

Reflexiones sobre política pública y sistema de pensiones en América Latina. Un recuento

Abel Pérez Ruiz*

El presente artículo revisa las condiciones estructurales sobre las cuales América Latina ha implementado nuevas reglas de operación en cuanto a los sistemas de pensiones. Para tal efecto se discute en qué ha consistido la reorientación de la gestión pública en esta materia y cómo se ha comportado el mercado de trabajo en este proceso. Esto nos sirve de base para establecer algunos ejes de discusión que se desprenden de la incorporación de estas medidas en los países del área, así como sus implicaciones para la población trabajadora en su conjunto.

El viraje de la política social

Desde hace algunas décadas, en América Latina ha predominado el principio que establece como necesidad *sine qua non* el redimensionamiento del poder público traducido en un Estado mucho más racional y eficiente en sus procesos de gestión. Bajo este esquema, el procesamiento de las demandas sociales se condensa en criterios de asignación óptima de recursos y control estricto del gasto. Las recurrentes crisis económicas experimentadas en la región han abre-

vado notoriamente esta reorientación del poder estatal frente a las necesidades sociales. De ahí que el carácter de las políticas públicas exprese este cambio en la manera de visualizar el compromiso que tiene el Estado en responder satisfactoriamente a las demandas de una población en constante crecimiento y diversificación.

A lo largo de los años el proyecto neoliberal —sobre el cual se han presentado estas formulaciones como “certezas incontrovertibles”— ha tratado de desplazar la acción reguladora y absorbente del Estado hacia un enfoque basado en un “actuar responsable” que recupere los principios funcionales del mercado. Esto ha significado un viraje en el método de gestión que va del intervencionismo estatal fundado en mecanismos tradicionales de cooptación política,

a una mayor participación de las fuerzas privadas bajo perspectivas de beneficio económico a corto plazo¹. La lógica del mercado se convierte en sinónimo del equilibrio y la eficiencia, cuya obligatoriedad en el marco de la globalización implica ser extendida al plano político-estatal a fin de garantizar un manejo racional de los recursos y un mejoramiento en los niveles de bienestar general. De este modo, racionalidad política y racionalidad económica se convierten en los ejes de complementación instrumental que deben comportar los diferentes Estados como expresiones ejemplares de la modernización.

¹ Bertha Lerner, “Globalización, neoliberalismo y política social” en VV. AA, *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México, UNAM, Plaza y Valdés, pp. 13-43.

* Doctor en Estudios Sociales con línea en Estudios Laborales por la UAM-Iztapalapa.

Asimismo, la redefinición de lo público se gesta en un ambiente político marcado, en lo general, por la competencia electoral y un mayor escrutinio de la sociedad civil en torno a los asuntos del Estado. Desde ese ángulo, las políticas públicas dejan de ser simplemente la esfera de acción gubernamental sobre la base de una definición ideológica particular, volviéndose cada vez más instrumentos de proyección política para promover social o electoralmente a los partidos, gobiernos o figuras tanto del sector público como del privado. De esta suerte, la clásica distinción entre *politics* y *policy* se vuelve más difusa en la medida en que las políticas públicas se entretajan dentro de una compleja red donde intervienen diversas fuerzas en forma de agentes institucionales y actores sociales que conforman al sistema político en su conjunto².

Por otro lado, el principio de universalidad asociado a la política social bajo el modelo del Estado Benefactor se contrae a favor de una cobertura más focalizada, especialmente en aquellos rubros con un potencial desestabilizador como puede ser la pobreza, la inseguridad pública o el desempleo. Frente a los recortes presupuestales, la racionalidad en la asignación y distribución de los recursos se traduce en un acotamiento de las oportunidades de acceso de la población a servicios elementales como la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, etc. Dentro de esta lógica, los objetivos sociales suelen ser vistos como “gasto” y no como inversión, a tal punto que resulta mayormente prioritario salvaguardar el equilibrio en las finanzas públicas, la reducción de la inflación o el desarrollo productivo³.

