar todas las alternativas que se presentan en el mundo de hoy en cuanto a las posibilidades de inversión. Todas ellas cumplen el rol de "sistemas previsionales". Esta variedad sirve para acomodarse a las diversas circunstancias que cada individuo o familia presenta. Depósitos en bancos, acciones, fondos de inversión, bienes muebles o inmuebles, divisas, mercados futuros, metales, piedras preciosas, sólo para citar algunos ejemplos. Son tantas las

alternativas que podría decirse que no hay situación particular que no pueda ser contemplada; algo que el sistema jubilatorio no puede hacer porque, precisamente, uniforma a personas con situaciones muy diversas.

Solamente en el rubro de los seguros, hoy en la Argentina se presentan múltiples alternativas. Por ejemplo, en uno de los planes disponibles, un joven de 24 años que hoy suscribiera un seguro de retiro privado, aportando 600.000 australes mensuales (el 12% de un salario promedio en la industria de 5 millones de australes), podía jubilarse a los 55 años con un fondo acumulado de 994 millones de australes, lo que le permitiría obtener una renta mensual de 5.225.364 australes, es decir, una suma equivalente a su sueldo y diez años antes de lo que le exige el sistema estatal.

Podía suscribir uno de los planes de las numerosas compañías extranjeras que pueden obtenerse en el país. En ese caso, por ejemplo, un joven de 25 años que aportara 1.300 dólares anuales (100 dólares por mes es el 20% de un sueldo promedio industrial) por el lapso de los años se podría jubilar a los 65 años con un fondo de 138.434 dólares y una renta mensual de 1.100 dólares, es decir, más del doble de su salario en actividad. Además, en este plan, hubiera estado cubierto por un seguro de vida por la suma de 100.000 dólares durante el lapso de su aporte.

Comparemos esos resultados con el sistema actual, al cual hay que aportar aproximadamente lo mismo, pero por cuarenta años, con los resultados por todos conocidos.

Productos similares a éstos ya están desarrollados por compañías de seguros locales en asociación con compañías del exterior, cubriendo los riesgos de muerte, incapacidad total y permanente por accidente. En estos casos también se puede retirar el capital acumulado en cualquier momento. Se puede decidir continuar con el seguro de vida o no. En particular, estas ofertas se ajustan a las necesidades del hombre moderno, que tiene una especial preocupación durante sus años de vida laboral por no dejar a su familia desprotegida ante la ausencia de sus ingresos. El mismo cuando llega a la edad de retiro tiene un capital acumulado con el cual no sólo puede cubrir sus necesidades sino que le permitirá gozar de ciertos placeres.

Por último, si la persona desea puede seguir trabajando mientras recibe la jubilación. El sistema estatal los castiga, quitándoles esta posibilidad a quienes la deseen.

La posibilidad de elección también se elimina en el proyecto jubilatorio presentado por organizaciones sindicales y empresarias del comercio. El proyecto no permite la elección ni a los empleados ni a los empleadores. Ha sido impuesto compulsivamente debido al poder de coerción otorgado por el Estado. En este sentido, bien podría decirse que se trata de un sistema estatal adicional además del ya existente.

Este esquema coactivo es muy distinto del de las pensiones privadas que las empresas ofrecen en otros países. En esos casos, la participación de los empleados



es siempre voluntaria, como lo es también la decisión de la empresa de ofrecer las pensiones.

## **5. Apertura en las jubilaciones**

En definitiva, de lo que se trata es de brindarle oportunidades a la gente para que acomode sus necesidades futuras a sus particulares circunstancias y deseos. Se trata de cancelar la deuda estatal en la medida en que los ingresos lo permitan y liberar el mercado para que ofrezca todas las posibilidades que los interesados consideren convenientes. Esa capacidad de elegir es la que no tuvieron los actuales jubilados, y eso los ató irremediablemente al naufragio estatal.

Para cancelar la deuda en el menor tiempo posible es menester reducir drásticamente el gasto público para circunscribir las actividades estatales a sus fueros específicos de protección de los derechos de todos.

### **5.1. La necesidad de regulación**

Se ha dicho que un mercado de esta naturaleza necesita de regulación estatal, lo cual se menciona en las propuestas que actualmente se han presentado para reformar el sistema previsional.

La propia reforma previsional chilena es sumamente reguladora de las actividades de la A.F.P., empezando por la necesidad de crear empresas específicas que sólo pueden dedicarse a esta actividad. Como lo prueba el caso chileno, y también el argentino, el mercado evalúa la seguridad de las empresas no por su "independencia" sino por su asociación con entidades de reconocido prestigio. Una compañía de seguros de retiro no brinda confianza por sí sino según quiénes sean sus accionistas y la solvencia moral y material de sus administradores.

