

CIEDESS

EXPERIENCIAS NACIONALES Y MODALIDADES DE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La experiencia de Suecia

Documento de Trabajo N° 2

Diciembre de 1994

Presentación efectuada por el señor Karl Gustaf Scherman, de la Oficina Nacional del Seguro Social de Suecia, en el seminario "Los desafíos de la reforma de la seguridad social y las nuevas técnicas de gestión administrativa y financiera" organizado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social -AISS- en Mar del Plata, Argentina, entre el 5 y 9 de septiembre de 1994.

PRESENTACION.

La seguridad social constituye hoy en día un tema de intenso debate mundial. Países de características muy disímiles enfrentan agudas crisis en sus sistemas, especialmente en los programas de pensiones. El envejecimiento creciente de la población y la mantención de atractivas condiciones para acceder al beneficio de la jubilación son, en efecto, factores que están repercutiendo en el financiamiento de los programas y que exigen un proceso de revisión destinado a proponer reformas para enfrentar adecuadamente las necesidades que, en esta materia, tiene cada nación.

Si adicionalmente se consideran los profundos y vertiginosos cambios ocurridos en el mundo durante la última década, entre los cuales se cuentan la mayor apertura de las economías para enfrentar mercados mundiales más globalizados y competitivos; la aplicación de estrategias de desarrollo que entregan al sector privado el liderazgo del crecimiento económico; y, la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos, estableciéndose con ello una estrecha relación entre los aspectos económicos y sociales, se concluye que la seguridad social debe propender a la búsqueda de modelos que, en el contexto descrito, logren satisfacer eficientemente las necesidades de sus beneficiarios.

Es por ello que la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS, ha querido, una vez más, contribuir a la búsqueda de nuevos caminos para la seguridad social, lo que aspira lograr a través de la publicación de la ponencia que el Sr. Karl Gustaf Scherman, experto sueco, presentó en la reunión a que convocó la Asociación Internacional de la Seguridad Social, en 1994, en la República de Argentina, y que versó sobre la situación de la seguridad social en Suecia.

CIEDESS agradece muy especialmente al señor Scherman por haberle permitido reproducir su conferencia, la que no dudamos será de gran interés para el análisis y búsqueda de opciones orientadas a perfeccionar los programas de la seguridad social.

CIEDESS.

Santiago de Chile, Enero de 1995.

1. INTRODUCCION.

En casi todos los países del mundo, la organización social, es decir la organización de la protección social, es objeto de debates y polémicas. En tal contexto, es esencial mantenerse al tanto de lo que está sucediendo en otros países y meditar sobre las tendencias principales.

En este sentido, examinaré el sistema de seguro social en una fase de transición en Suecia. Trataré de abordar el tema desde dos perspectivas; una, la situación tal como se percibe desde el interior en Suecia, y la otra, lo que acontece a raíz de las tendencias internacionales. Este último enfoque muestra que ha surgido una corriente internacional que cuestiona los sistemas vigentes de seguridad social, independientemente de la situación en la que se encuentre cada país. Este fenómeno debe ser tomado en cuenta para entender mejor las ideas en juego.

Este informe empieza con una **descripción de la situación general en Suecia**. Tal situación se caracteriza por grandes problemas económicos y por una crisis de confianza de los ciudadanos en el futuro.

En esta sección, el informe expone brevemente el método adoptado en Escandinavia para la protección social, sus ventajas e inconvenientes.

Habida cuenta de este contexto, el sistema general de bienestar social en Suecia, y el sistema de la seguridad social en particular, han sido focos de críticas y dudas. Se describe en este informe, los problemas, según se perciben en Suecia, las **reformas** realizadas y el debate acerca de **lo que queda aún por hacer**. Por último, se incluyen detalles acerca de la **reforma radical del sistema de pensiones** promulgada por el parlamento.

Tras la descripción de la situación vigente en Suecia, se abre el panorama sobre el debate internacional actual.

Resulta sorprendente comprobar que el debate acerca de los problemas de la protección social en todo el mundo parece suscitar las mismas preguntas esenciales:

- * ¿Podemos asumir la carga financiera que representan la seguridad y el bienestar social?
- * ¿Qué está sucediendo en la economía nacional?
- * ¿Cuál es el vínculo entre el funcionamiento del sistema social y el de la economía nacional?

Estas mismas preguntas surgen en diferentes partes del mundo, pese a las grandísimas diferencia que existen entre los sistemas en vigor, tanto en el terreno económico como en el de la protección social. Esta observación me lleva a la conclusión que hoy se está produciendo un debate mundial entre economistas y los responsables de políticas sociales, debido al hecho que las teorías económicas ya no corresponden a las metas en materia social.

