

Gerencia pública previsional en América Latina: Cómo delegar tareas y no hacer las propias

Díaz, Luis Eduardo*

* Investigador del Centro de Estudios Laborales (CIELDA) Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia (Venezuela). E-mail:

luisediaz@telcel.net.ve

Resumen

El objetivo del presente artículo es evaluar a la luz de las reformas de seguridad social en América Latina, los resultados de su apertura al sector privado y el impacto que ha causado su gerencia en la administración pública previsional, la que ha tenido que compartir o ceder sus servicios, principalmente a través de empresas con fines de lucro, en su mayoría de tipo financiero. Después de un estudio comparativo, documental y jurídico, además de visitas de estudio a operadoras de fondos de pensiones en Chile, se obtienen los siguientes resultados: La libre iniciativa resulta limitada o inexistente; los trámites son más efectivos y menos discrecionales; la información de naturaleza financiera aumenta considerablemente, aunque suele ser incomprensible para los afiliados. Fuera del ámbito financiero, la administración y gerencia funciona ofreciendo sólo lo mínimo y la cobertura no depende necesariamente de la reforma de los sistemas. Se concluye sosteniendo que lo que gana el Estado supervisando, lo pierde en responsabilidad social.

Palabras clave: Seguridad Social, Gerencia Pública, Cobertura Previsional, Reforma de Pensiones, Fondos de Pensiones.

Previsional Public Management in Latin America: How to Delegate Work to Others

Abstract

The objective of this paper is to evaluate, in light of certain reforms made in social security in Latin America, the results of private sector management and the impact caused in the management of previsional public administration, which has had to cede or share services basically through the establishment of non-profit enterprises, the majority of them of a financial nature. After a documentary, legal and comparative study, along with visits to operators of pension funds in Chile, the following results were obtained: free

enterprise initiatives are limited or inexistent; the functioning of these services is more effective and less discretionary; available financial information increases considerably, even when it appears to be incomprehensible to users. Beyond the financial sphere, the administration and management function, but offer only minimal coverage which does not necessarily depend on reforms in the system. The conclusion is that what the government wins in supervision, it loses in social responsibility.

Key words: Social Security, public management, previsional coverage, pension reforms, pension funds.

Recibido: 02-06-17 . Aceptado: 03-07-09

1. Introducción

La administración pública previsional desde los 80, intentó sortear la crisis fiscal y el bajo rendimiento de los fondos de pensiones, creando oficinas privadas independientes de recuperación de costos, muy extendidas por ejemplo, en el sector salud, hasta llegar a formas más acabadas de publicidad y mercadeo de servicios, donde, siguiendo el mismo ejemplo, una empresa de riesgos de enfermedades, con fines de lucro, recibe de un fondo administrado por el sector público, el valor de una prima anual de aseguramiento, conocida como valor de capitación, calculada sobre bases actuariales. Así progresivamente, la gerencia pública, tuvo que compartir o hasta ceder, servicios de administración pensional y de riesgos profesionales, y dejando a salvo la asistencia social y enfermedades de larga duración, ocurriría lo mismo en el área de la salud y de la capacitación laboral.

Sociedades anónimas de giro único y con fines de lucro, controlan desde 1981 en Chile, los fondos de pensiones y salud. Exclusivamente en el área de pensiones, lo hacen desde 1997 en El Salvador, y desde el 2000 en Bolivia y Nicaragua. En otros países, el sector público de seguridad social funciona en competencia con el privado, son los casos de Perú, en 1993, Argentina y Colombia desde 1994 y Uruguay en 1996¹.

En cinco países latinoamericanos se flexibilizó la forma de presentación del operador. No siendo una sociedad mercantil la que debía exclusivamente prestar el servicio. Es el caso de México (Soberón y Villagómez, 1999) que, aun cuando privatizó el régimen de pensiones, permite que sindicatos e instituciones públicas, puedan intervenir, además de bancos y aseguradoras privadas. En Argentina, el Banco Central se reservó por ley (Artículo 39) una compañía de fondos de pensiones (Congreso de la Nación, 1993), además, pueden constituir administradoras, las provincias, la municipalidad de la ciudad

de Buenos Aires, sociedades con o sin fines de lucro, asociaciones profesionales de trabajadores o empleadores, mutuales, cooperativas y también, cualquier ente de derecho público no estatal.

Sindicatos, mutuales, cooperativas, instituciones públicas y sociedades anónimas, pueden ser administradoras en Colombia, y Bancos públicos y el organismo de seguridad social, conocido como el Banco de la Previsión Social (BPS), lo pueden hacer en Uruguay.

En Venezuela, la discusión ha atravesado en la última década por tres fases. Una primera fue la de crear empresas de capital privado, público o mixto (Gobierno de Rafael Caldera, 1997). La segunda, se inicia después de una fallida re-estructuración del seguro social, cuando el Ejecutivo intenta convertir al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), en una administradora de fondos (Gobierno de Hugo Chávez, 1999), y la tercera, contempla establecer tales sociedades para grupos de altos ingresos que deseen una cobertura complementaria no obligatoria (gobierno de Hugo Chávez, 2002). Ninguna de las fases que corresponden a la evolución del clima político, han podido ponerse en ejecución, sin hallar el equilibrio adecuado entre sujetos públicos y privados, en un mismo mercado. Pero en los países que lograron un *modus vivendi*, surgen comparaciones entre valores gerenciales de eficacia y eficiencia, concedidos normalmente a la gerencia privada, con las lentas y atrasadas prácticas, atribuidas como antivalor a la administración la pública.

2. El afiliado elige-selecciona

Una primera cuestión a considerar es la selección por parte del afiliado de una de varias operadoras, considerando las distintas opciones, conforme a sus intereses. Pero, si tomamos como punto de partida el caso venezolano en su primera etapa, los afiliados no tuvieron posibilidad de optar por el antiguo o el nuevo régimen, a pesar del diálogo que sirvió de antecedente para la reforma sancionada en el antiguo Congreso Nacional y el que finalmente negaría la opción. En la segunda etapa, podía escogerse la empresa pública o privada, y en la tercera no hay alternativa alguna. En cambio, en sus comienzos, el sistema peruano consintió la permanencia de los afiliados en el antiguo régimen, inclusive la posibilidad de retornar al régimen público, dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la normativa (Presidencia de la República, 1993), siempre que los hombres fueran mayores de 55 años y las mujeres de 50. Sin embargo, modificaciones introducidas en la legislación entre 1995-1997, redujeron el número de afiliaciones en el sector público, siendo las reformas tan sesgadas que lo fulminaron. Las contribuciones fueron aumentadas, siendo más altas que en las del régimen privado, y a cargo exclusivo del

trabajador.

