



Revista Austral de Ciencias Sociales

ISSN: 0717-3202

revistaaustral@uach.cl

Universidad Austral de Chile

Chile

Menanteau-Horta, Darío

El rol del Estado en el desarrollo social y la Reforma de la previsión en Chile y EE.UU

Revista Austral de Ciencias Sociales, núm. 10, 2006, pp. 5-21

Universidad Austral de Chile

Valdivia, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=45901001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# El rol del Estado en el desarrollo social y la Reforma de la previsión en Chile y EE.UU

The role of the State in social Development and The Reform of Social Security in Chile and EE.UU.

Darío Menanteau-Horta<sup>1</sup>

## Resumen

Este artículo analiza antecedentes históricos y sociológicos de la legislación social en Chile y señala que la privatización de las pensiones de 1980, puso en manos de un reducido grupo de empresarios y gestores del Mercado valiosos recursos sociales. Esto favoreció la consolidación del capitalismo neo-liberal y provocó la reducción del rol del estado en funciones para el bienestar social. Mientras

<sup>1</sup> Universidad de Minnesota. 225 Peters Hall 1404 Gortner Avenue St. Paul, Minnesota 55108. E-mail: dmenante@umn.edu

Chile busca nuevamente cambios al sistema provisional, en los Estados Unidos se debate la privatización de la Seguridad Social que data desde 1935. La experiencia chilena, por su parte, aparece adversa a la "Socio-Economía" que propone un sistema comunitario y solidario.

**Palabras claves:** Reforma provisional, Socio-economía, Rol del estado, Desarrollo Social

## Abstract

This paper discusses historical and sociological information concerning social legislation in Chile. It points out that privatization of pensions imposed in 1980, transferred under the control of a small group of entrepreneurs a valuable social resources. This change facilitated the establishment of neo-liberal capitalism and reduced the role of the State in key functions necessary for social well-being. While Chile looks now for new changes in the area of workers' pensions, the United States debates privatization of Social Security established in 1935. The Chilean experience, in this sense, appears contrary to a system based on solidarity and community building proposed by Socio-Economics.

**Key words:** Social Security reform, Socio-economics, Role of the State, Social Development.

## Introducción

Este artículo presenta un análisis comparativo de algunos patrones similares en las reformas propuestas para la seguridad social en los Estados Unidos y la privatización de pensiones realizada hace más de dos décadas en Chile. Este estudio examina el impacto de la globalización

en el papel asignado al estado respecto a la seguridad y el bienestar social. En la actualidad se observa que la globalización económica parece marchar codo a codo con la privatización de los bienes y programas del estado con el propósito de generar nuevas fuentes de capital para los mercados financieros. Estos nuevos cambios ofrecen serios desafíos teóricos y prácticos a las ideas de una socio-economía, la cual propicia un desarrollo humano integral, inspirado en el bienestar de todos los miembros en una sociedad comunitaria.

La sustentación del seguro social en los Estados Unidos ha sido debatida esporádicamente durante la última década. En meses recientes, sin embargo, algunas fuentes han propuesto abiertamente la privatización del sistema como la única manera de reformar el programa estatal de jubilación. Según ellos, la crisis habría de comenzar en el año 2012 cuando un número aproximado de 77 millones de personas, nacidas después de la segunda guerra, se acogerían a retiro. De acuerdo a sus cálculos, la seguridad social norteamericana estaría en bancarota en el año 2029. Quienes se oponen al desmantelamiento parcial o total del sistema actual, opinan que sería más efectivo, más justo, y socialmente más responsable, fortalecer el programa de la seguridad social. Además, los recursos con que cuenta la seguridad social norteamericana actualmente estarían en condiciones de pagar todos los beneficios hasta el 2042 sin cambios mayores.

Desde la perspectiva de la Socio-economía, este estudio intenta dar respuesta a las siguientes preguntas relacionadas con el proceso y resultados de la privatización de los fondos de pensión en Chile y el actual debate de reforma de la seguridad social en los Estados Unidos:

(1) ¿Cuáles son las raíces históricas de la intervención gubernamental para la planificación y desarrollo de los programas de jubilaciones en Chile (a partir de la legislación social de los años 1920s y 1930s) y en los Estados Unidos, con la ley de seguridad social de 1935?

(2) ¿Qué se puede aprender de la experiencia chilena luego de 24 años de un sistema privatizado de cuentas individuales de ahorro para la jubilación de los trabajadores de los sectores público y privado? Cabe recordar que esta reforma previsional fue impuesta en Chile por el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet en Noviembre de 1980.

(3) ¿Cuáles son algunos de los postulados y principios de la socio-economía que se relacionan con las políticas sociales y responsabilidades del estado, frente al derecho de las personas mayores a disponer de una jubilación que les permita vivir con dignidad y fuera de la pobreza?

### **El desarrollo Social en Chile**

Una breve reseña histórica de los avances y retrocesos del desarrollo social en Chile, permite observar una clara relación de este proceso con los cambios socio-políticos de la nación. Asimismo, la historia también demuestra que los logros alcanzados en las áreas de legislación social, políticas públicas, y programas de bienestar social, no son productos de una milagrosa generación espontánea o de un proceso evolutivo lento y gradual, sino que responden más bien a las condiciones de organización de los trabajadores y grupos sociales mas postergados. A medida que el país experimentó una mayor urbanización y crecimiento industrial, especialmente durante

las primeras décadas del siglo XX, se produjo también una expansión de los sectores de clase media y una sindicalización más activa de trabajadores y obreros de la industria y el comercio. Estos cambios facilitan la organización y participación socio-política de estos nuevos sectores y se formalizan las demandas para reducir la pobreza, obtener mejores condiciones laborales y un mayor acceso a la educación y a la salud (Arellano, 1988).