Cada país tiende a enclaustrarse en sus propios problemas, considerando que éstos son idiosincrásicos. El estudio del debate mundial al respecto arroja una imagen muy distinta. Ha surgido un fenómeno independiente de las situaciones nacionales. Por consiguiente, la descripción de lo ocurrido en Suecia se limita a convertirse en **uno de varios ejemplos** de lo que está sucediendo en el mundo entero en cuanto a la filosofía de la protección social.

En conclusión, llego a la opinión que los políticos y la sociedad suecos están lidiando con el desafío de la simulación de los nuevos conocimientos en este campo, conocimientos acerca del funcionamiento de la economía y del comportamiento de las personas. Creo y espero sinceramente que estamos edificando **un nuevo modelo sueco, basado en los componentes más acertados del antiguo modelo y evitando a la vez sus errores.**

2. LA SITUACION GENERAL EN SUECIA.

La sociedad sueca se encuentra en el centro de una crisis profunda en su economía que abarca a la sociedad en todos sus elementos.

Los síntomas más patentes de esta crisis son los siguientes:

- * Disminución del **producto nacional bruto** por tres años consecutivos.
- * Suecia ha registrado una **crisis financiera** que resultó en pérdidas espectaculares en el valor de los bienes raíces, quiebras en el sector financiero, y prácticamente un colapso del sistema bancario.
- * En Suecia se observa una **tasa de desempleo** del 13 por ciento aproximadamente, o en cifras de "desempleo declarado" de un 8 por ciento. Si bien el incremento de estas tasas parece haberse detenido, la situación sigue siendo muy preocupante. En la década de los 80, Suecia conoció una de las tasas de desempleo más bajas en el mundo industrializado, incluso bajó hasta el 1 por ciento a finales de esa década. La situación actual se ha trastocado radical y espectacularmente.
- * El **déficit del presupuesto del Estado** alcanza proporciones alarmantes, ya que rebasa los 200.000 millones de coronas suecas (SEK), lo que representa aproximadamente el 11 por ciento del PNB. En relación con el PNB, el déficit público de Suecia es uno de los más elevados del mundo industrializado. Los préstamos del Estado son de dimensiones tales que el pago de los intereses constituye uno de los gastos más importantes en el presupuesto nacional, y dentro de poco pasará a ser el gasto esencial.

- * En el otoño de 1992, el gobierno de Suecia se vio obligado a **abandonar su lucha por un tipo de cambio estable**, permitiendo que la corona sueca flote libremente en el mercado internacional. A continuación la divisa nacional se devaluó en un 25 por ciento.
- * En Suecia **las tasas de interés son mucho más elevadas** que en las principales economías europeas, lo cual revelaba una falta de confianza en la economía sueca en los mercados financieros internacionales.

Estos gravísimos problemas no son más que los síntomas de dolencias que afectaron a la economía sueca a comienzos de los años 70. En realidad, Suecia aún no ha logrado dominar los problemas suscitados por dos crisis petroleras consecutivas y por el desmoronamiento del mecanismo de tasas de cambio, vale decir del sistema de las instituciones de Bretton Woods.

Subyace a la crisis económica actual una serie de problemas aún más serios, problemas que podrían atribuirse a una falta de confianza. Una falta de confianza en el sistema político, en lo que puede lograr; una falta de confianza en lo que éste puede concretar en la sociedad. Existe también una falta de confianza en las instituciones nacionales. Está creciendo la sospecha en la sociedad sueca que las promesas que antes se consideraban inatacables, no se realizarán; las promesas relativas a las pensiones, la atención médica del futuro, etc., no se cumplirán.

Los suecos debemos tomar conciencia de que nos tenemos que unir, luchar juntos y esforzarnos para resolver nuestros problemas. Pienso que tenemos la posibilidad de volver a empezar. Muchos de los pasos decisivos ya se han dado para enfrentar los problemas. Algunos acuerdos trascendentales concluidos entre el gobierno y la oposición prometen mejoras en el futuro. Sin embargo, esto no basta. Si la amenaza de un derrumbe generalizado de la economía parece haberse desvanecido, queda muchísimo por hacer para reestructurar la economía.

En este contexto específico debo limitarme a lo que se ha logrado y a algunas indicaciones en cuanto a lo que se podría hacer en el campo de la seguridad social. Empero, se trata de una área restringida; tanto por su importancia intrínseca como por su efecto positivo para una economía en transición.

3. EL SISTEMA SUECO DE BIENESTAR SOCIAL.

La responsabilidad por la protección social se reparte entre el Estado, las autoridades provinciales y municipales. Tanto las autoridades provinciales como las municipales están compuestas por entidades electas por sufragio universal y disponen de la facultad de recaudar impuestos sobre la renta de sus habitantes. En la práctica, para la mayoría de ciudadanos, estos impuestos rebasan los que deben al Estado.