En Bolivia, México y Nicaragua, los nuevos afiliados ingresan automáticamente al nuevo sistema (Mazza, 2000), en tanto que en Colombia (Congreso de la República, 1993) la libertad es mayor, pues se permiten los traslados entre regímenes y operadoras, permaneciendo en su mayoría los trabajadores en el público. Y en Uruguay, aun cuando aquél no compite con el nuevo privado, dada su integración, el anterior, de naturaleza pública, conserva aún no menos del 60% de los afiliados, a los que se les permitió por razones de edad (mayores de 40 años), optar por continuar o no en el viejo sistema, ahora transitorio². Los nuevos afiliados en Argentina, pueden escoger el régimen público o privado de su preferencia. Pero escogido el último, no existirá posibilidad de regresar a la administración gubernamental (Castro, 1994).

En Bolivia existe un curioso monopolio: Considerando los costos de marketing y el tamaño del mercado, sólo dos empresas, seleccionadas después de una licitación universal, operan por decisión de las autoridades de supervisión, en los primeros cinco años de vigencia del sistema (hasta mayo de 2002). Los trabajadores fueron repartidos según sus cumpleaños en las ciudades más populosas, como La Paz, Santa Cruz de la Sierra, El Alto y Cochabamba. El resto del país se repartió conforme a una línea territorial divisoria entre las dos operadoras (von Gerdorff, 1977)³.

Destaca en primer lugar las pocas opciones de elección que han tenido los afiliados, pese a que ésta es fundamental en el modelo, dado que se exalta lo individual, cuando las cotizaciones se adjudican a cada contribuyente, en vez de abonarse a un fondo colectivo. Lo público también resulta secundario cuando la elección es forzada o inexistente. Muy diferente es el caso chileno: Migraron al nuevo sistema el 75% de los afiliados en los dos primeros años de operaciones. Consistieron los incentivos en la reducción de la tasa impositiva; un aumento del salario para los que decidieran trasladarse al régimen privado; más un refuerzo de campañas publicitarias, pero sobre todo, bonos de reconocimiento de la deuda anterior, actualizada y con tasas reales positivas fijas, hasta su liquidación. No obstante, el sistema público quedaba clausurado para los nuevos afiliados (Castro, 1994).

Como se observa, salvo el caso colombiano, la elección del sistema, público o privado, termina siendo limitada o condicionada.

La segunda consideración, tiene que ver con la posibilidad del trabajador, una vez elegido el sistema, de trasladarse de una empresa a otra o de un sistema a otro, lo que se traduce en altas comisiones cobradas a los afiliados; más gastos administrativos adicionales de supervisión. En Argentina, pueden migrar dos veces por año de una

operadora a otra, según el artículo 45 de la Ley 24.241. La superintendencia chilena aplica la misma restricción. Un cambio anual se permite en Perú, de acuerdo al artículo 6 del Decreto Ley No. 25.897 y en México funciona, cuando se modifica el régimen de inversión, la empresa se disuelve, y anualmente, por voluntad propia. Además, una administradora no puede controlar más del 17% del total de las cuentas de ahorro para pensión durante los primeros cuatro años de operación y después sólo controla hasta un 20%. Limitando los cambios, al menos se frenan los costos, pero se limita severamente la libertad de elección, desestimulando la competencia (López, 1997).

Los traslados, según un estudio del Boston Bank (1997) entre sus clientes en Argentina, se deben hacer en orden de importancia, de acuerdo a la relación personal con la empresa, la buena atención y el mejor precio o inversión. En México, otro estudio del Grupo Santander (citado por López, 1997) señala a la confianza, a la solvencia, el buen servicio y el rendimiento, como los atributos más importantes para determinar el cambio. No obstante, la permanencia o traslado de los afiliados, apuntan también a otras razones y motivos: Dado que las comisiones son uniformes, los rendimientos similares y el producto no puede diversificarse, porque lo que se ofrece es una pensión, con algunas variantes en lo que respecta a su contratación y conforme a la disponibilidad de recursos en la cuenta del trabajador; la elección y cambio posterior, es frenado drásticamente, amén de las limitaciones legales para bajar los costos de las transferencias, aparte, la alta concentración del mercado en manos de pocas administradoras, limita todavía más, la libre elección y circulación de afiliados.

3. La gerencia informa

La satisfacción al cliente es uno de los objetivos de la gerencia privada. Ésta se autorregula por la competencia y la libertad de precios. Si se aplica la misma ecuación en el sector público, las administradoras procuran expeditos medios de información y trámite, reduciendo el tiempo en las colas y evitando los de ocio del personal durante la jornada.

Los formularios no son difíciles de llenar y el marco legal obliga a mantener unas pautas informativas mínimas y mostradores obligatorios: Las administradoras deberán mantener en sus oficinas, en un lugar de fácil acceso al público, información escrita y actualizada sobre los antecedentes de la institución, el balance general, el valor del fondo y de las reservas, el esquema e importe de comisiones que cobra por sus servicios, la composición de la cartera de inversión y el valor de la cuota del fondo⁴.

Existe un protocolo de seguimiento y decisión de casos particulares en las sedes regionales de las administradoras. Las oficinas liquidan derechos prestacionales de vejez,

invalidez y sobrevivencia. A solicitud de los afiliados, pueden acordarse traslados, consultas, recibirse contribuciones voluntarias y atenderse a los ya jubilados.

El Cuadro 1, es ilustrativo del funcionamiento externo de una agencia modelo, el mismo no atiende a un país en particular, sino a las funciones asignadas a las administradoras, extraídas de las leyes que las rigen pero también al papel que deberían tener, al actuar en un mercado de trabajo segmentado.