Para los propósitos de este análisis, se pueden distinguir cuatro períodos que inciden profundamente en la filosofía, planes y programas del desarrollo social en Chile:

- (1) El despertar de lo social (1890 – 1932);
- (2) El crecimiento de la clase media y expansión del rol del Estado (1933 – 1973);
- (3) La Dictadura Militar y las políticas conservadoras de libre mercado (1973 – 1990)
- (4) La restauración de la democracia y los nuevos desafíos (1991 al presente).

Las dos primeras etapas que cubren casi 75 años de la vida nacional, permiten observar el origen y crecimiento de las políticas y programas de bienestar social, la expansión de los servicios, y la preocupación preferente del Estado en las tareas del desarrollo social de Chile. El cuarto período que corresponde a los últimos 14 años, los esfuerzos de los últimos tres gobiernos civiles han estado orientados a restaurar la democracia e intentar, dentro de un marco de la economía de mercado, reducir la pobreza y la enorme desigualdad de los ingresos. Esto es aún una obra en progreso y uno de los desafíos actuales el poder remediar los problemas de la previsión, acceso a la salud, a la educación y la vivienda que, en gran parte, son problemas heredados del gobierno militar.

## 1. El despertar de la cuestión social (1890-1932)

A fines del siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX, la vida de la mayoría de la población del país se mantenía sujeta a los vaivenes de una economía exportadora de productos agrícolas y mineros. Chile tenía un sistema de estratificación social rígido en el que los grupos poseedores del poder económico, político y el resto del pueblo. Las condiciones laborales de los trabajadores pronto transformarían en una fuente de demandas por el cambio de prácticas que obligaba a los obreros a trabajar largas jornadas, con bajos salarios y sin contratos que proporcionaran normas mínimas de prevención, protección e indemnización por accidentes en el trabajo. Por otra parte, el uso abusivo de mano de obra de mujeres y de niños era generalmente permitido o ignorado. Cualquier esfuerzo de grupos de trabajadores para organizarse y protestar era resistido por los sectores dirigentes y, a veces, rechazado con violencia. Esto provocó que Chile experimentara, en la última década del siglo XIX, no menos de 200 huelgas de trabajadores de diferentes industrias, pero por no haber una legislación apropiada para mediar en este tipo de conflictos, la protesta se declaraba ilegal y sus dirigentes eran perseguidos y procesados. Poco tiempo después, con la creación de la Federación Obrera de Chile (FOCH) en 1900, las demandas de los trabajadores aumentaron y se registraron más de 300 huelgas entre 1900 y 1920. Con esto, la resistencia y represión también aumentó con violencia, lo que en algunas ocasiones provocó masacres de trabajadores como ocurrió en Iquique (1907), Puerto Nogales (1919), y Magallanes (1920).

Entre las primeras demandas laborales de esa época aparece la necesidad de legislar sobre la seguridad en el trabajo, especialmente en actividades mineras, beneficios mínimos para aquellos obreros accidentados en el trabajo, y pensiones de jubilación para quienes terminaban sus años productivos. En respuesta a estas peticiones el Parlamento Chileno desarrolló un marco de legislación social que incluyó, entre otras cosas, lo siguiente:

- Ley de expansión de la educación primaria de 1901.
- Ley habitacional para los trabajadores de 1906.
- Legislación que autorizó 90 minutos para almuerzo a trabajadores del comercio, de 1914.
- Ley de compensación para algunos accidentes del trabajo de 1916.
- Ley de la semana de trabajo de seis días y el Domingo como día de descanso, de 1917.
- El Código de Salud Pública de 1918, el que reconoció a los servicios de salud para enfermos, pobres, y personas mayores, como funciones prioritarias del Estado.

El progreso de la legislación social gana prominencia durante los años 1924 y 1925 bajo el gobierno de Arturo Alessandri (1920-1924) y la participación de las organizaciones de trabajadores. El número de sindicatos alcanzaba a 214 entidades con más de 204.000 miembros en 1924. Durante este período, el gobierno, con el apoyo del Congreso y de los trabajadores, logró la aprobación de las siguientes normas de carácter social:

- Legislación pertinente a contratos de trabajo y protección a los derechos de los trabajadores.

- Ley que autoriza y legitima la organización sindical de los trabajadores.
- Ley que reconoce el derecho a huelga,
- Establecimiento de las cortes de conciliación y mediación.
- Ley que establece el Ministerio de Salud y de Asistencia Social.
- Leyes que regulan el impuesto progresivo a los ingresos.
- Ley que crea el Fondo obligatorio de Seguridad Social y un sistema de jubilación para empleados públicos y del sector privado.

Esta última legislación es la que contribuye a desarrollar en el país un sistema de previsión y jubilación para los trabajadores chilenos, en un marco de compromiso socio-político, funciones compartidas y aportes de los trabajadores, los empleadores, y el Estado. El papel del Estado en todo esto, es ampliamente aceptado y reconocido como gestor y garante de una administración justa y efectiva de los principios y planteamientos de la legislación social promulgada.

Paralelo a estas primeras demandas laborales y las respuestas de los legisladores, grupos de artesanos y trabajadores industriales organizaron también sus propias "Mutuales" (Sociedades de Ayuda Mutua) creadas para socorrer, con sus propios recursos, a sus miembros o a sus familias en tiempos de enfermedad, accidente, o muerte de sus afiliados. Este tipo de asociaciones, aunque insuficientes para satisfacer todas las necesidades, ha sido reconocido como una de las primeras organizaciones solidarias de trabajadores en el país y sirve de ejemplo a las generaciones de trabajadores y al movimiento laboral chileno de años posteriores (Loveman, 1988).