Fundamentalmente, las responsabilidades se reparten en la forma siguiente:

- Las autoridades municipales proporcionan prestaciones generales en especie con la excepción de la atención médica. Esto significa que llevan la responsabilidad por la enseñanza hasta la secundaria, las guarderías para ancianos, incapacitados y niños. Además brindan ayuda tanto en especie como en dinero a los necesitados que no reciben ayuda de otras fuentes públicas.
- Las autoridades provinciales se encargan de la atención médica, lo que representa hoy en día un gasto equivalente al 8 por ciento del PNB.
- El Estado se ocupa esencialmente de las transferencias de los pagos en efectivo, constituido principalmente por el sistema de seguridad social. También le corresponde al Estado la enseñanza superior a la secundaria. Además, contribuye con ciertas subvenciones a las autoridades provinciales y municipales.

4. EL SEGURO SOCIAL.

4.1. DESCRIPCION GENERAL DEL SISTEMA, SU ESTRUCTURA, ADMINISTRACION, CONTENIDO Y FINANCIAMIENTO.

A continuación describiré brevemente el sistema de seguro social en Suecia.

4.1.1. Estructura.

Cuadro N° 1

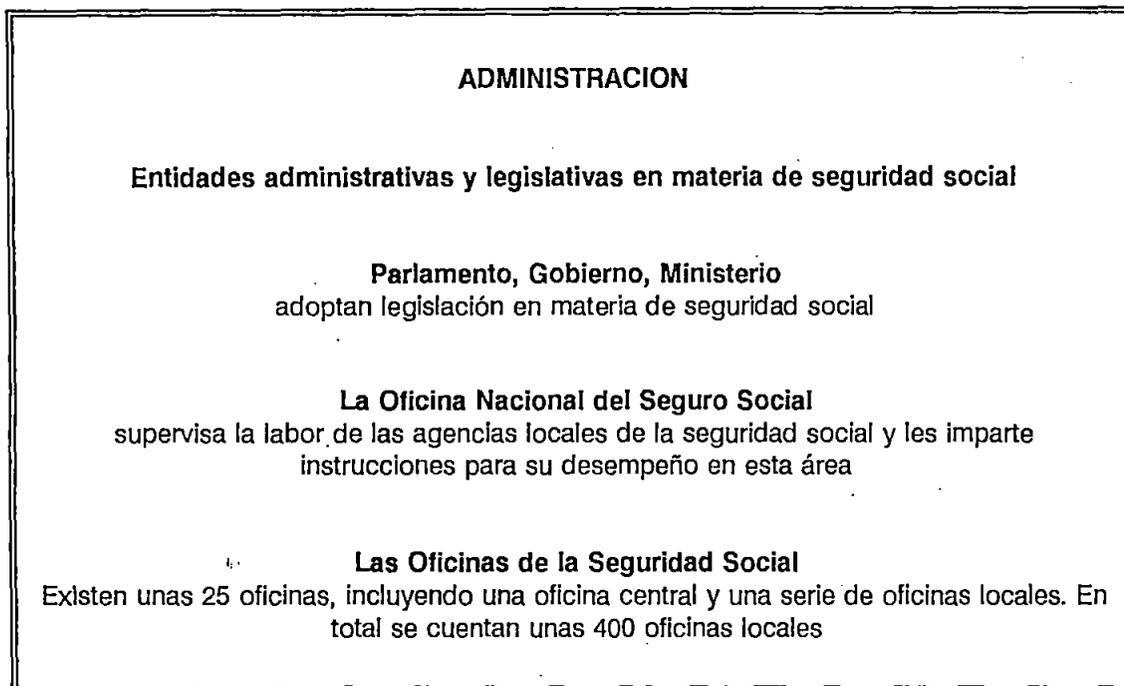
CARACTERISTICAS DEL SEGURO SOCIAL	
*	Estatutario
*	Universal
*	Basado en la residencia
*	No sujeto a prueba de recursos
*	Relacionado con los ingresos
*	Cada persona asegurada individualmente

Este cuadro presenta algunas de las características de la administración del seguro social sueco. Los rasgos esenciales son: su carácter estatutario, universal, que se basa en la residencia, no sujeta a prueba de recursos, y se relaciona con los ingresos. Cada persona está asegurada individualmente en contraste con la práctica de muchos otros países, en los que las personas están cubiertas por ser empleado o miembros de la familia de una persona asegurada. Además, otra de las características que presenta nuestro sistema es el de ofrecer un nivel relativamente alto de prestaciones.

4.1.2. Administración.

Llegamos aquí a la distribución de poderes en esta área, que corresponde al cuadro siguiente:

Cuadro N° 2.