Si comparamos el modelo, con el funcionamiento real de las agencias, destaca la ausencia del módulo de atención de regímenes especiales. Ello es atribuible a la dificultad de ubicación que los autónomos tienen y al número de fueros especiales que existen en cada país, exceptuados como están, de los sistemas de seguridad social reformados al contar con sistemas propios.

Los afiliados-clientes son periódicamente informados en Chile de acuerdo al artículo 31 del Decreto Ley 3500 y en Argentina según los artículos 65 y 66 de la Ley 24241. La empresa elegida deberá enviarles cada 4 meses, la composición del saldo de su cuenta individual de pensiones, la ganancia del fondo particular y la rentabilidad y comisión promedio del sistema.

En Perú, según el artículo 53 y 54 del Decreto Ley 25897, la información al público es regulada por la Superintendencia de Fondos de Pensiones. El propósito es uniformar la información trimestral que proporcionan las empresas, evitando confusiones en cuanto a su realidad patrimonial y de servicios. Trimestralmente también se genera la información en Colombia; en El Salvador y Uruguay es al menos dos veces al año; y anual en Bolivia y México (Mesa-Lago, 1997).

Finalmente, se pretende el menor número de comparecencias posibles a la sede física y los requerimientos de entrenamiento de personal para administración, mostrador, taquilla y fuerza de ventas, son permanentes y formales.



Existen, por lo visto, dos planos bien diferenciados. Uno, el de trámites más expeditos, a la vez que menos discrecionales. El otro, es el de la información, la que aumenta considerablemente. Sin embargo, los productos financieros en los que las administradoras centran sus operaciones, resultan por variadas razones extraños para los afiliados (falta de tiempo, desinterés y su complicación entre otros)⁵.

4. La Gerencia invierte con la supervisión del estado

Reglas de oro sobre inversiones, propias de la gerencia bancaria, son ahora desarrolladas por la previsional pública que administra una cartera como la de pensiones. La misma se reparte entre instrumentos de renta fija o variable, acciones o títulos de deuda. La adquisición opera sólo en mercados secundarios, siempre bajo custodia y sobre la base de una calificación mínima. La gerencia actúa sobre un mercado sobre-regulado, no pudiendo los fondos, adquirir por ejemplo, inmuebles, gravar su patrimonio y dar avales. Además, con el propósito de minimizar los riesgos, a sabiendas que se maneja una cartera social, debe el patrimonio administrado, propiedad de los trabajadores, generar una rentabilidad mínima, la que se calcula mensualmente⁶.

Constantemente los activos financieros se someten a procesos de evaluación, tomando en consideración el monto de los recursos administrados y el nivel de riesgo de la cartera de inversiones. Las normas y requisitos de capitalización, son fijados por una superintendencia, a la que nos referiremos más adelante, utilizando el valor al riesgo que resume la máxima pérdida esperada, o la peor en un horizonte de tiempo dado⁷.

Cuando la reforma se encapsula, es la gerencia de corte financiero, concretamente en el

área de pensiones, la que más ha influido en la cultura empresarial y en el liderazgo gubernamental, pese a que organismos previsionales y del trabajo, han venido demandando equipamiento y capacitación en otras áreas. Inclusive, desde antes de las reformas, servicios tradicionales de interés para el trabajador, como las inspectorías, agencias de colocación, tribunales y procuradurías, han demandado su modernización (MT-Venezuela, 1997). Diferentes estudios sobre estilos de dirección se han hecho (Garcés y Vallina, 1996) o los que han pretendido actualizar los contenidos (Koontz y O'Donnell, 1998). Pero ello no tiene comparación con el dominio bancario que gana espacio en un sector de la administración del bienestar, concretamente en el área de la seguridad social⁸.

Así tenemos como en Argentina, 5 Administradoras de Fondos para Retiro (AFPs) asociadas a bancos, controlan el 72,50% de los fondos administrados y el 69,50% del total de los afiliados, en tanto que la AFP pública, controlaba en 1997, el 6,4% y el 8,3%, respectivamente, y, los sindicatos e instituciones no financieras no llegaban al 10% del total (MTSS, 1998). En México, 6 administradoras, relacionadas con bancos, copan el 87% del mercado de afiliados. En manos de instituciones financieras está el 64% de los afiliados en Chile y el 60% de los fondos. En Colombia, el control es del 62% y 55%, respectivamente (López, 1997). Apenas en Uruguay, el porcentaje disminuye, 4 administradoras que pertenecen a bancos transnacionales, se reparten el 48,86%, mientras que el 51,14%, constituye, la cuota compartida entre la administradora pública y otra que pertenece al movimiento cooperativo nacional de ahorro y crédito (MT- Uruguay, 2000)⁹.

Por otra parte, el Banco Central Argentino, garantiza que el saldo de las cuentas individuales de los afiliados, no será inferior a los aportes obligatorios en pesos, convertibles conforme a ley, hasta el momento del retiro, la muerte o invalidez definitiva. El Estado además, concede una garantía, tampoco extensible al sector privado, conforme a la cual, complementarían la diferencia de la rentabilidad mínima exigida, cuando en cualquier mes, fuere inferior a la del sistema y ésta no pudiere ser cubierta con las reservas y el encaje legal de cada fondo. Igual garantía existe en caso de incumplimiento de una compañía de seguros de vida, por los correspondientes capitales complementarios que deben aportarse o por las rentas vitalicias que deben pagarse. En tanto que en Chile, el Estado es garante de todo el sistema (Dieulefait, 2001).

Para garantizar la libertad de elección, en la ley y en la práctica restringida -como se ha visto-, y para que los fondos provean seguridad económica en la vejez, en un ambiente de normal desempeño competitivo, una vigilancia independiente es importante. A partir del

caso venezolano, seleccionado a propósito, por tomar en cuenta experiencias anteriores, especialmente la de Chile, Argentina y Uruguay, la supervisión, actúa en las siguientes áreas (MT-Venezuela, 1998a).

- **Área de Administradoras de Fondos de Pensiones.** Responsable de todos los procesos relacionados con el control y supervisión del funcionamiento y prestación de servicios de las administradoras.

- **Área de Fondos Individuales.** Responsable de todos los procesos relacionados con el control y supervisión del manejo de los fondos de capitalización individual.