En el caso chileno: "Las normas que regulan las inversiones de los Fondos de Pensiones contemplan límites máximos tanto por tipo de instrumento como por emisor. Cuando se trata de títulos emitidos por empresas se exigen, además, otros requisitos, destacando el que exista un cierto grado de desconcentración de la propiedad".

"Adicionalmente, cabe señalar que existe una Comisión Clasificadora de Riesgo, la cual, como su nombre lo indica, clasifica los instrumentos en distintas categorías de riesgo, constituyendo un factor adicional que forma parte del proceso de regulación estipulado. "<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup>Hernán Cheyre Valenzuela, op. cit., p. 97.

Al regular el destino de las inversiones y al privar a las empresas de la libertad de invertir en donde consideren conveniente se fuerza al Estado a garantizar una rentabilidad mínima:

"En el caso de que la rentabilidad de un Fondo durante un mes sea menor a la rentabilidad mínima, se aplica la reserva de fluctuación de rentabilidad. Si estos fondos no son suficientes, la administradora debe enterar la diferencia, para lo cual puede aplicar recursos del encaje. Si aplicados éstos no se logra enterar la rentabilidad mínima, el Estado complementa la diferencia. Se puede apreciar, de esta manera, que existe un triple seguro para garantizar la rentabilidad mínima".<sup>62</sup>

Lo paradójico de esta regulación es que el Estado no sólo restringe a las empresas las posibilidades de inversiones sino que las obliga a adquirir bonos del Estado de menor rendimiento y luego se compromete a garantizar una rentabilidad mínima que el Estado se encarga de reducir. De más está decir que las "garantías estatales" significan que el resto de la gente se ve obligada a financiarlas de su peculio.

Las causas de esta intervención están expuestas en el antes aludido mensaje del entonces ministro Piñera: "El Estado interviene con su garantía sólo si se produce un descalabro financiero en una A.F.P.-, ya que puede presumirse que, en realidad, en ese caso, es posible que, con o sin garantía legal, el Estado intervendría de todas maneras. Entonces, es mejor tener un sistema regulado previamente, y razonable, que no debilite los incentivos y que garantice una cierta rentabilidad mínima al imponente".

"Por tratarse de un ahorro obligatorio, el Estado tiene el deber de controlarlo más que a otras formas de ahorro."<sup>63</sup>

En la Argentina sucede con el sistema financiero, donde la garantía de los depósitos alienta a realizar operaciones imprudentes. En estos sistemas los errores los pagan todos a través de las garantías estatales. En el caso chileno debe también señalarse la restricción que implica el establecimiento de cuotas compulsivas que, aun tratándose de capitalización individual, no permite elegir el camino de la previsión que el dueño de los fondos considera apropiado.

La garantía del Estado alienta a los aventureros a invertir sin medir el riesgo. Para evitar esto, la autoridad restringe el tipo de inversiones a realizar, pero con ello castiga los ahorros de los aportantes con un rendimiento menor.

Las regulaciones tienen un alto costo. El caso de los Estados Unidos es ilustrativo: "Para regular el desarrollo de los planes privados de pensiones, apareció en 1974 la 'Employee Retirement Income Security Act' [Ley de Seguridad

---

<sup>62</sup> Hernán Cheyre Valenzuela, op. cit., p. 96.

<sup>63</sup> José Piñera, Fundamentos de la reforma previsional, op. cit., p. 335.

de Ingresos de Jubilación de los Empleados], más conocida con la abreviatura E.R.I.S.A."

"De acuerdo con la E.R.I.S.A., cualquier programa que garantizaba de una manera o de otra pensiones de jubilación estaba considerado como un plan privado de pensiones. En concreto, fueron tres los subgrupos que se reconocieron por esta ley."

"-Los planes privados de pensiones que definían el beneficio o la jubilación, y en los que las empresas soportaban el riesgo de una reducida rentabilidad financiera."

"- Los planes de pensión privados en los que se definía la contribución pero no así el beneficio de jubilación, y en los que eran los empleados los que soportaban el riesgo de naturaleza financiera."

"- Los planes de pensiones individuales, en los que los empleados hacían individualmente las contribuciones y soportaban el riesgo financiero."