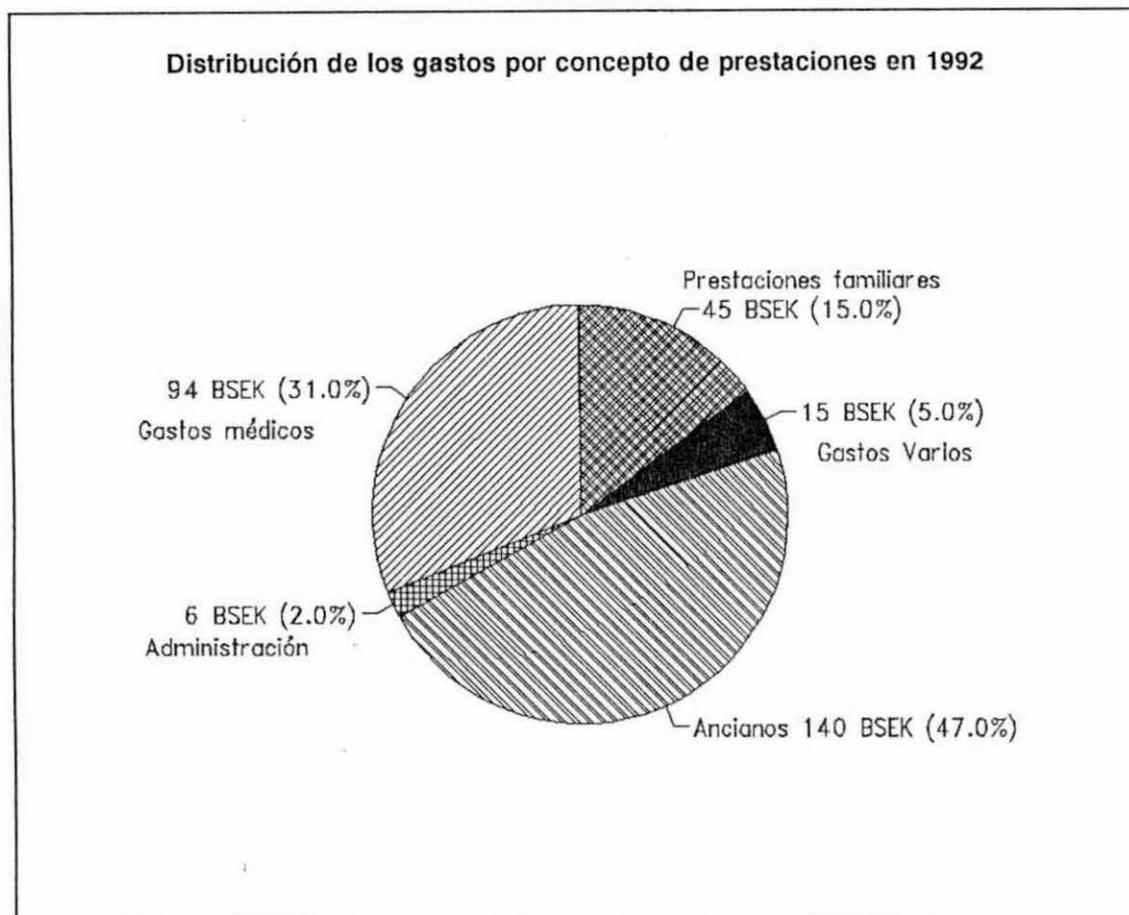
4.1.3. Contenido.

El sistema sueco es completo. Abarca el seguro médico y parental, el de pensión, el seguro contra accidentes laborales, desempleo y otras prestaciones. En los apartados siguientes de esta sección, se incluye una breve descripción global, los problemas, las reformas emprendidas y consideradas, así como la polémica acerca de los aspectos estructurales. En las secciones 5 y 6, se trata en mayor detalle el sistema de pensión y su restructuración.

En el gráfico 1, se refleja los varios sub-sistemas y los pagos totales correspondientes a 1992¹. El gráfico indica que el rubro más importante es el de las prestaciones de vejez, luego los gastos médicos y prestaciones para los incapacitados y en último lugar las prestaciones familiares.

¹ Este gráfico y los de la sección 4.1.4, no incluyen las cifras del seguro de desempleo.