- **Área de Fondos de Capitalización Colectiva.** Responsable de todos los procesos relacionados con el control y supervisión de los fondos de solidaridad intergeneracional y del fondo colectivo de paro forzoso y formación profesional.

- **Área de Garantías del Estado.** Responsable de todos los procesos relacionados con el control y supervisión de garantías a cargo del Estado.

- **Área de Prestaciones y Seguros.** Responsable de todos los procesos relacionados con el control y supervisión de las prestaciones dinerarias o no.

- **Área de Inspección y Fiscalización.** Responsable de todos los procesos relacionados con el control, supervisión y fiscalización de los entes que participan en la prestación del servicio, así como la resolución de los reclamos y controversias que se susciten en su prestación.

El modo como el control sobre los fondos se ejerce, en especial los de pensiones, se dibuja en todas las reformas de manera muy uniforme, por lo que el esquema bien puede constituir un modelo representativo¹⁰. Por otra parte, se constata que el personal adscrito a los órganos de control, se desarrolla profesionalmente, pero ello no alcanza al resto del funcionariado.

En fin, probablemente para evitar una reducción de personal y no asumir costos políticos que lucirían innecesarios, la gerencia moderna, es sólo capaz de desarrollarse en los nuevos espacios de la burocracia previsional, eliminando progresivamente lo que ya no hace falta.

5. Gerencia sin dirección política

La gerencia previsional se contrae a lo financiero, mientras que la tradicional, no

evoluciona en sus estrategias de servicio. Es de suponer que la reforma debe ser encabezada por una dirección social, por un despacho socio-laboral, aunque la realidad es otra. La ejecución del plan global de reforma suele tener interferencias; en principio, el número de organismos antiguos y nuevos, provocan retrasos que con creces superan el planeamiento, resistencias que van, desde la migración de la data o la ejecución de contratos, hasta las transferencias de personal o la liquidación de estructuras. En la reforma venezolana, por ejemplo, se involucraban no menos de ocho organismos, aparte de los que debían ser creados, sugiriéndose la conformación de un comité de unidades participantes (MT-Venezuela, 1998b).

El régimen público desalentado en los casos que han quedado en pie, deben adoptar también una tecnología de información, cuya instrumentación no siempre es bien recibida internamente. Por ejemplo, el seguro social venezolano, bloqueó por casi dos años, el diseño de una tarjeta inteligente para sus afiliados, pese a que resultaba económica y ofrecía posibilidades de acceso a servicios en línea, junto con el historial financiero de las empresas cotizantes. El proyecto no pudo llevarse a cabo, debido a la citada resistencia y a la tensión entre lo público y privado, que rige como formal competencia entre sistemas (Colombia, Perú y Argentina) donde los afiliados pueden, como se ha señalado, migrar con alguna restricción de frecuencia¹¹.

La falta de una cultura política, es una de las razones que según Ross (1996), afecta el funcionamiento de los fondos, cultura que debe saber distinguir los diferentes roles del Estado. Por ejemplo, también en Venezuela, un decreto-ley sobre el estatuto de la función pública, ponía freno al derecho colectivo del trabajo, hasta que fue reformado (Presidencia de la República, 2001; Asamblea Nacional, 2002). Dicha ley, creaba en sede distinta al Ministerio del Trabajo, el registro de las organizaciones sindicales, la dirección de las negociaciones y los pliegos de peticiones, trasladándolos al Ministerio de Planificación y Desarrollo¹².

Los niveles del civilismo corporativo y financiero son visiblemente reforzados en el plan. Así, por ejemplo, la lujosa sede en Caracas (Venezuela) de un banco intervenido -pionero en la iniciativa de introducir fondos privados de pensiones-, es la del Ministerio de Finanzas, en nada comparable con la del Ministerio del Trabajo, cuya unidad de reforma de seguridad social, liquidada finalmente en el 2001, funcionó en otro de sus locales. Perteneían al Grupo Progreso, capitaneado por el exbanquero Orlando Castro. Allí comenzaron los primeros tanteos que luego el Estado asumió como propios, cuando su antiguo Ministro de Estado para la Seguridad Social, al no tener espacio donde operar, violentó las puertas del edificio. Una cizalla en vez de una tediosa espera, fue el primer

paso para una reforma todavía inconclusa. Mientras, en un pequeño cubículo funciona en el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), la oficina de relaciones internacionales encargada de procesar, con bajo cumplimiento como es de esperarse, los convenios firmados con España, Portugal e Italia, entre otros países. En el mismo IVSS, existen asignaciones que no se pagan, porque el disco duro que resguardaba los datos fue hurtado, y contribuciones efectivamente enteradas que no pudieron registrarse, porque el espacio de la memoria del sistema debió ser cubierto para los siguientes años (MT-Venezuela, 1998c). En Argentina, pueden trasladarse a la jurisdicción comercial, más de una decena de juzgados del trabajo, convirtiéndose los jueces en magistrados mercantiles (SADL, 2002) y aumentando el número de causas pendientes (dos años promedio). En otros países, la gerencia funciona con lo mínimo, tampoco puede ir mas ya, por imponerlo así la ley.

Precisamente en Chile, el Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia para aquellos que agoten los recursos de su cuenta individual, o, cuando la renta convenida de carácter vitalicia, contratada con una compañía de seguros, llegare a ser inferior a la mínima. Deberán acreditarse veinte años de cotizaciones y tener una edad, la mujer 60 años y el hombre 65 años. En caso de la invalidez se requieren dos años de cotizaciones y diez para la de sobrevivencia, o dos años en los últimos cinco, o que al menos el causante hubiere estado pensionado a la fecha de su fallecimiento (Junta de Gobierno, 1980).

En Argentina, la pensión no será inferior al 40% del salario medio de la economía, según el artículo 125 de la Ley 24241 (Congreso de la Nación, 1993). En México, la pensión es igual al salario mínimo, reajutable al índice de precios al consumidor del Distrito Federal, con tal de registrarse veinticuatro años de cotizaciones. En Venezuela, existe una disposición establecida en el artículo 80 de la nueva Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1999). Sin embargo, en el seno de la comisión redactora de la nueva Ley de Seguridad Social, existe una visión más estrecha y a contrapelo de la norma, de sólo conceder pensiones mínimas para el que pruebe estar en condición de necesidad (Ríos, 2002). De esta forma, la pensión mínima universal se transformaría en una asistencial, sujeta a la discrecionalidad del Ejecutivo.