## 2. El Crecimiento de la Clase Media y el rol del Estado (1933-1973)

Una de las consecuencias de los procesos de industrialización, urbanización y desarrollo de las áreas del comercio y servicios, es la expansión de un sector de clase media compuesto principalmente por profesionales, técnicos, comerciantes y pequeños empresarios. Este grupo social se ubica políticamente entre la élite política y económica del país y el amplio sector de los trabajadores. Son los miembros de este grupo quienes aspiran formular una agenda de desarrollo social y económico incluyente y que beneficie a todos en la sociedad chilena. Para muchos de ellos, el rol del Estado ha de ser un rol activo en la búsqueda de solución de los problemas sociales, no sólo inspirado en la “caridad” sino que dirigido por los principios de “justicia social”.

Estas ideas y las condiciones socio-económicas que afectaron al mundo por la gran depresión de fines de los 1920 y comienzos de los años 1930, permitieron nuevos avances en la creación de normas que estimularon el desarrollo social del país en varias áreas. Por ejemplo, en 1931 Chile promulga el Código del Trabajo el cual establece un marco legal importante de protección de los trabajadores, aprueba las normas de un salario mínimo y de compensación en situaciones de desempleo. En 1936, se aprueba legislación que crea fondos de gobierno para la construcción de viviendas para personas de bajos ingresos, seguida de normas aprobadas en 1937, que favorecen programas de salud pública y protección de la familia. Entre ellas se destacan los programas de Medicina Preventiva, de Salud Materno-Infantil, subsidios para familias de bajos ingresos, compensación por causal de desempleo y programa de permiso maternal con compensación.

Durante este período se destacan dos tipos de gobierno que, aunque diferentes en sus ideologías, se caracterizan por una firme voluntad de mejorar las condiciones sociales de la población del país. Primero surge la administración de la Democracia Cristiana bajo la presidencia de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), y luego sigue el gobierno socialista de Salvador Allende (1970-1973).

La administración de Frei Montalva aspiró a una transformación socio-política gradual que denominaron “Revolución en Libertad” y cuyos principios básicos para el desarrollo del país eran la ‘promoción social’ y el ‘comunitarismo’. Los programas de gobierno favorecieron los cambios en educación, salud y bienestar social. El inicio de la reforma agraria en 1967 y la nacionalización parcial de la industria del cobre fue la principal fuente de exportación del país.

El gobierno de Allende, conocido también como el gobierno de la Unidad Popular, enfatizó la transición al Socialismo, como un cambio fundamental para impulsar la organización de sindicatos y comunidades, y acelerar las reformas sociales, económicas y administrativas.

El costo de estos planes y la crítica que ellos recibieron provocaron aumento de la inflación, disminución del crecimiento económico, incremento del desempleo, de la pobreza y un creciente estatismo. A la crítica y oposición interna se unían también factores externos tales como la presión política y económica de los Estados Unidos, la limitación de nuevos créditos internacionales y la resistencia de industrias y compañías extranjeras afectadas por la nacionalización del gobierno de Allende. Un estudio describe la nacionalización de las industrias diciendo:

“Cuando los militares tomaron el poder, la CORFO (entidad gubernamental) tenía el control de 507 empresas, la banca estaba nacionalizada en su totalidad y había 4,490 predios expropiados, que comprendían 6,5 millones de hectáreas. Estas tierras equivalían al 74% de la superficie disponible para la agricultura entre la Quinta y Décima regiones” (Delano, M. y Traslaviña, H., 1989), es decir, en la zona más productiva del país.

Inicialmente, el gobierno de la Unidad Popular quiso desarrollar un plan de economía mixta donde la propiedad individual y el sector estatal pudieran coexistir y progresar. Durante los tres años de gobierno, sin embargo, la lucha política e ideológica superó toda posibilidad de mantener el plan original de una economía mixta compuesta por 90 empresas industriales. Las tomas de las industrias por los trabajadores, por una parte, y las presiones de los partidos de extrema izquierda, por otra, aceleraron la nacionalización de un vasto sector de la economía lo que provocó la reacción de los grupos opositores, una mayor división y violencia; lo que finalmente, condujo al golpe militar de 1973.

### 3. La Dictadura Militar y las Privatizaciones (1973-1990)

El primer programa del gobierno militar se conoció por el nombre de “tratamiento de Shock”, iniciado en abril de 1975, con fuertes medidas para la reactivación económica. Este “tratamiento” que, según muchos, habría de resultar más doloroso que la enfermedad...incluyó un drástico corte presupuestario en los programas del gobierno para reducir el déficit fiscal.

10

En 1975, la inversión pública declinó en un

50% mientras los gastos de gobierno en las empresas del Estado disminuyeron un 27% entre 1973 y 1978. El desempleo afectó a más de un 25% de los trabajadores del sector público, se aumentaron los impuestos a la renta en un 10%, y se procedió a la rápida privatización de las empresas del Estado y los bancos, dejando así expedito el camino para la privatización de los fondos de pensiones.

El “tratamiento de Shock” provocó una aguda depresión económica la cual coincide con la recesión de 1975 que, según análisis de la época, habría afectado a casi dos millones de chilenos, o a un quinto de la población del país. Ese año (1975), la inflación era del 340,7%, y el poder adquisitivo de sueldos y salarios equivalía a un 63% de lo que un trabajador podía comprar en 1970. Los jubilados y pensionados debieron soportar pérdidas mayores ya que sus pensiones en 1975 equivalían a un 51,9% del promedio que tenían en 1970 (Informe de la Superintendencia de Seguridad Social).

La recesión económica fue manejada por el gobierno militar con represión y, como indican Delano y Traslaviña en su libro *La Herencia de los Chicago Boys* (1989), “la refundación del capitalismo chileno, recayó especialmente sobre los trabajadores y pensionados, de las clases medias y bajas” (52).