En este ambiente, la finalidad colectiva —otrora parte importante de un principio ordenador en la relación entre

² En términos analíticos la distinción entre *politics*, es decir, la política vista como aquel conjunto de acciones en búsqueda del poder; y *policies* como estrategias específicas para dar solución a problemas del orden público, pretende delimitar las esferas de conducción política que asumen los distintos gobiernos sobre la base de un programa o una ideología en particular. Pero en la práctica ambas dimensiones se afectan recíprocamente con base en las discusiones sobre la agenda pública, la elección de los candidatos, las alianzas políticas entre diversos actores de la sociedad, las estrategias de control político por parte de los gobiernos, etc. De ahí que en realidad la política y las políticas públicas encuentren caminos de intersección de maneras complejas y diversas. (Puede verse al respecto a Eugenio Lahera, “Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas” en Rolando Franco y Jorge Lanzaro [coords.], *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*. Argentina, CEPAL/FLACSO México/Ministère des Affaires Étrangères/Miño y Dávila, 2006, pp.75-99).

³ Bernardo Kliksberg, *Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina*. Centro de Documentación en Políticas Sociales, Buenos Aires, 2001, p. 19.

Estado y sociedad durante el periodo de Posguerra— cede su lugar a la decisión individual e independiente bajo la lógica de la racionalidad instrumental auspiciada por el neoliberalismo. Esto conduce consecuentemente a una sustitución parcial o total de determinados sistemas públicos —gestionados y controlados por el Estado—, por la promoción de planes administrados bajo la responsabilidad de los individuos en el interior de un esquema de competitividad y libre concurrencia.

Es justo en este punto donde queremos situar las reformas llevadas a cabo en relación con los sistemas de pensiones. Para ello, revisaremos su incidencia en el contexto latinoamericano con el propósito de hilvanar elementos de reflexión orientados a identificar los derroteros de acción derivados de la relación entre el Estado, el capital y el trabajo, así como los límites y los alcances efectivos que estas reformas representan para los trabajadores jubilados y para la sociedad en su conjunto.

Las reformas de los sistemas de pensión en América Latina

Uno de los objetivos centrales que persigue un sistema de pensiones es el de otorgar a la gente de la tercera edad, a través de ciertos mecanismos institucionales, un beneficio económico que les garantice un nivel de consumo para su sobrevivencia y bienestar personal. Constituye una protección a los trabajadores y sus familias ante la situación de riesgo a que se ven expuestos por causa de la cesantía. Por ende, el diseño de una política en este sentido está sujeto a una particular visión relativa a los principios y las condiciones sobre las cuales las pensiones deben garantizar dicho bienestar a quienes han consumado una determinada etapa productiva.

Por lo general, los sistemas de pensiones son examinados a partir de tres aspectos básicos: i) por su *cobertura*, es decir, por la proporción de adultos protegidos en relación con la Población Económicamente Activa (PEA); ii) por su *suficiencia*, relacionada con el nivel de beneficios proporcionados con respecto a la población demandante; y iii) por su *sostenibilidad*, esto es, por la capacidad del Estado y de la sociedad de mantener este sistema⁴. Sobre estos tres ejes se ha presentado una acalorada discusión centrada, en lo

⁴ Rafael Rofman y Leonardo Lucchetti, “Sistemas de pensiones en América Latina: Conceptos y mediciones de cobertura” en *Social Protection*, noviembre 2006, Informe del Banco Mundial.

fundamental, en la relación entre el régimen de pensiones y la dinámica del mercado de trabajo, así como en el carácter de los recursos y el comportamiento del Estado en este proceso⁵. Siguiendo esa línea de debate, quisiéramos atraer ciertos elementos de reflexión que nos permitan establecer cuáles son las condiciones subyacentes sobre las cuales los países latinoamericanos han tenido que revisar sus esquemas de pensión en el marco de una dinámica de globalización y libre mercado.

Pensiones y mercado de trabajo

La naturaleza del vínculo entre el sistema de pensiones y el mercado de trabajo se gesta dentro de un ambiente dominado por la existencia de empleos parciales o de medio tiempo, una precariedad salarial, un incremento de las actividades llamadas “informales”, un acentuado descenso en las contrataciones colectivas, una ausencia de garantías laborales, una marcada inestabilidad laboral, una preeminencia de la subcontratación, etc. Ante estas circunstancias la pregunta en torno a quién tiene derecho a recibir este beneficio adquiere singular relevancia.