En el Salvador, se basa en el salario cotizante medio, pero dependiendo de los recursos fiscales, debiendo acreditarse veinticinco años. También una pensión mínima se garantiza en Colombia y en el Uruguay, en tanto que en Bolivia y en Perú, no existen tales garantías estatales (Romero, 1999).

Por un lado observamos un Estado Supervisor, policial, que cumple con dicha exigencia de forma competente. Pero por el otro, le resta fuerza a su garantismo social, compartiendo con el mercado una mayor o menor responsabilidad en el cumplimiento de los derechos subjetivos, donde opera ahora la naturaleza aleatoria del mercado y la mínima capacidad del Estado. Si la asignación de recursos depende del azar, aun con una gestión fiscalizadora eficiente, la responsabilidad social es reducida, por lo que la seguridad previsional deja de existir.

Al menos formalmente, el número de instituciones públicas no disminuyen. Por el contrario, con las reformas surge una nueva institucionalidad, aunque girando en torno a un ambiente bancario/financiero. Superintendencias, recaudadoras, operadores de data y administradoras de variada configuración jurídica, entran en juego, aunque existen diferencias de ranking entre éstas últimas.

La arquitectura de los sistemas reformados se fundamenta en un análisis que jerarquiza la teoría económica, en contraste con el análisis pragmático de instituciones políticas y sociales (Ross, 1998). Los fondos de pensiones, constituirían, conforme a esta tesis dominante, el soporte de una economía inserta en los mercados globales¹³.

6. El impacto de la nueva gerencia en la cobertura

Las administradoras requieren organizar un departamento de ventas. El Boston Bank (1997) estima que alrededor de un 2% promedio de nuevos ingresos debe procesar mensualmente una compañía de pensiones. Sin embargo, los departamentos no impactan en la cobertura total del sistema. Existen varias razones para explicar esto. Una tiene que ver con los agentes de venta, concentrados en trabajadores dependientes, fácilmente localizables y que tienen retención en la fuente. Los vendedores que devengan parte de sus comisiones por los traslados, suelen obviar a los independientes y dependientes de menores ingresos. Otras razones son más generales. En Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, se observa junto con el escaso tamaño del sector formal y el mayor número de independientes, nuevas modalidades de contratación temporal, lo que reduce los aportes (OIT, 2001a).

Es baja la cobertura en Perú, apenas un 28% de la fuerza laboral, es más baja aún en Bolivia; un 12%. En México, es de un 38% y en Colombia alcanza al 35%, en Venezuela, es de apenas un 20%. El problema de la cobertura está inter-relacionado con el tema de la evasión de las cuotas. Por ejemplo, en el caso venezolano, alcanza al 50% de la fuerza de trabajo, previendo el Ejecutivo crear un régimen simplificado de tributación o mono-tributo. En la declaración mensual, se incluiría el pago al sistema parafiscal de la

seguridad social de establecimientos con ingresos brutos anuales por debajo de 9.000 unidades tributarias (Bs. 19.400 por unidad). El propósito es ampliar la base de contribuyentes, costos de administración y disminuir la presión fiscal (La Verdad y El Nacional, 2002), la que es muy alta en países como Argentina y Uruguay. Las cargas impositivas en el primero, son de 20% de IVA; 50% de impuesto a la renta y 27% de contribución a la seguridad social, entre otros impuestos que causan la expulsión del sector formal a la economía subterránea. Y como un "invento elusivo", han sido consideradas en Uruguay, las empresas unipersonales, para evitar el pago de las contribuciones y defraudar a la previsión social (ERT, 2000). La nueva ley de seguridad social venezolana establece la posibilidad de subsidiar la tasa de contribución de los independientes, con el propósito de mejorar la cobertura.

En el caso de Costa Rica se ha adelantado un esfuerzo para aumentar, la Caja Costarricense de Seguro Social, tiene la potestad de incluir a trabajadores autónomos, garantizándoles al menos una pensión mínima, pudiendo también concertarse la cuota con organizaciones sectoriales. Éstas serán de un 2,5%, como mínimo, a cargo del trabajador y hasta un 7,5%, subsidiado parcialmente por el Estado, para trabajadores independientes de bajos ingresos (Comisión sobre Pensiones, 1998), lo que ha logrado aumentar, entre otras medidas de sanidad administrativa, la cobertura a un 57% de la población económicamente activa.

En países más envejecidos, donde la cobertura es mayor, como en Chile y Uruguay, que es de un 80%, y en Argentina, que es de un 82%; el número de cotizantes regulares resulta ser todavía bajo, sólo un 44% de la fuerza laboral (ERT, 2000).

En varios países se ha hecho también un gran esfuerzo por mejorar el soporte informático y unificar la administración tributaria. En Argentina, existe una dirección general impositiva que unifica la recaudación y distribución de los aportes¹⁴. El Banco de la Previsión Social (BPS) de Uruguay en el 2000, contrató un servicio de reingeniería para reducir en lo fundamental el soporte de papel, integrando sistemas, deduciendo y controlando el derecho y cuantía de las prestaciones (Tebot, 2001). Y una empresa especializada existe en México, la que autoriza la afiliación a la administradora elegida, además, digitaliza los datos de identificación y los de recaudación¹⁵.

Sea por la orientación de la tecnología (inclinación a la recaudación), o por su ausencia parcial, se propone para enfrentar estas limitaciones, un sistema público de información y consulta más transparente (Ayala, 1997), sobre todo en el mercado de pensiones, donde éste no existe¹⁶.

A partir de las experiencias citadas, en el caso venezolano, se diseñó un sistema de información en tres fases, como se indica en el Cuadro 2.

En Argentina y Uruguay especialmente, se han realizado esfuerzos por modernizar la plataforma comunicacional. Pero la "desaparición" de afiliados, no obedece sólo a la ausencia de procedimientos expeditos y recursos, sino al deterioro del mercado laboral y a los bajos ingresos salariales que no permiten diferir los consumos. A la larga, se encarecen los costos de administración y financiamiento, y el mercado, achicado a su vez, se concentra en pocas manos, aumentando el Estado sus obligaciones asistenciales¹⁷.