Gráfico N° 1

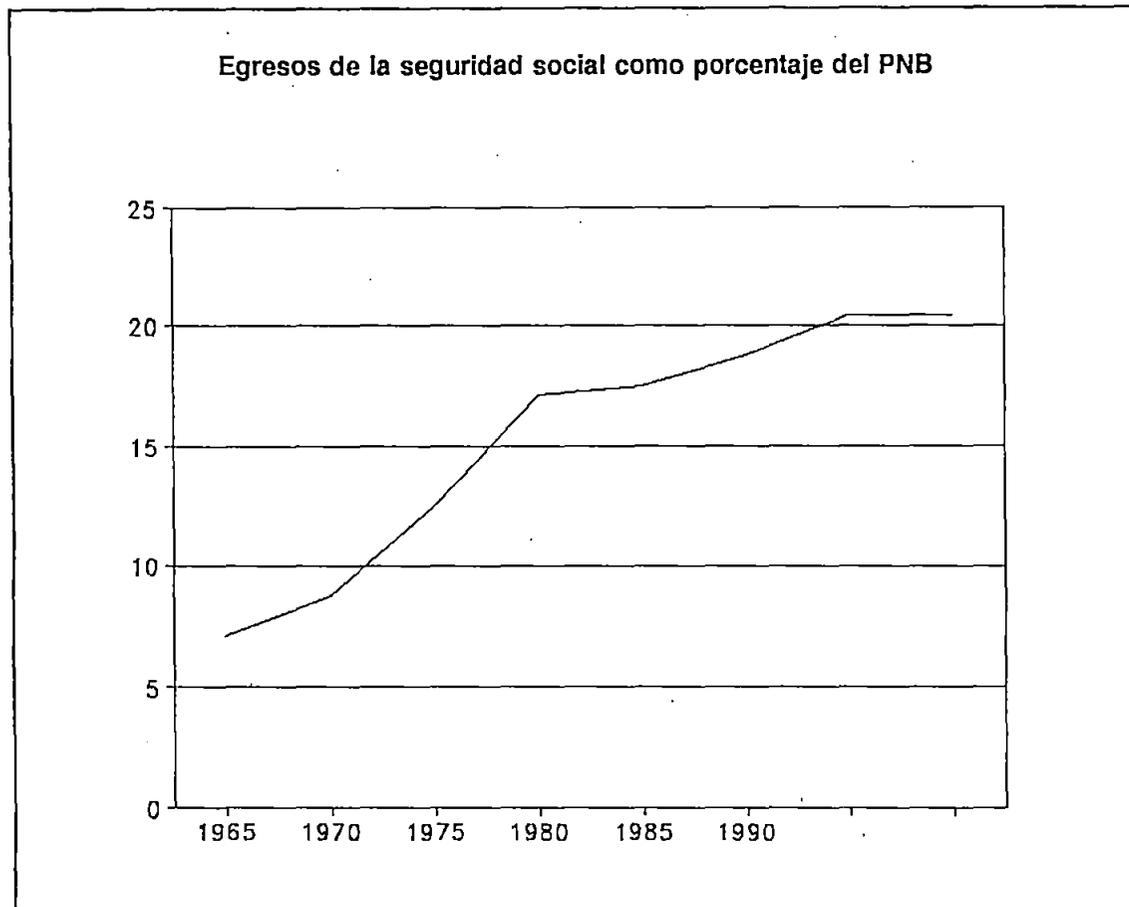


4.1.4. Aspectos financieros.

En las últimas tres décadas el alcance del sistema de seguridad social sueco se ha ampliado de forma notable.

El gráfico 2 refleja los pagos por concepto de seguridad social (excluyendo los gastos administrativos) expresados en porcentajes del PNB. En proporción al PNB estos gastos aumentaron del 7 por ciento en términos nominales en 1965 al 20,6 por ciento en 1992 y se prevé un nivel similar para 1993 y 1994.