El incremento de la deuda externa también contribuyó a la crisis de la economía nacional durante los primeros 13 años de la dictadura militar. Mientras en 1975 la deuda externa de Chile era de US\$ 9.3 millones, en 1986 alcanzó a más de US\$ 20.7 millones. Esta suma equivalía aproximadamente a un total de US\$ 1,680 por persona. Aunque en cierta manera la deuda externa estimuló la inversión y facilitó las

privatizaciones, una enorme cantidad de esos recursos se orientaron hacia un desmedido consumismo de productos importados para los individuos de altos ingresos.

Al referirse a este período, Rodríguez (1985) informa que tres de cada diez familias en Chile vivían en la extrema pobreza y el país mostraba exagerados signos de desigualdad en los ingresos. Se estimaba que el 20% de los más pobres recibía poco más del 3% de los ingresos mientras que el 10% de los más ricos percibía más del 46% de los ingresos.

Los ideólogos neo-liberales que servían al gobierno militar en ministerios y otros cargos públicos querían, no sólo estimular el desarrollo económico en manos del sector privado, sino que sus ambiciones eran modificar totalmente el sistema social y político del país. Estos cambios, como los denominaría Joaquín Lavín, ex-candidato a la presidencia del país y uno de los antiguos admiradores del dictador Augusto Pinochet, era la “revolución silenciosa” de los conservadores. Como lo reconoce el mismo Lavín, manifestando su devoción a Pinochet en Octubre de 1989, cuando el primero era candidato a Diputado y el segundo aún era presidente, “El verdadero autor de la revolución silenciosa, el verdadero autor de la sociedad emergente, el verdadero autor, Presidente, es usted” (El Mercurio, 8 de Octubre, 1989).

El abanico de planes de reforma fue presentado al país como el Programa de las Siete Modernizaciones las que incluían las siguientes:

1. El Plan de Reforma Laboral.
2. La Reforma Previsional.
3. Cambios en los planes de la salud.
4. Municipalización de la Educación.

5. Modernización Judicial.
6. Cambios en la Agricultura.
7. Regionalización y Cambios en Administración Pública.

Estas nuevas medidas iban a fortalecer el modelo neo-liberal de la economía de Mercado fomentando el predominio del sector empresarial y la disminución del papel del Estado respecto a políticas públicas y a programas de bienes sociales. Estos propósitos políticos y metas organizacionales son los que enlazan los diferentes cambios propuestos en objetivos ideológicos comunes. Así, una reforma facilita y apoya la realización de otra, y ambas, la implementación de una tercera, hasta terminar con una transformación nacional. Un ejemplo de esta interrelación se puede observar entre el Plan de Reforma Laboral y la Reforma Previsional. La primera, iniciada en 1978 por el Ministro del Trabajo José Piñera, el mismo que un par de años más tarde dirigiría la Reforma de Seguridad Social, fue directamente a sofocar (por Decreto Supremo), cualquier protesta laboral, disminuyendo los derechos de afiliación y participación de los trabajadores y reduciendo la efectividad de sus organizaciones. Dichos cambios incluían, entre otros, los siguientes:

- Limitación del derecho de huelga a un máximo de 59 días.
- Autorización a empresarios a cerrar temporalmente la industria y a contratar reemplazantes.
- Permitió desalojo de trabajadores agrícolas del predio en conflicto.
- Dió más poder a empresarios para controlar a los trabajadores.
- Eliminó función mediadora del Estado en conflictos del trabajo.
- Redujo la negociación de conflictos dentro de la empresa.



- Limitó capacidad de negociación de los trabajadores por área de producción y región.

Los efectos de estas nuevas políticas, apoyadas por el ambiente represivo de la dictadura, no tardaron en producir una drástica reducción del número de miembros de sindicatos que de un total de casi un millón de trabajadores en 1973, disminuyó a 500,000 afiliados en 1989. Es decir, mientras a fines del gobierno de Allende el número de trabajadores sindicalizados abarcaba a más del 30% de los trabajadores del país, después de 15 años de dictadura y como consecuencia de las reformas laborales, la proporción de trabajadores afiliados a sindicatos había disminuido a sólo el 10%.

### La reforma previsional en Chile

La privatización de las pensiones decretada por el gobierno militar el 4 de noviembre de 1980, bien podría considerarse como uno de los procesos que ayudaron a cimentar el triunfo del capitalismo en Chile. En algunos círculos se hace referencia a esta privatización como “el modelo chileno” que otros países han emulado o han considerado en sus propios planes de reforma.

En Estados Unidos, por ejemplo, más de alguna fuente que auspicia la reforma de la Seguridad Social creando cuentas privadas de ahorro, propuesta por el Presidente Bush, ha mencionado el caso de Chile. En parte, se pueden derivar algunos puntos coincidentes pese a la distancia en tiempo y geografía entre ambos países (Ver Cuadro1).

En Chile, los principales pasos y metas para el plan de reforma previsional incluyeron los siguientes mecanismos y estrategias para la privatización del sistema

- El traspaso de los fondos de pensiones al sector privado.
- El uso de una estrategia de crear pánico anunciando la quiebra del sistema estatal.
- Énfasis en los beneficios del individuo sobre lo social. (ahorro personal).
- Reducir o eliminar los conceptos de solidaridad y redistribución.
- Rebajar los costos de los empresarios e industrias.
- Fomentar las ganancias de las administradoras de fondos de pensiones.
- Traspaso de recursos del Estado a grupos económicos privados.
- Disminuir el papel del Estado en el campo previsional y otras áreas.