El segundo gran tema ligado a la cobertura, es el desempleo. Los servicios de atención al cesante, aunque pueden descentralizarse, no han despertado el interés de los gobiernos regionales, por depender de fuentes nacionales de financiamiento y sólo contar con una limitada capacidad para desarrollar programas de formación y colocación¹⁸.

Las políticas de protección a los desempleados no han producido los resultados esperados, sobre todo cuando se adoptan como medidas de contingencia. Así tenemos como uno de cada diez trabajadores está actualmente sin trabajo en América Latina (OIT, 2001a: 48). Y sólo Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela, cuentan con un seguro de desempleo, con una cobertura que oscila entre 13 y 52 semanas, percibiendo de un 50 al 60% de los ingresos declarados. Estos esquemas de apoyo, administrados y sostenidos por los gobiernos centrales, están debilitados, debido a causas propias de los programas: Bajos presupuestos, burocracia y desinformación. A esto se le suma, el descalce entre la cesantía y el tiempo menor de cobertura, lo que obliga a reformas legales y a emplear más recursos. Y finalmente, las tasas de desempleo, suelen ser mayores a la capacidad financiera de la administración.

Partiendo del diagnóstico anterior, Chile ha introducido otro régimen de protección, cambiando drásticamente la presencia pública por una privada, desinteresada hasta hace poco por administrar fondos que dada su naturaleza, no se capitalizan¹⁹. El sistema es financieramente transparente y equitativo, pero es más costoso para los actores sociales, poniendo a prueba la capacidad fiscal del Estado, cuando los recursos del fondo solidario lleguen a ser insuficientes²⁰.

Este sistema fue rechazado en Argentina y también en Venezuela en 1998 por una Comisión Tripartita, consiste el régimen, no sólo en constituir un fondo solidario, sino cuentas individuales de ahorro, las que en caso de agotarse, se substituirán con recursos del colectivo (de allí la equidad, pues la solidaridad quedaría reservada a los desempleados con menores ingresos en cuenta o que permanezcan más tiempo cesantes).

En el caso chileno, la cobertura abarca a los trabajadores del sector privado, excepto los domésticos que tienen protección por el sistema privado de pensiones. Las cantidades depositadas pueden ser usadas para contingencias como el despido, renuncia, jubilación o muerte del trabajador. La administración que algunos habían propuesto fuera ejecutada por las compañías de pensiones en Venezuela, se asignaron en Chile a una sola entidad recaudadora de las cotizaciones tripartitas y pagadora además de los beneficios, seleccionada mediante licitación pública abierta, por un período que oscila entre cinco y diez años. Por otra parte, un comité bipartito y sin facultades administrativas, representará a los afiliados y corresponderá la fiscalización a la superintendencia de pensiones (OIT, 2001b: 50-51).

Cuadro 2
Fases del Sistema de Información

I. Análisis y Diseño del Sistema	II. Desarrollo del Sistema	III. Implantación del Sistema
<ul style="list-style-type: none"> • Levantamiento de información • Procesos de afiliación y desafiliación. • Planillas de entrada: Registro patronal, de afiliados, familiares, etc. • Reportes y novedades. • Afiliaciones especiales. • Datos relevantes para fiscalización. • Topología de comunicaciones. • Tecnología Internet. • Definición bajo herramientas CASE y transmisión electrónica de datos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Software y equipos: Programación, documentación y prueba. • Capacitación. • Publicidad y propaganda. • Migración de la base de datos. • Reglamentación operativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Taquilla única. • Folletería. • Carnet de afiliación. • Recepción de información. • Mantenimiento de la red y garantía de continuidad. • Custodia de expedientes y conservación física. • Resolución de casos. • Evaluación permanente.

Fuente: Elaboración propia a partir del papel de trabajo elaborado por el MT-Venezuela (1998a).

7. Conclusiones

1. A partir de los 80, la gerencia pública, tuvo que compartir o ceder los servicios de administración previsional a empresas en su mayoría privadas y con fines de lucro.
2. Los afiliados a estas empresas confrontan limitaciones para ejercer uno de los presupuestos básicos de las reformas, el derecho a elegir el sistema o empresa, sea en el ámbito público o privado.
3. Los trámites en las administradoras son más expeditos y menos discrecionales. También la información aumenta considerablemente, destacando la de tipo financiero, pero ella no resulta familiar para los afiliados.
4. El liderazgo gubernamental y empresarial ha sido influenciado por la gerencia financiera, dominante en la seguridad social, impulsando la reforma primero y

modelándola después para sus rutinas, sobre todo de información e inversión, lo que ha resultado más transparente.

5. Surge una supervisión profesional e independiente, mientras que el resto de las instituciones públicas previsionales continúan sin apoyo.

6. El plan general de reforma es resistido de diversas maneras, sobresaliendo después de todo, las posturas corporativas mercantiles.

7. Por una parte, la dirección política previsional supervisa más y mejor. Por la otra, el garantismo social que se promueve es menor y peor.

8. La gerencia, a través de su departamento de ventas, no impacta en la cobertura total del sistema de seguridad social. Ello ocurre porque la captación se concentra en un segmento laboral de fácil localización, por la evasión en el pago de los aportes y por ser a su vez las cargas impositivas muy altas. Se han intentado algunos correctivos, como por ejemplo, subsidiar parcialmente la tasa de aporte a los afiliados, mejorar el soporte tecnológico y unificar la recaudación tributaria, insistiendo además, en un servicio general de información al afiliado.

9. La baja cobertura obedece principalmente al deterioro del mercado laboral y a los bajos ingresos salariales que no permiten diferir los consumos. Consecuencialmente, los costos de administración y financiamiento se encarecen, el mercado se concentra en pocas manos y aumentan las obligaciones asistenciales del Estado.

10. Un tema relacionado con la cobertura, lo constituye el desempleo. Los esquemas de administración y seguro contra la cesantía se encuentran debilitados a causa del programa de protección, la duración y aumento del paro. Chile ha puesto en vigencia un régimen de protección financieramente transparente y equitativo, aunque más costoso para los actores sociales, poniendo a prueba la capacidad fiscal del Estado para sostener al nuevo régimen, rechazado antes en Argentina y después en Venezuela.