En teoría, bajo el Estado de Bienestar existía el principio de universalidad, el cual suscribía que todos los ciudadanos tuvieran la posibilidad de acceder a una retribución compensatoria una vez cubiertos determinados años de trabajo⁶. En este marco, el trabajo asalariado fungía como el primordial elemento ordenador de las relaciones laborales sobre el que se instituían políticas de contratación colectiva, sindicalización, seguridad laboral, capacitación, jubilación, etc. El “asalariado” se erguía entonces como el beneficiario indubitable de una pensión futura dentro de este modelo de Estado.

No obstante, los cambios en la estructura del mercado laboral, auspiciados por la inserción de las economías latinoamericanas a los circuitos de libre mercado, han conducido a una disolución progresiva de esta figura típica del trabajador asalariado, estable, sindicalizado y

protegido dentro de un esquema de certeza laboral. En la actualidad, las condiciones de incorporación y participación productiva de los individuos vienen trazadas cada vez más por la incertidumbre en razón de estar sujetas a la adopción de políticas flexibles en materia de gestión de la mano de obra. Los nuevos arreglos laborales se fijan de acuerdo con criterios de desregulación (*de jure* o *de facto*) implementados por las empresas para facilitar las estrategias de contratación y despido, así como con el uso y retribución de la fuerza de trabajo. Con ello se afecta la estabilidad laboral por cuanto que varias empresas buscan reducir o ampliar libremente el número de su personal con base en los ciclos del mercado, pero además porque pueden ofrecer empleo casual, a tiempo parcial y sin un contrato formal de por medio⁷.

A lo anterior se añade el carácter segmentado del mercado de trabajo, el cual manifiesta en lo esencial un ámbito productivo regulado o formal por un lado, y por el otro un escenario laboral no estructurado o informal que a lo largo de la primera década de este siglo ha comportado un crecimiento importante en las áreas urbanas de la región (véase Gráfico 1). Esta situación conduce a advertir la existencia de accesos diferenciados y heterogéneos en cuanto a oferta ocupacional se refiere. De ahí que los niveles de empleo y retribuciones salariales sean altamente desiguales no sólo entre ambos segmentos, sino también hacia su interior. Esta diversificación favorece la erosión de los acuerdos institucionales encaminados a garantizar la seguridad en el puesto de trabajo, así como de las formas de organización colectiva en defensa de los intereses de los trabajadores⁸.

De esta forma se hace patente una exclusión entre la población en cuanto a oportunidades de empleo se refiere. En el marco de economías heterogéneas y segmentadas se generan desigualdades no sólo en la relación capital-trabajo, sino además entre los propios trabajadores, es decir, entre los pertenecientes a un ámbito plenamente estructurado, con ciertas garantías salariales, y los adscritos a un sector de autoempleo de subsistencia sin un ingreso regular, sin acceso a la seguridad social ni a los circuitos crediticios para favorecer su desarrollo⁹. Bajo estas condiciones, la

⁵ *Ibid.*, p. 5.