Para los efectos de recaudar y administrar los fondos de pensiones por el sector privado se organizaron las once primeras Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que el 11 de mayo de 1981 iniciaron las actividades de captar el dinero de sus afiliados. En la actualidad, su número es de seis o siete AFPs. El valor estimado de este sistema de cuentas individuales de fondos de pensiones, al 30 de Septiembre de 2004, mantenía inversiones en acciones de sociedades anónimas nacionales (en Chile), por un monto de US\$ 8,399 millones, equivalentes a un 15.76% del valor total de los activos del sistema de fondos de pensiones (El Diario, 10/20/04). El valor total de los fondos previsionales bajo la tutela de las AFPs, al 15 de noviembre de 2004, era de US \$52 mil millones (El Diario, 11/15/04).

El programa Chileno de reforma previsional ofreció a quienes estaban próximos a jubilar la alternativa de elegir entre el sistema antiguo y el sistema privatizado. La reforma previsional excluyó, sin embargo, al personal de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada, y Fuerza Aérea) y a las Fuerzas

de Orden y Seguridad (Carabineros, Gendarmería e Investigaciones). Para ellos, se mantuvo un sistema provisional administrado por sus propias Cajas de Previsión a las cuales el Estado aporta un financiamiento anual equivalente al 90% de sus necesidades mientras el 10% restante se obtienen de las cotizaciones de sus miembros de la Defensa Nacional. Estos funcionarios también gozan de ciertos beneficios no disponibles para el resto de los trabajadores como el poder retirarse a los 40 ó 45 años de edad, luego de acumular 20 años de servicio, y recibir una jubilación del ciento por ciento de la última remuneración imponible (El Diario, 08/22/03).

Para el resto de los chilenos la realidad es distinta. Aunque el sistema privatizado registra cerca de 7 millones de afiliados, en un país de poco más de 15 millones de habitantes, informes recientes indican que casi la mitad de la fuerza laboral no cotiza o no dispone de salarios suficientes para hacerlo. Los cesantes, trabajadores temporales o aquellos que trabajan por cuenta propia suelen no disponer de ahorros previsionales y constituyen una enorme preocupación como futuros dependientes del Estado. Según la Superintendencia de las AFP, en un informe del 2004, más del 40% de los trabajadores no tendría posibilidad alguna a recibir una pensión mínima en los próximos 30 años.

Pese a estos antecedentes, aún hay voces que defienden las ventajas y promesas de la privatización; José Piñera, por ejemplo, quien es considerado el arquitecto de la reforma previsional Chilena durante la dictadura, escribió en noviembre del año pasado lo siguiente:

“En un día como hoy -el 4 de Noviembre de 1980- (...) se le puso finalmente en Chile “el cascabel al gato” a un problema estructural de enormes implicancias: tras una difícilísima

batalla, se aprobaron los DL 3.500 y 3.501 que crearon el sistema de AFP y abrieron la puerta de la salud privada, mejorando para siempre la vida diaria de millones de trabajadores”.

Para muchos, las palabras del ex-Ministro de Trabajo y luego de Previsión Social en Chile representan el optimismo de quien interviene en una obra propia. Sería interesante, por ejemplo, saber entre quienes fue esa “difícilísima batalla” cuando existía un gobierno dictatorial y los Decretos Leyes no tenían discusión en un Congreso, de cuerpos académicos, organizaciones civiles o políticas. Bastaba la firma del dictador a quien el Ministro servía.

Asimismo, la “mejoría para siempre de la vida diaria de millones de trabajadores” que habla el ex-Ministro Piñera, habiendo que compararla con los datos de aquellos trabajadores sin previsión, sin seguro de salud y quienes fueron afectados por las políticas neoliberales.

En una referencia reciente del Banco Interamericano de Desarrollo se mencionan algunos de los problemas del sistema de seguridad social en Chile especialmente relacionados con los trabajadores temporales, aquellos afectados por períodos de cesantía, y los que sirven en el sector informal de la economía. Para esta fuente el sistema provisional chileno confronta tres desafíos principales:

El primero, es poder incorporar efectivamente sistemáticamente a quienes no tienen acceso al sistema o no cotizan regularmente. Entre éstos se ubica un alto porcentaje de mujeres quienes por razones familiares u otras, comienzan sus actividades laborales más tarde que los hombres y el 20 o 30% de personas que trabajan por cuenta propia.

Segundo, es poder encontrar alternativas para mejorar el funcionamiento y el costo de las AFP mediante un sistema de regulación y de competencia. Mientras las actuales AFP piden más espacio y autorización para invertir en el extranjero un mayor porcentaje (el 50% o más) del dinero recaudado de los trabajadores, bancos y otras empresas financieras comienzan también a expresar su interés en participar en el negocio hasta ahora limitado a las AFP.

El tercer desafío es encontrar los mecanismos e instrumentos apropiados, con más rendimiento y menor riesgo, para los fondos de pensiones de los chilenos. La competencia entre las actuales AFP por captar nuevos afiliados o convencer a quienes están ahorrando con una AFP el cambio de una institución a otra, no siempre es en beneficio de los ahorrantes. De hecho, un reciente estudio de la Superintendencia de AFP detectó que casi la mitad de los afiliados que se cambiaron de una AFP a otra entre 1993 y 2002, lo hicieron con resultados negativos para ellos debido a una rentabilidad más baja. Mientras en el pasado era frecuente que las AFP ofrecieran televisores, bicicletas y otros artículos de regalo a sus nuevos afiliados, en fecha reciente (31 de Mayo, 2005) algunas AFP comienzan a ofrecer un “incentivo” en dinero efectivo equivalente al 5% de la remuneración imponible que, en algunos casos, alcanza a más o menos US\$ 100.