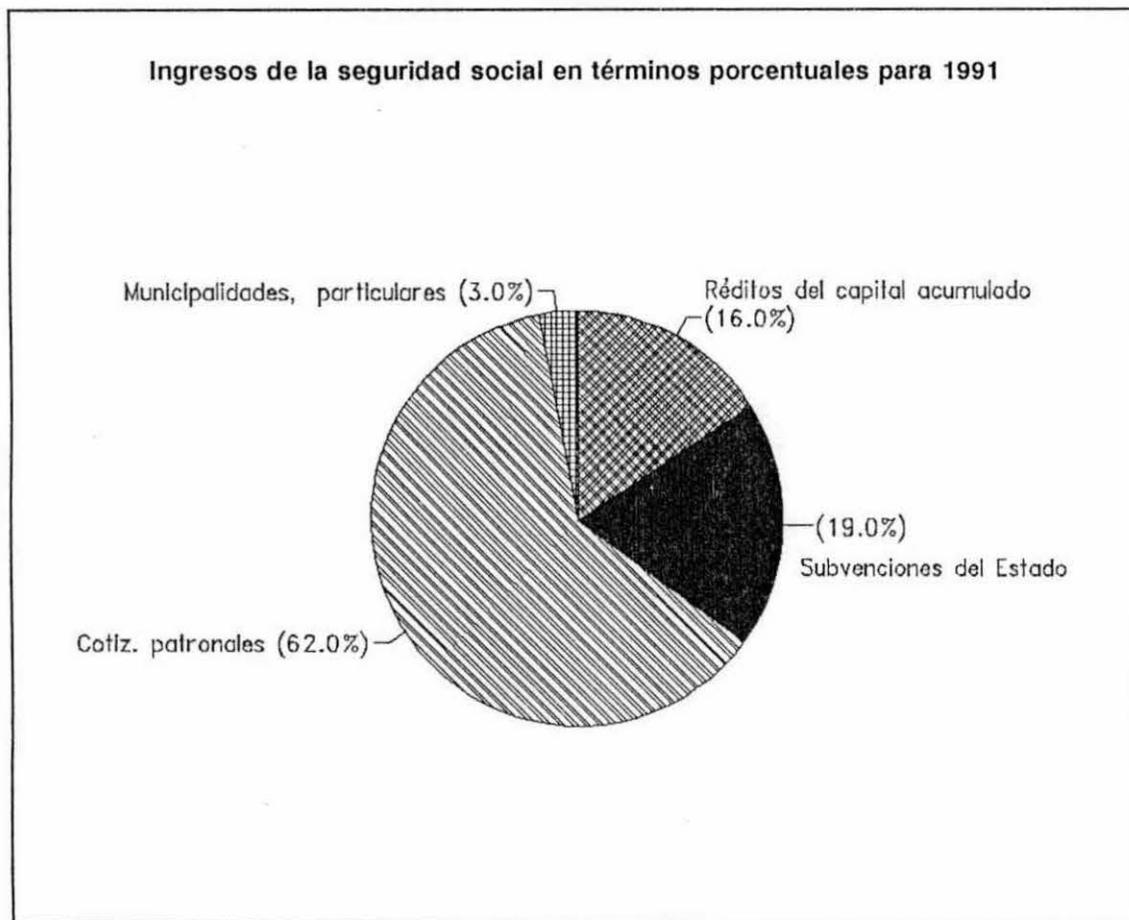
Gráfico N° 2



Este sector representa un egreso sustantivo y creciente puesto que ya se ha alcanzado el 21 por ciento del PNB. Por ende resulta perfectamente natural que, habida cuenta de sus dimensiones, el sistema de seguridad social sea de importancia capital no sólo para el bienestar de las personas aseguradas sino para la economía nacional y que en un período de crisis económica se encuentre en el centro del debate.

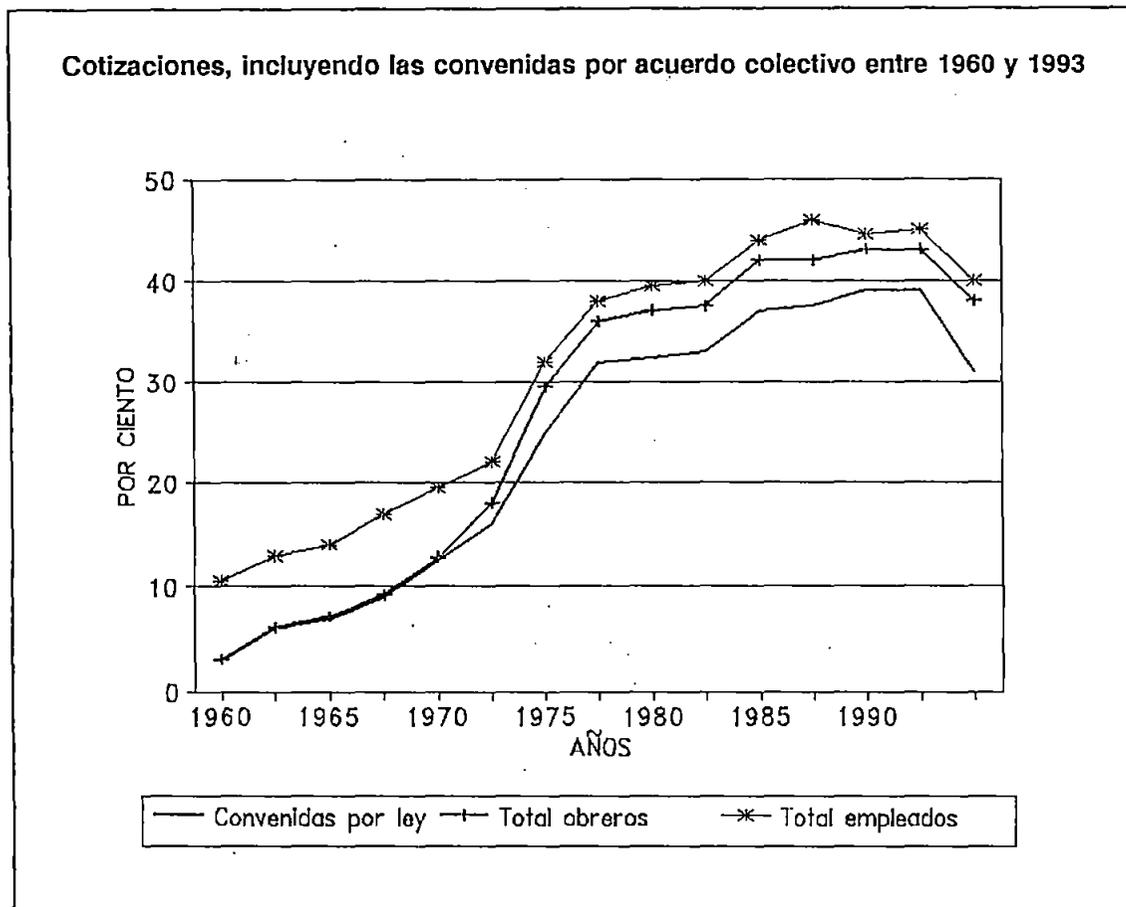
La seguridad social de las cotizaciones patronales, los réditos del capital acumulado, las subvenciones del Estado y las cotizaciones de las autoridades municipales, así como lo refleja el gráfico 3.