1. En Perú, además las compañías pueden administrar los riesgos de invalidez y sobrevivencia, hasta tanto el mercado asegurador en el ramo de las pólizas de vida se desarrolle (Moles, 2000).

2. En Uruguay los afiliados de altos ingresos son ubicados automáticamente en el régimen abierto alternativamente a una empresa pública o privada, la que si pueden elegir.

3. Es difícil imaginar para el autor un modelo de capitalización individual en un país con una población mayoritariamente campesina, en donde la violencia contra movimientos agrarios e indígenas es una práctica denunciada por sus dirigentes. Hacendados, policías y ejército, han asesinado a más de cincuenta campesinos entre 1996 y el 2001, en Pananty, Yapacani y Canandoa (Avalos, Orko y Ramos, 2002).
4. La cuota representa el derecho de copropiedad de cada uno de los afiliados o beneficiarios sobre el fondo con igual valor y características, determinada en forma diaria sobre la base del valor de las inversiones del respectivo fondo.
5. Una encuesta publicada en el Financial Times y citada por el Boston Bank (1997), revela el bajo conocimiento que los ciudadanos británicos tienen de instrumentos financieros ofrecidos por el mercado. No es de extrañar que al menos lo mismo ocurra en América Latina.
6. Consideran los críticos de la rentabilidad mínima que ésta limita la competencia y produce el denominado efecto "manada" en la que los fondos menos rentables tratan de seguir al líder, asemejándose mucho las carteras. En este sentido, México no exige rentabilidad mínima y una administradora puede invertir en más de un fondo de pensión.
7. Se aplican también normas de adecuación patrimonial de la administradora del fondo de pensiones, las que son fijadas por una Superintendencia.
8. En la administración del bienestar, incluiríamos a la del trabajo (Tribunales y órganos administrativos) y a la previsional (Institutos y demás dependencias de la seguridad social).
9. Lo que tal vez explique la mayor cuota de afiliados sea el respaldo del Estado uruguayo a las operadoras públicas en caso de quiebra y pagos de rendimientos mínimos, lo que no es extensible a la administración privada.
10. El mismo, bajo la dirección del autor, fue representado reglamentariamente en 1999, pero sin llegar a ejecutarse.
11. A costa del fisco y en contra de todo el sistema, puede plantearse el "riesgo moral", en donde el afiliado se traslada de un fondo privado a uno público, si le reporta un reemplazo salarial mayor, para lo cual, ninguna regulación sería suficiente (Ayala, 1997).
12. En la ley derogada, se definía el derecho de huelga, limitándolo severamente, cuando es un derecho de contenido diverso, pero que no es el caso tratar aquí. Se ampliaba además, el listado de servicios públicos esenciales que podían regularse en caso de huelga, y por tanto, seguir operando, sin dejar espacio a la autonomía colectiva para hacerlo, pues era el Presidente de la República en Consejo de Ministros quien tomaba la decisión.

13. Esta discusión la retomaremos al final del documento, pero un ejemplo sería ilustrativo: Petr óleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) requiere de fuentes de financiamiento, constituyendo los fondos de pensiones para algunos analistas una oportunidad que, aparte de democratizar la tenencia del capital accionario de la compañía entre todos los trabajadores, ofrezca acceso a créditos más baratos que el de los mercados internacionales, o al menos constituya una fuente alternativa de financiamiento.
14. Aunque la administración tributaria no es una recomendación unánime para todos los casos, la recaudación unificada *per se* es más eficiente, lo que evita la duplicación de costos (Ross, 1997).
15. Aparte de la baja cobertura o su dramático descenso, la tecnología, que reduce los plazos y objetiviza los derechos, no parece satisfacer algunos indicadores revelantes, como el número de cotizantes por edad, sexo y actividad. Y en las oficinas regionales públicas, como las de empleo, se adolece de la tecnología necesaria.
16. Las administradoras entregan información privilegiada de potenciales pensionados a las aseguradoras que envían a sus vendedores para ganar el contrato, contaminando de antemano la decisión del afiliado sobre las distintas opciones para jubilarse.
17. El Estado, históricamente, sirve con la asistencia social a los que no tienen recursos, siendo para aquellos que prueben tal condición. Entonces, si la seguridad social no lo hace, el asistencialismo, dado el deslizamiento recurrente de la previsión, aumentará, independientemente que tal realidad, indeseada por los demás, pueda atenderse.
18. Como excepción a la regla, en Argentina, las provincias participan en el financiamiento de un Fondo Nacional para atender programas de fomento al empleo y capacitación laboral (MTSS, 1998).
19. En realidad los fondos de cesantía individual resultan poco atractivos para una empresa, pues los costos de administración son altos y la utilidad muy inferior a la de los fondos de pensiones.
20. El fondo de cesantía se construye con cuentas de ahorro individual. Si el afiliado queda cesante, puede retirar capital e intereses hasta agotarlos, los que serán complementados por un fondo solidario, subsidiado de hacer falta, por el Estado.

Referencias Bibliográficas

1. Asamblea Nacional Constituyente (1999), **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.**
2. Asamblea Nacional (2002), **Ley del Estatuto de la Función Pública de Venezuela.** Gaceta Oficial No.37.482.