Después de casi 25 años de privatización del sistema previsional chileno han surgido algunas ponencias para establecer un sistema mixto donde el Estado y el sector privado participen en beneficio de todos los trabajadores. Quienes proponen esta iniciativa, aún en estudio, observan que aunque el sistema privatizado ha favorecido a algunos imponentes, trabajadores de más

bajos ingresos no han recibido resultados favorables. Asimismo, la falta de cobertura para quienes no cotizan regularmente significa que, al final, el Estado será la entidad que atenderá las necesidades de los trabajadores sin previsión.

### **La reforma de la seguridad social “made in USA”**

El actual auge del neo-liberalismo en los Estados Unidos representa una fuerte reacción al período de profundos cambios socio-económicos que dominaron la sociedad norteamericana debido a las políticas sociales del “New Deal” de Franklin D. Roosevelt.

El período de la depresión económica de fines de los años 1920 provocó la cesantía de más de 15 millones de trabajadores y la industria norteamericana del acero que ocupaba a más de 225,000 obreros en 1929 se vió obligada a cerrar sus plantas y eliminar la totalidad de la mano de obra en abril de 1933. Millones de personas vivían en condiciones miserables, muchos sufrían hambre y recurrían a los basurales en busca de comida. Mientras tanto, “banqueros como Wiggan y ejecutivos como George Washington Hill de la Compañía Americana de Tabacos recibían salarios y bonos astronómicos” (Leuchtenburg, 1963: 21).

F.D. Roosevelt, elegido presidente en noviembre de 1932, propuso, desde el primer instante, una serie de políticas destinadas a cambiar esta situación. Su programa tenía como base la idea que una sociedad podía tener un Estado activo en el bienestar público aún dentro de un contexto capitalista. De esta manera, aunque no desafió abiertamente el tradicional sistema de la empresa privada y de las ganancias individuales,

los reformadores del “New Deal” utilizaron el poder del Estado para imponer disciplina y más transparencia en los negocios, estimular el sindicalismo, organizar el sistema de pensiones para personas mayores y programas de ayuda a los necesitados.

Uno de los primeros programas conocido por el nombre de la “Administración de Trabajos para el Progreso” (Works Progress Administration, WPA) construyó, entre 1933 y 1939, el 70% de nuevos edificios para las escuelas del país; el 65% de los edificios de las municipalidades, de las Cortes y plantas de purificación de las aguas; y aproximadamente el 35% de nuevos hospitales y centros de salud pública. A estas obras habría también que agregar la construcción de túneles, caminos, parques, bibliotecas, portaviones, cruceros, submarinos, aeropuertos y otros trabajos de infraestructura en toda la nación (Leuchtenburg, 1963: 133).

Además de todas estas inversiones en obras públicas destinadas, primordialmente, a dar ocupación y restaurar la dignidad de los trabajadores, quizás el programa de mayor trascendencia para la sociedad norteamericana fue la aprobación de la ley sobre Seguridad Social de 1935. Gracias a ella se establece un mecanismo de previsión social que, con algunas modificaciones en el tiempo, ha logrado funcionar con solvencia durante 70 años. Este programa constituye un tipo de innovación social que va más allá de lo económico. Es, como el mismo presidente Roosevelt se refirió al impuesto que todo trabajador debe pagar al fondo de Seguridad Social, una realidad socio-política. “Estos impuestos nunca fueron un problema de la economía, dice Roosevelt. Son políticos en su totalidad. Esas contribuciones de los sueldos y salarios se establecen de manera que los

contribuyentes tengan un derecho legal, moral y político, para percibir sus pensiones y sus beneficios de desempleo. Con esos impuestos donde están (en el fondo de pensiones), ningún político maldito podrá eliminar mi programa de seguridad social” (Schlesinger, 1946: 188-189).

La filosofía que inspira los programas de Seguridad Social avalan un compromiso entre las generaciones de los más jóvenes, en edad de trabajar y producir, con los más viejos que entran en la edad de jubilar, o de las familias de aquellos dependientes, viudas e hijos menores. Se estima, por ejemplo, que si en Estados Unidos no existiese la aplicación de este principio solidario entre las generaciones, a lo menos el 50% de los norteamericanos de la tercera edad vivirían en la pobreza, comparados con el 10% actualmente. Asimismo, la Seguridad Social proporciona casi la totalidad de los ingresos a una proporción de dos tercios de la población de ancianos y personas mayores.

La revista Times (del 24 de Enero, 2005) calificó a la Seguridad Social como el programa social más grande y más exitoso de los Estados Unidos. Los beneficiados por este programa alcanzan casi 48 millones de personas que incluye a 16 millones de jubilados; 6,2 millones de trabajadores accidentados y discapacitados; 6,7 millones de familiares dependientes de trabajadores fallecidos y 4,8 millones de esposas y niños de trabajadores retirados o discapacitados. El programa, en síntesis, provee un beneficio permanente protegido contra la inflación, y que permite que cada generación de trabajadores contribuya al pago de quienes jubilan antes y son miembros de la generación precedente. Este compromiso entre las generaciones está intrínsecamente ligado a la conducta ética y moral de una sociedad. Según Wallis, esto es importante ya que “vivimos

íntimamente entrelazados a través de las líneas de la edad de las personas, la economía y la comunidad” (2005).

En fecha reciente, sin embargo, la administración Republicana de George Bush ha puesto en el primer lugar de la agenda política de su segundo período de gobierno, la reforma de la Seguridad Social. El argumento principal para justificar los planes de reforma, es que estos programas están en franca crisis financiera y que en pocos años más, la Seguridad Social estará en bancarota, es decir, los dineros que recibe por impuestos de la Seguridad Social no alcanzarán para pagar los beneficios ofrecidos. Los cambios demográficos apuntan a un rápido crecimiento de las personas en edad de jubilar y se estima que este número subirá en un 70% en las próximas dos décadas (2005 a 2025).