Gráfico N° 3



El gráfico 4 que sigue brinda información adicional relativa a las cotizaciones patronales.

Gráfico N° 4



La base de cálculo que se aplica a las contribuciones patronales consiste en el total de los salarios más ciertos beneficios sujetos a imposición para asalariados e independientes. Las cotizaciones dispuestas por la ley representan sólo parte de las cotizaciones totales que debe abonar el empleador, puesto que debe pagar cotizaciones para los regímenes complementarios convenidas con los sindicatos en el marco de convenios colectivos². Como se observa, incluyendo las contribuciones basadas en los convenios colectivos, la contribución del empleador representó el 41 por ciento del salario total en 1992. En las últimas décadas esta contribución ha conocido una alza continua.

2

La disminución de las cotizaciones a comienzos de los años 90 se atribuye en gran medida al plazo patronal que se introdujo en el seguro médico. Como resultado de esa reforma, el gasto que representa el ausentismo lo deben cubrir los empleadores bajo los gastos de enfermedad, más no mediante sus cotizaciones al sistema público de seguridad social.

4.2. PROBLEMAS.

Los problemas del sistema quedan resumidos en el cuadro siguiente. La descripción empieza en 1990 con el fin de resaltar la situación que se presentaba cuando se emprendieron las reformas.

Cuadro N° 3

PROBLEMAS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SUECIA	
*	El sistema de pensiones no corresponde a la tasa de crecimiento
*	Alicientes equivocados (100% de compensación por la pérdida de ingresos bajo ciertos sistemas)
*	Obstáculos en la optimización del uso de los fondos de los seguros
*	Ninguna coordinación en la responsabilidad administrativa en cuanto a la prevención y al pago de prestaciones para la rehabilitación
*	Falta de incentivos para la participación patronal en la prevención y la rehabilitación
*	El seguro contra los accidentes laborales fuera de control
*	Diferencias en los niveles de indemnización entre sistemas parecidos
*	Costos totales fuera de control como resultado de los problemas referidos arriba

Este cuadro refleja la situación tal como se presentaba a comienzos de los años 1990. Algunos de los problemas han quedado resueltos, pero aún quedan muchos más por resolver.

El principal problema de nuestro sistema de seguridad social es que no existe **ningún vínculo directo entre la situación de la economía y los pagos de prestaciones** por parte del sistema. Las posibilidades de sufragar los gastos sociales dependen directamente de la situación de la economía. Cuando el producto nacional bruto crece a un ritmo reducido, los gastos sociales representan una carga mayor para la población activa que en períodos de fuerte crecimiento.

El sistema de pensiones constituye la proporción más grande del seguro social, por lo tanto, en ese rubro la desvinculación entre la situación económica y los gastos sociales aparece con mayor claridad. El sistema de pensiones supone que éstos aumenten al ritmo de la inflación, sin tener en cuenta la tasa de crecimiento de la economía. Las consecuencias de esta política son fáciles de entender. Cuando la economía registra altos niveles de crecimiento el costo porcentual del PNB que representan las pensiones es menor que en situación de depresión económica. Esto se debe directamente a que no existe relación alguna entre la tasa de crecimiento de la economía y los pagos del sistema de pensiones.

En los seguros que cubren los accidentes laborales y la atención médica, han prevalecido incentivos equivocados. Hasta hace unos años, la tasa de indemnización era del 100 por ciento. Esto significa que cuando una persona se enfermaba, recibía la misma remuneración que cuando estaba trabajando.