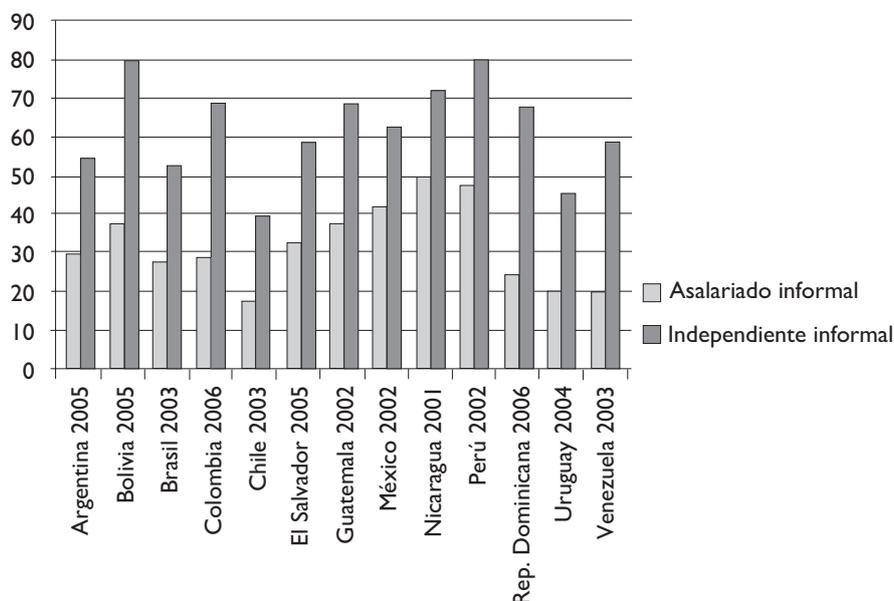
⁶ Esa condición fue posible en gran medida gracias a que el Estado de Bienestar se instituyó como la vía de modernización a la cual le correspondía una forma de regulación política entre las diferentes fuerzas sociales condensadas en la triangulación entre autoridad estatal, empresarios y trabajadores. Con base en el desarrollo económico hacia adentro, este modelo de Estado configuró ciertas condiciones para regular institucionalmente la relación entre capital y trabajo, sobre la base del reconocimiento explícito de las asimetrías “naturales” entre estos dos componentes productivos.

⁷ Minor Mora Salas, “El riesgo laboral en tiempos de globalización” en *Estudios Sociológicos*, vol. XXI, núm. 63, sept-dic. 2003, México, COLMEX, p. 653.

⁸ *Ibid.*

⁹ Juan Pablo Pérez Sáinz y Minor Mora Salas, “Exclusión social, desigualdades y excedente laboral. Reflexiones analíticas sobre América Latina” en *Revista Mexicana de Sociología*, año 68, núm. 3, jul-sept. 2006, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, p. 445.

Gráfico I
Distribución de trabajadores informales en áreas urbanas de AL (%)



Fuente: Retomado de Guillermo Perry et al., "Informalidad: escape y exclusión" en *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe* (Resumen Ejecutivo). Washington, D.C. 2007, p. 5.

pregunta relativa a quién debe ser objeto de una pensión se trata de resolver aún con la figura del trabajador "formal", activo e inserto dentro de un mercado de trabajo estable y regulado. Sin embargo, como hemos advertido, estos elementos se han ido contrayendo a lo largo del tiempo en razón de los ambientes de contingencia e incertidumbre laboral en el contexto de la globalización. En este sentido, sólo una parte de los trabajadores tiene acceso efectivo a este beneficio, mientras otro importante sector se ve excluido del mismo tanto en la esfera formal como en la informal.

Lo anterior conlleva a que el rango de cobertura presente limitantes por cuanto que se concentra fundamentalmente en los trabajadores del sector regulado o formal; un sector cuya dinámica presenta en lo general rupturas y discontinuidades expresadas en trayectorias ocupacionales signadas por empleos eventuales, con interrupciones frecuentes, con contribuciones parciales y sin una estabilidad contractual¹⁰. El siguiente cuadro busca resumir lo expresado hasta el momento:

Cuadro I Índices de cobertura en América Latina (15 países)*			
<i>País</i>	(%) <i>Trabajadores ocupados</i>	(%) <i>Trabajadores asalariados</i>	(%) <i>PEA</i>
Argentina	42.0	58.5	39.0
Brasil	49.0	68.0	45.0
Bolivia	10.0	29.0	10.0
Colombia	27.5	44.5	22.0
Costa Rica	64.0	79.0	61.5
Chile	64.0	79.5	58.5
Ecuador	28.0	41.5	27.0
El Salvador	31.5	50.5	30.0
Guatemala	19.5	40.0	19.5
México	38.0	52.0	36.0
Nicaragua	18.5	36.0	18.0
Paraguay	11.0	28.0	12.0
Perú	15.0	32.5	13.5
Uruguay	63.0	75.0	57.0
Venezuela	38.0	63.0	32.0

*Valores aproximados hacia mediados de la primera década del 2000.
Fuente: Elaboración propia con datos de R. Rofman y L. Lucchetti, "Sistemas de Pensiones en América Latina", Informe del Banco Mundial, noviembre 2006.