"La E.R.I.S.A. exigió un conjunto muy riguroso de requisitos, sobre todo en lo que se refería a la administración e información en torno a los diferentes planes. Esto dio lugar a varias consecuencias: en primer lugar, motivó un incremento extraordinario de los gastos de administración, que en muchos casos aumentaron en un 1.000% ; en segundo lugar, se establecieron una serie de disposiciones, en virtud de las cuales se crearon importantes responsabilidades para los administradores de los planes de pensiones (esto también se materializó en un aumento de los costos administrativos) ; y en tercer lugar, se incrementó, asimismo, el coste medio del plan, como consecuencia de la regulación dada en E.R.I.S.A.-, en relación con la financiación de los planes, los requisitos para participar en los mismos, etcétera."

"Como resultado de toda esta legislación, se produjo una disminución temporal en el ritmo de creación de nuevos planes de pensiones."<sup>64</sup>

La seguridad y solvencia no son un servicio barato en manos del Estado, y cuando su provisión es monopólica no asegura que se obtenga ese servicio a cambio. Otra opinión que también se refiere a los Estados Unidos sostiene: "El verano pasado, la Oficina del Inspector General del Departamento de Trabajo emitió un informe criticando duramente el control gubernamental de los planes de pensiones de acuerdo con la E.R.I.S.A. de 1974"

"El informe describe la situación que amenaza a los planes de pensión privados como teniendo 'un llamativo paralelo' con los problemas de administración y operación de las sociedades de ahorro y préstamo."<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup>Jesús Huerta de Soto, op. cit., pp. 175-176.

<sup>65</sup>The Senior Guardian, "Pension Scandal Looming", National Alliance of senior citizens, Inc., Virginia, p. 1.

Es decir, nuevamente la carga de la prueba está del lado de quienes creen que el Estado puede cubrir la necesidad de seguridad de las inversiones. Conociendo el significado de la supervisión ejercida por el Estado no resulta posible, por este solo hecho, confiar en la solvencia de las compañías. Un organismo estatal burocrático no es más eficiente en el control de la seguridad de las inversiones que las compañías aseguradoras que brinda el mercado. Un grupo de funcionarios gubernamentales no puede manejar y evaluar más información que la red de evaluadores profesionales de riesgos, que los reaseguradores, los accionistas, corredores de bolsa y analistas de mercados de inversión.

"La competencia y el interés propio son las fuerzas principales que empujan a la difusión voluntaria de mucha información. Los inversores demandan información sobre productos financieros para poder tomar decisiones con confianza, y las instituciones atraen fondos proveyendo esa información."

"Las instituciones financieras hacen informes profundos sobre sus productos para crear una reputación profesional honesta, justa; esto, a su vez, fomenta la buena voluntad, las relaciones duraderas con clientes y referencias de clientes satisfechos. El flujo de información sobre los productos financieros es además facilitado por terceros, a través de informes evaluativos y estadísticas en las publicaciones financieras y servicios de asesoramiento."<sup>66</sup>

En otro trabajo el mismo autor comenta: "Los estándares de ingreso y de práctica de la Asociación de Analistas Financieros son similares, y en algunos casos superiores a las actuales regulaciones gubernamentales y las propuestas. Por lo tanto, los analistas financieros creen que sólo serán recargados con nuevas regulaciones gubernamentales que no tendrán la calidad de sus propios estándares profesionales. Si se estableciera una regulación gubernamental activa, el actual compromiso profesional a la autorregulación se atrofiaría".

"La competencia entre los analistas financieros y entre las organizaciones inversoras es todavía una fuerza poderosa para apoyar elevados estándares profesionales. Dada la tendencia hacia mercados más eficientes y a la institucionalización del ahorro y la inversión, clientes y empleadores están demandando más conocimiento, competencia y capacidad por parte de los analistas financieros. La conducta ética y las prácticas no competentes generalmente concluyen con la relación del cliente o la terminación del empleo. Así muchos analistas financieros y organizaciones de inversiones pugnan por cumplir los

---

<sup>66</sup>W. Scott Bauman, Investment services: standards of Disclosure or Government Controls?, College of Business and Department of Finance, Northern Illinois University, Illinois, 1985, p.20.

estándares profesionales y educativos de la Asociación para poder fortalecer su posición competitiva."<sup>67</sup>

El control estatal de las actividades financieras no es nuevo, sus argumentos siempre han sido los mismos, pero aun hoy debe probar que cumple la función deseada mejor que lo que el mercado mismo lo haría.

"Las cofradías, en virtud de sus fines piadosos y por tener asiento en una institución religiosa; iglesia, monasterio u hospital, debían someter los estatutos para su aprobación -de acuerdo con el derecho histórico- ante todo a la jurisdicción diocesana, luego a la autoridad civil regional y por último al rey que resolvía previo dictamen del Consejo de Indias."