3. Ayala, Ulpiano (1997), **La Regulación de los Fondos de Pensiones en América Latina: Reseña y Lecciones de la Experiencia**. Manuscrito para la Conferencia LACEA. Bogotá, Colombia.
4. Avalos Cuchallo, Isaac; Orko Suna, Florencio y Ramos Sánchez, Julio (2002), **Carta Denuncia. Violencia** Practicada contra los Trabajadores Campesinos sin tierra de Bolivia. Edición del Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra, Bolivia.
5. Boston Bank (1997), **Pension Privatization in Latin America**, facsímil.
6. Castro Gutiérrez, Alvaro (1994), "Tendencias y Perspectivas en América Latina". En: **Evolución Actual de los Regímenes de Pensiones**. Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). Serie Estudios 14, México, D.F.
7. Congreso de la Nación (1993), **Ley 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones de Argentina**.
8. Congreso de la República (1993), **Ley 100 de pensiones y jubilaciones de Colombia**.
9. Dieulefait, Enrique (2001), **Nuevas Reformas Previsionales en América Latina**. Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). Oficina Regional para las Américas. NO. 7. Buenos Aires, Argentina.
10. El Nacional (2002), "Se cobrarán hasta Bs. 1,4 millones por mono tributo". En: **Cuerpo de Economía**. Edición de 21 de febrero. Caracas, Venezuela.
11. Equipo de Representación de los Trabajadores en el Banco de la Previsión Social, ERT (2000), **Algunos Apuntes y Documentos**. Jornada de Evaluación del Nuevo Sistema de Seguridad Social a 4 años de su Vigencia.. ORIT, Montevideo, Uruguay.
12. Foro de Concertación Nacional (1998), **Comisión sobre Pensiones**. Costa Rica, facsímil.
13. Garcés Ferrer, Jorge y Vallina Fernández, María Luisa (1996), "Gerencia de Servicios Sociales". En: **Administración Social: Servicios de Bienestar Social**. Siglo veintiuno editores, Primera Edición, Madrid.
14. Junta de Gobierno de Chile (1980), **Decreto Ley No. 3.500 de la República de Chile**.

15. Koontz, H, O´ Donnell, C. (1998), **Curso de Administración Moderna**. Mc Graw Hill, México.
16. Lopez Estévez, Alfredo (1997), **Experiencia Argentina y Mexicana en los Fondos de Pensiones: Aspectos Legales de Fondos de Pensiones. Participación de la Banca y Experiencia en otros Países**. Caracas, mimeografiado.
17. La Verdad (2002), **El mono tributo sumará el pago impositivo de 50 mil buhoneros** (Reportaje de Gladis Socorro). Cuerpo 3. Maracaibo.
18. Mazza, Humberto (2000), "La Reforma Previsional en Nicaragua". En: **Estudios e Informaciones sobre los sistemas reformados de pensiones**. AISS. Oficina Regional para las Américas.
19. Mesa-Lago, Carmelo (1997), **Análisis Comparativo de Reformas de Pensiones Estructurales en Ocho Países Latinoamericanos: Descripción, Evaluación y Lecciones**, facsímil.
20. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de Argentina, MTSS (1998), **Panorama de La Seguridad Social**. Boletín Primer Semestre.
21. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de la República Oriental del Uruguay, MT-Uruguay (2000), **La Reforma Previsional**. facsímil.
22. Ministerio del Trabajo de Venezuela, MT-Venezuela (1997), **El Seguro de Paro Forzoso en Venezuela. Aportes para su Modernización**. Dirección General Sectorial de Empleo.
23. Ministerio del Trabajo (1998), **Plan de Transición del régimen vigente al nuevo sistema de seguridad social**. Presentado por el Ejecutivo Nacional al Congreso de la República en Cumplimiento a lo establecido en el Artículo 78 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral. Caracas, facsímil.
24. Ministerio del Trabajo (1998a), **La Superintendencia de Pensiones**. Unidad Coordinadora Proyecto Reforma de la Seguridad Social, UCPRSS.
25. Ministerio del Trabajo (1998b), **Comité de Unidades Participantes**. Dirección Ejecutiva para la Reforma de la Seguridad Social.

26. Ministerio del Trabajo (1998c), **Servicio de Información de la Seguridad Social Integral**. Documento de Trabajo de la Unidad Coordinadora Proyecto Reforma de la Seguridad Social, UCPRSS.
27. Moles, Ricardo (2000), "La Reforma de la Seguridad Social en el año 2000". En: **Reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina. Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)**. No. 6. Buenos Aires, Argentina.
28. Oficina Internacional del Trabajo, OIT (2001a), **La Reforma Laboral en América Latina. Un Análisis Comparado**. Edición Computexto Sac, Perú.
29. Oficina Internacional del Trabajo, OIT (2001b), **Panorama Laboral**. Primera Edición, Perú.
30. Presidencia de la República (1993), **Decreto Presidencial No. 25.897 del Sistema Privado de Pensiones de la República del Perú**.
- 31.. Presidencia de la República (2001), **Decreto Ley NO. 1.553 sobre el Estatuto de la Función Pública**. Gaceta Oficial. No. 5.557 Extraordinaria de Venezuela.
- 32.. Ríos, Rafael (2002), **Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social: Estrategia para la Transformación**. Conferencia patrocinada por el Sindicato de Obreros y Trabajadores Petroleros de Cabimas (SOEP), la Federación de Trabajadores Petroleros de Venezuela (FEDEPETROL) y el Vice-Rectorado Académico de la Universidad del Zulia (LUZ), Cabimas.
33. Romero Montes, Francisco (1999), "La Reforma de las Pensiones en América Latina". **Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)**. No.5. Buenos Aires, Argentina.
34. Ross, Stanford (1996), "Regulation of Pension fund Investments and Distributions". En: **Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)**. Protecting Retirement incomes: Options for reform. Studies and Research No. 37. Arnold & Porter (United States). Washington, facsímil.
35. Ross, Stanford (1997), "Common Issues of Social Security and Taxation Systems". En: **Interactions of Social Security and Tax Systems. Social Security Documentation**. European Series No. 25. International Social Security Association.
36. Ross, Stanford (1998), **Public versus private pensions: Dimensions of a**

world-wide debate. Arnold & Porter (United States). Washington.

37. Sociedad Argentina de Derecho Laboral, SADL (2002), Declaración de oposición al traspaso de juzgados del trabajo a la justicia comercial . En: <http://www.laboral.org.ar> de 14-03-02.

38. Soberón, Solís, y Villagómez, Fernando (1999), "Las Pensiones". En: **La Seguridad Social en México.** (Fernando Solís Soberón y F. Alejandro Villagómez). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Lecturas No. 88. El trimestre económico, México, D.F.

39. Tebot, Myra Selva (2001), "Modificaciones Organizacionales y las tecnologías de la Información hacia la Garantía de la Calidad del Servicio a los Clientes de la Seguridad Social". En: **Estudios de la Seguridad Social. Oficina Regional para las Américas.** No. 88. Buenos Aires.

40. Von Gersdorff, Hernann (1997), "Pension Reform in Bolivia". **Policy Research Working Paper 1832.** Banco Mundial.