¹⁰ Sin embargo, es necesario señalar que esta situación no supone necesariamente la eliminación de las políticas de subsidiaridad y la preocupación por atender los problemas de la pobreza, en especial de la gente que se encuentra fuera del sistema.

Como se puede apreciar, el índice de cobertura¹¹ se mantiene en lo general a un nivel muy bajo con respecto a la PEA. La mayor parte de los países no alcanza el 40%, con excepción de Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay. Desagregando esta medición, observamos que el rango de cobertura se concentra mayormente en los trabajadores asalariados que en los trabajadores ocupados, circunstancia que refiere el problema de la protección hacia quienes laboran de manera independiente o quienes se encuentran por fuera de los circuitos formales de la actividad productiva.

El origen y gestión de los recursos

Frente a la necesidad de reducir la carga fiscal y mantener el equilibrio de las finanzas públicas, el otro frente de discusión en torno a las pensiones recae en el origen y administración de los recursos. Para algunos, los planes de prestaciones, tal y como eran gestionados en el pasado, eran desproporcionados con respecto a las aportaciones efectivas¹². Esto propiciaba, entre otras situaciones, el endeudamiento público así como la búsqueda de la jubilación anticipada y la inmovilidad de la mano de obra. De ahí la idea de rediseñar los sistemas de pensiones desplazando, en su totalidad o en parte, la responsabilidad del Estado hacia la intervención del sector privado a través de las cuentas individuales¹³.

Desde esa perspectiva, se pretende trascender el modelo tradicional de reparto basado en la socialización de los costos laborales, de tal modo que la fuerza laboral en activo —o bien la población en general vía impuestos— contribuye con parte de sus ingresos en subvencionar a los trabajadores jubilados dentro de un esquema de transferencias intergeneracional. En el nuevo modelo propuesto a los trabajadores se les oferta la posibilidad de contribuir individualmente en fondos financieros creados *ex profeso*, cuyo control y operación se deja en manos de la iniciativa privada. Así, el mercado financiero

¹¹ Aquí el índice de cobertura refiere la fase de aportación que realiza el trabajador en activo al sistema de pensión.

¹² David de Ferranti, Danny Leipziger y P. S. Srinivas, “La reforma de pensiones en América Latina” en *Finanzas & Desarrollo*, septiembre 2002, vol. 39, núm. 3.

¹³ Chile fue el primer país latinoamericano en introducir el sistema de cuentas individuales bajo el cual trasladó la responsabilidad pública de las pensiones al manejo de organismos financieros privados durante la dictadura de Augusto Pinochet. En quince años, los fondos capitalizados alcanzaron a ser equivalentes al 40% del PIB. Esto provocó el entusiasmo de instituciones multinacionales que vieron en el caso chileno un ejemplo paradigmático, necesario de ser emulado por el conjunto de las naciones de América Latina y el Caribe (véase Luis Aparicio Valdez y Jorge Bernedo Alvarado, “Financiamiento y Administración de Pensiones en América Latina y la Europa Oriental. Una visión comparada” en *Gaceta Laboral*, año, vol. 6, núm. 001, 2000, Venezuela, Universidad del Zulia, p. 33).

asume la gestión de los diversos fondos habilitando a los trabajadores a tomar sus propias decisiones con base en sus intereses, necesidades o preferencias en un marco de libre concurrencia. En suma, es la formulación del *actor racional* movido por el interés egoísta y dispuesto a asumir riesgos en pro del beneficio personal.

En el papel esto supone además identificar al mercado como la institución garante de la eficiencia y solvencia financieras frente a la ineficacia y el derroche comportado por el Estado. Bajo este enfoque, el instituir cuentas individuales asegura la optimización de los montos tanto para los beneficiarios como para la economía en su conjunto debido a que los fondos se convierten en recursos capitalizables. Con ello las entidades privadas (por lo general la banca) orientadas a concentrar y gestionar las pensiones tienen la posibilidad de utilizar estas últimas como parte de su captación financiera, la cual se encuentra —al igual que otros instrumentos de inversión— regida por los ciclos económicos.