Weisbrot y Baker (2005), autores de un reciente libro titulado *Social Security: The Phony Crisis*, sostienen al igual que varios otros analistas e investigadores, que los fondos de la seguridad social en EE.UU. son suficientes para pagar todos los beneficios comprometidos por los próximos 37 años sin tener que introducir ningún cambio en el actual sistema. Agregan, también, que aún sin hacer ningún ajuste hasta el año 2043, el programa de Seguridad Social podría incluso incrementar los beneficios de jubilación y pensiones ajustándolos por el aumento de la inflación. Estos autores concluyen que el financiamiento de la Seguridad Social en EE.UU. se proyecta sólido para los próximos 50 años. Esto se debe principalmente a que el déficit postulado por algunos partidarios de la privatización del programa, es menor a cada uno de los ajustes realizados en las décadas de los años 50's, 60's, y 80's. Esto significaría que la Seguridad Social actualmente tendría un

financiamiento más fuerte que el que ha tenido a lo largo de su historia.

Los comentarios iniciales del presidente Bush respecto a la reforma de la Seguridad Social apuntaron hacia la privatización del sistema previsional norteamericano mediante el traspaso de los fondos de pensiones y la selección individual de los imponentes a cuentas de inversión privadas. Aunque hasta el momento la administración no ha presentado un plan concreto sobre el tipo de reformas que sugiere, la idea central ha ido variando y disminuyendo la vehemencia expresada en torno a la privatización durante la última campaña presidencial del 2004.

La oposición a los posibles planes de privatizar el sistema fue directa y se hizo escuchar desde varios sectores, incluyendo a los trabajadores, a los retirados, a intelectuales y académicos. Krugman (2004), por ejemplo, resume sus críticas a la privatización indicando:

“La Administración de Bush quiere eliminar un sistema de jubilación que funciona y que puede ser financieramente sólido por generaciones, sólo con modestas reformas. En lugar de ello, se quiere entrar en el fracaso, imitando sistemas que cuando han sido ensayados en otros lugares, no han ahorrado dinero ni tampoco protegido a las personas mayores de la pobreza” (7).

Este mismo autor afirma que la privatización de la seguridad social obligaría a que una parte importante de las contribuciones de los trabajadores vayan a parar en las manos de las compañías financieras y de inversión por costos de administración y otros. Por otra parte, la privatización puede dejar muchos jubilados en la pobreza y el gobierno se vería en la

a todos los miembros de la comunidad. Con la privatización de tareas y servicios previsionales, el nuevo modelo pone en manos de gestores del Mercado la administración de los recursos sociales bajo el sello del individualismo liberal. Como lo indica Nelson (1992), la expansión del Mercado en los servicios sociales refleja el movimiento de la ideología y organización capitalista a través de las instituciones sociales. (825).

La seguridad social, en la mayoría de los países donde se desarrolló, tuvo sus orígenes entre un compromiso entre las generaciones jóvenes y la de individuos mayores. Por esta razón, la aplicación de aquellos valores y principios éticos que propician la solidaridad social como también las nuevas reformas que los anulan, constituye un importante desafío para la socio-economía.

La socio-economía se preocupa fundamentalmente de los impactos sociales y económicos en todos los procesos de producción, comercialización y consumo que tienen relación con cada uno y todos los factores y actores económicos. Desde una perspectiva de cambio, la meta de la socio-economía es atender a todas las condiciones sociales y económicas que influyen en los cambios de una sociedad. Por esta razón, se menciona generalmente que la socio-economía debería facilitar el desarrollo de un sistema mediante el mejoramiento de elementos tales como el Producto Doméstico Bruto, la salud, los niveles de educación, de empleo, seguridad personal, libertad política, y participación en la sociedad civil.

Segun Max Weber (1949) la socio-economía (en su concepto más amplio), reside en el fenómeno 'social y económico'; lo que en su forma más fundamental comprende la

'escasez de medios' en relación con los deseos y necesidades y fines humanos.

Zafirovski y Levine (1997), señalan que el concepto de la socio-economía incluye, además de la economía, una sociología económica que estudia las relaciones entre medios limitados y necesidades humanas mencionadas por Weber, así como también elementos de historia económica y aspectos pertinentes de otras disciplinas.

La socio-economía tiene sus raíces en los principios básicos del comunitarismo, tanto como pensamiento filosófico, como una forma de organización social. Desde esta perspectiva, Castillo (1972) define el concepto de comunitarismo de la siguiente manera:

"El comunitarismo es filosóficamente la sociedad de personas; políticamente, la convivencia de compañeros que trabajan para fines comunes y practican la solidaridad, como forma de respeto, amistad y cultura; económicamente, la autogestión, o sea, la democracia en la producción. Es la única forma concreta para unir el espíritu, la inteligencia y el corazón del hombre en el trabajo" (362).

De acuerdo a este autor, el comunitarismo cuanto se manifiesta como una fuerza social constituye ideal histórico concreto, una meta a largo alcance, algo que puede construirse y es "siempre capaz de inspirar nuevas y profundas maneras de llevar al hombre hasta su esencia" (364).

En conclusión, los avances de las políticas conservadoras de los últimos años que algunos denominan 'el triunfo del Neo-liberalismo' ofrece grandes desafíos para la instauración

de una socio-economía que esté inspirada en el bien común. El comunitarismo, por su parte, se encuentra sociológicamente en oposición al capitalismo neo-liberal que propone un modelo de sociedad basado en el predominio de los intereses individuales. El neo-liberalismo, al reducir o eliminar las estructuras sociales que permiten el desarrollo de una organización solidaria, termina también por negar la libertad, la democracia y el bien común. El sistema

de organización capitalista, el que postula el predominio del mercado por sobre las personas, el imperio de la competencia por sobre la cooperación y solidaridad, conduce a una sociedad donde tiende a primar un tipo de darwinismo social, donde fácilmente se violan los derechos de las personas, se acrecientan las desigualdades, se estimulan los apetitos y deseos de ganancias y se recurre cíclicamente al conflicto y a la guerra.