"La posición regalista se fundaba en razones de seguridad por entender que era necesario el control de las cofradías para evitar que con propósitos mutuales o piadosos se desarrollaran subrepticamente actividades contrarias a los intereses públicos."<sup>68</sup>

## **5.2. Fuerzas políticas en favor del cambio**

La situación de bancarrota del sistema jubilatorio estatal crea las oportunidades para que el "costo político" de su reforma no sea elevado. En otros países, donde los sistemas han sido un poco mejor administrados y donde la crisis está todavía por delante, las posibilidades de cambio son más difíciles:

"El hecho de que tantos trabajadores actualmente esperan ser ganadores netos del sistema es lo que explica su oposición a la privatización. Sólo cuando la mayoría de los trabajadores estén dispuestos a ver el efecto de la 'cadena de correspondencia' del sistema de reparto como dañino a sus intereses de largo plazo se reducirá la resistencia a proporciones manejables".<sup>69</sup>

En la Argentina, ese límite ha sido sobrepasado ampliamente. Los actuales jubilados son los que han recibido sus "cartas", contestaron con sus aportes y ahora no tienen quienes les escriban. La cadena se cortó. Los actuales trabajadores no tienen ningún futuro; no hay nadie (salvo las jubilaciones privilegiadas) que pueda

---

<sup>67</sup>W. Scott Bauman, *The Observance of Professional standards for financial Analysts*, The Colgate Darden Graduate School of Business Administration, University of Virginia, Virginia, 1978, p. 59.

<sup>68</sup>Ricardo R. Moles, *op. cit.*, p. 62.

<sup>69</sup>Don Bellante, "Breaking the Political Barriers to Privatization", *Cato Journal*, vol. 3, N° 2 (1983), Washington, p. 578.

esperar recibir más de lo que aportó. Es más, todos están bien seguros de que recibirán mucho menos.

Por lo tanto, las resistencias "políticas" al cambio sólo pueden provenir de quienes se benefician con los actuales privilegios o de quienes se aferran a ideas fracasadas. Lamentablemente, existen ambos tipos entre quienes deben cumplir los pasos de la reforma.

No obstante, la situación es tal que cualquier político bien sabe que tiene mucho por ganar promoviendo el cambio. Y para que ese cambio traiga beneficios duraderos y generalizados se debería:

Cancelar la deuda del sistema estatal con los actuales jubilados y con los aportantes a medida que se jubilen.

Esto requeriría, obviamente, de un esfuerzo fiscal importante, para lo cual el Estado debería desprenderse de activos innecesarios para el cumplimiento de sus tareas específicas. En el anexo que sigue puede obtenerse una idea del costo fiscal que será necesario cubrir en las próximas décadas hasta la cancelación total de la deuda.

Por otra parte, algunos ahorros provendrían de la misma reforma, ya que los gastos de administración del actual sistema estatal se reducirían notablemente, incluyendo estructuras estatales como las cajas o el recientemente creado fuero judicial de previsión social. Sin duda la ya mencionada reducción del gasto público permitirá obtener los mayores ingresos para la cancelación de la deuda.

Puesto que el área de la seguridad social está vinculada en general a la política económica e institucional, los siguientes pasos adicionales que se sugieren no pretenden explicitar una mención taxativa de cada una de las medidas a seguir: 1) liquidación de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional y sustitución del Instituto Nacional de Previsión Social por el Ente Transitorio para la Cancelación de Deudas Previsionales, el cual tendrá a su cargo el pago de los jubilados actuales. Los créditos que los futuros jubilados tengan contra el gobierno serán cancelados a medida que se vayan jubilando los respectivos titulares por el Tesoro Nacional; 2) abrogación de la Resolución 19.106/87, en la que se establecen regulaciones para los Seguros de Retiro donde se les otorga la exclusividad de administrar sus fondos de pensión, estableciéndose su capital mínimo y las correspondientes inversiones que puedan realizar; 3) liquidación del I.N.D.E.R. para que las empresas aseguradoras puedan reasegurarse allí donde consideran se preservan mejor sus activos; 4) abrogación del fuero previsional; 5) dado que en esta propuesta la previsión puede canalizarse hacia las áreas que los interesados consideren pertinentes, la regulación no se limita a los sectores del seguro y financieros en general, sino que se extiende a toda la actividad económica, lo cual, desde luego, incluye la posibilidad de operar con las divisas que elijan las partes contratantes y la participación de empresas extranjeras; y 6)

abrogación de las disposiciones que obstaculizan la plena vigencia del Título XII del Código Civil sobre el contrato oneroso de renta vitalicia.