Esta situación diluye el sentido de protección y vínculo social del Estado para con la sociedad a través de las pensiones, de tal suerte que estas últimas se convierten en expectativas instrumentales dentro de una racionalidad de mercado. Si bien las pensiones ostentan evidentemente una naturaleza económica, no debe olvidarse que su formulación está basada en un principio de justicia social¹⁴. Al ser desplazadas a una gestión de carácter mercantil se presenta una disolución del interés público por cuanto que a las fuerzas privadas les mueve, en esencia, el beneficio económico y no un sentido de equidad entre la población. De tal modo que la intervención de estas últimas en este ámbito no se puede sustraer de una lógica de capitalización a corto, mediano y largo plazo.

Es necesario hacer notar que este nuevo esquema parte de varios supuestos en asociación directa con la visión de la escuela neoclásica. En principio, ofrece la imagen de un trabajador cuya decisión sobre dónde invertir sus aportaciones debe basarse en la información financiera disponible. Sin embargo, pasa por alto la naturaleza parcial y limitada mediante la cual

¹⁴ Las pensiones se suman a las políticas de bienestar que constituyeron a las economías capitalistas durante el periodo de Posguerra. En ese orden, el establecer como un derecho el acceso a servicios sociales, independientemente del aporte realizado a la riqueza general, se visualizaba como una política complementaria a la economía de mercado a fin de garantizar un equilibrio en la relación capital-trabajo. Esto significaba agregar los recursos de la sociedad y repartir los riesgos entre la población en su conjunto como parte de un principio de justicia y un elemento propiciatorio para la edificación de la ciudadanía. De este modo, las pensiones —al igual que otros servicios— se asumían como un derecho de todos y no como una forma de caridad hacia unos pocos (cfr. James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona, Península, 1980, p. 31; Zygmunt Bauman, *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona, Gedisa, 1999, p. 74).

se ofrecen las alternativas de inversión, y soslaya, al mismo tiempo, los mecanismos de coerción hacia los trabajadores para adherirse a una determinada cuenta sin posibilidad de voz ni voto en cuanto a la gestión de los recursos. Por otra parte, se asume que el mercado actúa homogéneamente recompensando de manera satisfactoria a quienes toman las decisiones correctas sin tomar en consideración el carácter segmentado, heterogéneo y excluyente comportado por el mercado laboral y sobre el cual se establecen mecanismos diferenciados para acceder a la oferta ocupacional.

En cuanto a la evolución de los fondos se parte del supuesto de que para acumular suficiente ahorro es indispensable una rentabilidad alta manteniendo las comisiones bajas¹⁵. Pero en la realidad los constantes altibajos económicos presentes en la región contraen esta posibilidad y, ante la situación de riesgo, los organismos financieros prefieren asegurar un nivel de comisión importante por el manejo de los recursos, lo cual afecta negativamente a aquellos trabajadores con salarios precarios¹⁶. Esta circunstancia viene a relativizar la pretensión del manejo idóneo y eficiente del mercado como garante del bienestar del trabajador pensionado. Esta “idealización mercantil” oculta el hecho de que los objetivos del mercado no están necesariamente en correspondencia directa con el interés público.

El papel del Estado

Como parte de los principios ideológicos vinculados con la estrategia neoliberal, se insiste en constituir las relaciones sociales sobre la base de más economía, menos Estado; más libertades, menos restricción. Bajo este fundamento la acción del Estado, a diferentes niveles, se exhibe como generadora de corrupción, ineficiencia, burocratismo y derroche. El problema de ello no es que se falte a la verdad, sobre todo si se revisa el comportamiento estatal en varios países latinoamericanos a lo largo de los años, sino que ofrece una visión estigmatizada y maniquea del Estado¹⁷. Pareciera entonces que la salida deseable es eliminar una buena parte de las acciones estatales sustituyéndolas por la intervención de la sociedad civil.