**Cuadro 1. Algunas comparaciones entre Chile y Estados Unidos en relación a procesos de reforma de la seguridad social**

| CHILE (1980's)  | E.E.U.U (2005)  |
|---|---|
| Gobierno dictatorial con poder absoluto de Augusto Pinochet y la Junta Militar. Con el Congreso cerrado no hay poder legislativo.   | Gobierno conservador de George W. Bush de resultados electorales dudosos y litigados en la corte. Un partido (el Republicano) controla los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.   |
| País en conflictos limítrofes y preparación para posibles guerras con Argentina y Bolivia.  | País en estado de guerra en Iraq y Afganistan. Presencia militar y activa en numerosos países.  |
| Presupuesto militar alto. Gastos de equipamiento bélico garantizado por la producción y exportaciones del cobre.  | Presupuesto del Pentágono es más de US\$ 400 billones anuales. El costo de la Guerra en Iraq supera los US\$ 300 billones. Bush ha pedido al Congreso más de US\$ 80 billones adicionales este año.   |
| País internacionalmente aislado y dictadura de Pinochet es repudiada por la mayoría de los países.  | Numerosos países miembros de Naciones Unidas han condenado políticas unilaterales, arbitrarias y expansionistas de EEUU.  |
| La economía del país está en crisis, hay alta cesantía, represión y elevada deuda interna y externa.  | Deuda de USA en Feb. 2005 era de US\$ 7.7 trillones. Hay desempleo, inseguridad, hambre y pobreza.  |
| Debido a dificultades para obtener nuevos créditos internacionales el gobierno recurre a la privatización de los fondos de jubilación y pensiones para invertir capital fresco en el mercado. | Frente a la inmensa deuda nacional y la reducción de los impuestos para los más ricos, estimados en US\$ 600 billones, entre 2001 y 2004, el gobierno de Bush propone la privatización de la Seguridad Social.  |
| La privatización se realiza por "decreto" del Gobierno sin discusión de un Congreso, partidos políticos, prensa libre, sindicatos u otros grupos de opinión.                                  | La reforma de la Seguridad Social se propone cuando el Congreso tiene mayoría Republicana, los sindicatos no tienen impacto y los medios de comunicación son instrumentos de "entretención".  |
| El slogan favorito del dictador Augusto Pinochet era: "La Democracia Protegida", lo cual significaba protección militar para la derecha política y los intereses económicos.                  | El slogan de George W. Bush es: "The ownership society" ("La Sociedad de los dueños"). Significa que, con la excepción de los dueños del capital, el resto debe arreglárselas individualmente.  |
| La "protección" de los chilenos por el Estado se vio severamente disminuida debido a reducción de presupuestos para gastos públicos en educación, salud y vivienda.                           | El presupuesto de la administración Bush (en Marzo, 2005), propone reducción de los gastos para salud, educación, transportes, ayuda de alimentos, seguridad pública, investigación médica y costos de inspección sanitaria de alimentos y medicinas. |

## Bibliografía

- Arellano, José P. 1988. *Políticas Sociales y Desarrollo*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Bloice, Carl. 2005. "The Ruling Class's Social Vision". *Portside* 14/5.
- Correa, Angel. "Los Grandes Principios Humanistas Según Jacques Maritain". *Política y Espíritu*. [http://www.politicayespiritu.cl/9\\_archivo\\_09](http://www.politicayespiritu.cl/9_archivo_09), visitado el 9 de noviembre del 2004.
- Délano, Manuel y Traslaviña, Hugo. 1989. *La Herencia de los Chicago Boys*. Santiago: Ornitorrinco.
- Etzioni, Amitai. 1986. "Socio-Economics: A Proposal for a New Interdisciplinary Field". *Journal of Social Behavior and Personality* 4: 475-482.
- Halimi, Serge. 2002. "How Neo-Liberalism took over the World". *Le Monde Diplomatic* 5/1.
- Krugman, Paul. 2004. "Privatizing Social Security: Other Countries's experience". *The New York Times* 17/12.
- Krugman, Paul. 2005. "The Social Security Scam". *New York Review of Books* 10/3: 6-10.
- Loveman, Brian. 1988. *Chile, The Legacy of Hispanic Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Maritain, Jacques. 1951. *El Hombre y el Estado*. Madrid: Fundación Humanismo y Democracia, Ediciones Encuentro.
- Nelson, Joel. 1992. "Social Welfare and the Market Economy". *Social Science Quarterly* 4: 815-828.
- Wallis, Jim. "Honor your Father and Mother". *Sojourn* <<http://sojournet.com>>, encontrado el 5 de febrero del 2005
- Weisbrot, Mark y Baker, Dean. 2005. "Let's Be Honest About Social Security". *Boston Globe* 20/3.
- Wendland, Joel. 2005. "The haves and the have-mores". *Ahram Weekly Online*, <<http://weekly.ahram.org.eg>>, encontrado el 27 de julio del 2005.
- Zafirovski, Milan y Levine, Barry. 1997. "Economic Sociology reformulated: the interface between economics and sociology". *American Journal of Economics and Sociology* 16/7.
- Lavín, Joaquín. 1987. *Chile: La revolución silenciosa*. Santiago: Zig-Zag.
- \_\_\_\_\_. "Opinión Economía y Negocios". *El Mercurio*, 8/10/2005.