En lo relativo a las pensiones las posturas frente al papel del Estado remiten a una visión de este último como regulador, facilitador o bien como proveedor principal¹⁸. En cada una de ellas se ofrece una particular estrategia orientada a certificar tanto la cobertura como la suficien-

cia y sostenibilidad del sistema de pensiones en la región latinoamericana. Aún cuando los contextos son variados y los mecanismos de reformulación de los sistemas de pensiones presentan particularidades en función de cada país, en lo general hay una tendencia por prescindir en su totalidad o en parte de la intervención estatal; lo cual, por lo demás, se viene a sumar a la actual discusión en torno al dilema gobierno o mercado¹⁹, para garantizar el bienestar social en las sociedades contemporáneas.

En su rol de regulador el Estado tiene bajo su responsabilidad el aseguramiento del equilibrio del mercado, evitando la conformación de los monopolios que impactan notoriamente en el precio, cobertura y calidad de los productos o servicios ofrecidos. En este caso, la administración de las pensiones no está exenta de esta eventualidad para lo cual el Estado debe instrumentar determinadas acciones correctivas de carácter antimonopólico. Pero no sólo en estas circunstancias el Estado se ve inclinado a actuar, también cuando se advierte que las transacciones realizadas en el mercado se vuelven insostenibles o son inaceptables por algún razonamiento moral o de cualquier otra índole²⁰.

En su papel de facilitador, se pretende que el Estado sea más proactivo acorde a la necesidad de conciliar los intereses del mercado con respecto a las necesidades de los individuos. En razón de esto último se dice que el Estado debe ofrecer incentivos para las cuentas individuales, brindando información y las herramientas necesarias a los trabajadores a fin de que estos últimos tomen sus decisiones con base en sus preferencias o necesidades concretas. Pero además esta acción puede complementarse con medidas de beneficio fiscal, en especial para aquellas personas de bajos ingresos.

Por último, en su rol como proveedor principal el Estado mantiene bajo su dirección las condiciones de reparto aunque ya no de manera absoluta, sino dejando en parte algunas de las funciones en la prestación del servicio a administradoras privadas mediante procedimientos de terciarización. De tal modo que las obligaciones fiscales se constituyen todavía en la primordial fuente de soporte financiero para subvencionar a los trabajadores jubilados. La conducción estatal, en este punto, se convierte en parte importante de control social y de mantenimiento del orden

¹⁹ Manuel Gollás, “¿El gobierno o el mercado?” en *Estudios Sociológicos*, vol. XXI, núm. 63, sept-dic. 2003, México, COLMEX, pp. 541-555.

²⁰ *Ibid.*, p. 550. Un ejemplo de esto último sucedió en el Congreso mexicano cuando se discutió una ley en el 2009 para que a los bancos se les impusiera un tope en las tasas de interés cobradas a los usuarios de las tarjetas de crédito que, a la sazón, eran desproporcionadas con respecto a lo reportado en otros países.

¹⁵ David de Ferranti *et al.*, *op. cit.*, p. 41.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Bernardo Kliksberg, *op. cit.*, p. 22.

¹⁸ Rafael Rofman y Leonardo Lucchetti, *op. cit.*, p. 9.

público. Las pensiones son usadas entonces, en buena medida, como elementos de legitimación hacia el poder instituido en donde confluyen diferentes grupos de interés.

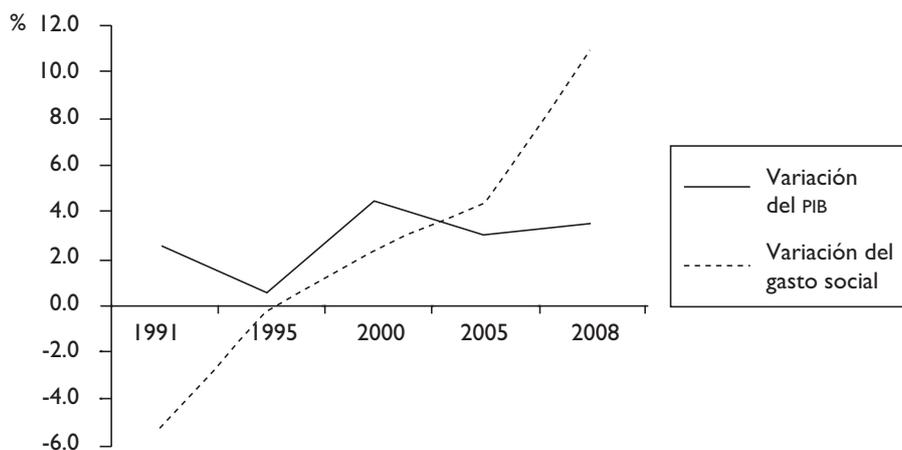
Con base en estas perspectivas, las inquietudes sobre el papel reservado al Estado en estos procesos de redefinición poseen diferentes miradas y tratamientos. El hecho es que en un contexto de desigualdad y pobreza como el experimentado por varios países de la región, la intervención estatal expresada en gasto social ha debido incrementarse en los últimos años como una estrategia destinada a atemperar los desequilibrios que se vuelven más acuciantes en períodos de crisis económica (véase Gráfico 2). Esto es un indicativo de que la fuerza del mercado por sí misma es insuficiente para distribuir el bienestar de la población de manera satisfactoria, haciendo necesaria la adopción de políticas para hacer frente a los viejos y nuevos riesgos socioeconómicos presentes en las sociedades latinoamericanas.

Si uno de los argumentos contra la intervención del Estado era (y sigue siendo) precisamente su ineficiencia y derroche en la asignación de recursos sin lograr resolver los problemas de inequidad entre la población, la apuesta hacia la operación instrumental del mercado tampoco ha sido la válvula de salvación para la mayoría de los países latinoamericanos en términos de un mayor bienestar y una mejor distribución de la riqueza para la sociedad en su conjunto. Esta situación hace evidente una revisión de las lógicas de gestión llevadas a cabo por los distintos gobiernos en cuanto a los asuntos de interés público en lo general y a los esquemas de pensiones en lo particular.

Conclusiones

Ante la amplitud del horizonte demográfico y la extensión de la esperanza de vida, los países latinoamericanos se han enfrentado al problema de la atención de los trabajadores pensionados en cuanto a su subvención económica. Las crisis económicas sucedidas desde la década de los años ochenta del siglo XX, junto con una excesiva carga fiscal enfrentada por los distintos gobiernos, hicieron que los países de la región reformularan sus estrategias de intervención pública en varios órdenes de la política social, particularmente en lo relativo al régimen de pensiones. A lo largo de estos años se ha insistido en que la intervención de los organismos privados para cubrir los vacíos e inoperancias del Estado es la fórmula ineludible a fin de garantizar un manejo óptimo que asegure el bienestar de los trabajadores y sus familias. No obstante, se presentan en el escenario algunos obstáculos los cuales limitan seriamente dichas pretensiones. En primer término se puede señalar el carácter inestable, fragmentario y altamente excluyente presentado por el mercado de trabajo, el cual posibilita una precarización de las condiciones laborales que conlleva a una cobertura pensionaria de naturaleza parcial y limitada. Por otro lado, está la propia lógica del mercado financiero que vuelve poco atractivo para los trabajadores el manejo de las cuentas individuales, en especial para aquellos con bajos salarios. Por último, podemos mencionar la falta de estrategias claras y creativas inducidas por los Estados con el fin de ofrecer perspectivas viables que logren armonizar la racionalidad en el uso de los recursos con el logro del bienestar de la población trabajadora.

Gráfico 2
Variación del PIB y del gasto social en AL
(21 países)



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2009.

El Cotidiano

en línea

www.elcotidianoenlinea.com.mx

- Antecedentes
- Números
- Autores
- Temas
- Colaboradores
- Publicaciones

BIENVENIDOS
a nuestra revista

Regístrate con nosotros de forma **voluntaria** para conocerte mejor; los datos proporcionados son confidenciales y nos permitirán darte un mejor servicio.

Gracias

REGISTRO



Certificado de Licitud de Título 5306.
Certificado de Licitud de Contenido 4086.

Revista No. 161
Mayo - Junio 2010
Año 25, ISSN 0186-1840
Periodicidad Bimestral

comentarios en línea@

- directorio de la revista
- comentarios al editor
- preguntas frecuentes
- opinión de la página web

deseas publicar en esta revista?