Existían y persisten obstáculos para la optimización del uso de los fondos de la seguridad social. No se cuenta con **ninguna forma de coordinación de la responsabilidad administrativa para la prevención, el pago de prestaciones y la rehabilitación**. La administración de la seguridad social, hasta hace unos años, estaba obligada a pagar indemnizaciones, careciendo por completo de fondos para la rehabilitación profesional. En otros términos, no tenía responsabilidad alguna en procurar que las personas se reintegraran al mundo laboral. Esta era obviamente una situación poco deseable.

Otro problema fue la **falta de alicientes para los empleadores** en participar en la prevención y la rehabilitación. Hasta 1992, no hemos dispuesto de ninguna reglamentación oficial establecida para fomentar el interés de los empleadores en la salud de sus empleados. Los empleadores pagaban las mismas cotizaciones tanto para el seguro médico como para el de los accidentes, que tuvieran un alto nivel de ausentismo o no.

Existía un sistema especial para **lesiones y enfermedades profesionales que resultó un desastre**. Funcionaba en el supuesto de la posibilidad y no de la probabilidad, con una amplia definición de lo que se consideraba como enfermedad laboral. El sistema llegó a ser imposible de controlar, tanto del punto de vista administrativo como judicial. Este sistema ha sido transformado.

Las diferencias en los niveles de indemnización entre sistemas similares presentaban otros problemas. Los afiliados tienden a intentar cumplir con los requisitos de los sistemas que conceden las mejores prestaciones.

Como resultado de los factores señalados, los costos totales no se podían controlar. En la década de los 80 se produjo un alza en los pagos absolutos y en la proporción que éstos representaban del PNB.

Estos eran algunos de los problemas básicos. Queda por ver cómo se les puede resolver.

4.3. REFORMAS YA EN VIGOR O PREVISTAS.

Como se ha mencionado, algunos de los problemas han sido resueltos.

En lo referente a los **seguros de salud, ya no se compensa en un 100 por ciento los gastos médicos**. Para la prestación en efectivo por enfermedad, se ha introducido un plazo

de espera de un día por cada período de enfermedad y se ha reducido la indemnización correspondiente a los dos días siguientes por debajo de la tasa que rige para los días subsiguientes. Bajo la nueva legislación, los empleadores cubren los pagos por enfermedad para los primeros 14 días de cada enfermedad. Esto significa que algún aliciente económico para los empleadores se ha incorporado.

La responsabilidad del empleador en materia de **rehabilitación laboral** se ha visto fortalecida así como su responsabilidad en cuanto a la seguridad del entorno laboral. **El Servicio de Seguro Social ha sido encargado de la coordinación de las medidas de rehabilitación.** Por consiguiente, debe coordinar la rehabilitación en cada caso y también asume responsabilidad general por la coordinación, que se efectúa, por ejemplo, mediante reuniones entre grupos a nivel local y regional. Las oficinas de seguro social han recibido recursos financieros para la compra de servicios de rehabilitación profesional. En el otoño de 1990 se dio el primer paso hacia una colaboración más estrecha entre el seguro de salud y la atención médica. El 1991, del tanto alzado proporcionado por las autoridades provinciales para las indemnizaciones del seguro de salud, 400 MSEK fueron destinados a tratamientos y a la rehabilitación.

El seguro contra los accidentes laborales fue un tema ampliamente debatido en los últimos años, debido al incremento sustantivo del número de accidentes notificados y comprobados.

Se adoptaron varias medidas encaminadas a reducir los costos tanto del seguro como de la administración. Una consistió en la supresión de la prestación especial en efectivo en compensación por las lesiones laborales temporales. Esto significa que en materia de prestaciones en dinero por enfermedad, se aplican los mismos requisitos que los del seguro de salud ordinario. Esta modificación entró en vigor en julio de 1993.

Por otra parte, el concepto de lesión laboral ha sido modificado en el sentido de establecer un deslinde más nítido entre las enfermedades o lesiones relacionadas con el trabajo y las que no lo son. Por añadidura, la carga de la prueba, que en Suecia funcionaba "en sentido contrario", ha sido trastocada. Ahora, hay que demostrar que una enfermedad o lesión esté probablemente causada por el medio laboral, y no que fuera sencillamente posible.

Las **pensiones** estarán indexadas al crecimiento económico. Esto atenderá a los problemas actuales en los que se deben cubrir los gastos independientemente del estado en el que se encuentre la economía. También se han previsto otras reformas de envergadura en el sistema de pensiones. Este es un tema esencial, uno de los problemas políticos más controvertidos en Suecia en las últimas tres décadas.

Entonces, estamos encaminados hacia la solución de algunos de los problemas. Aún así, habrá que emprender reformas adicionales.

4.4. ¿QUE OTROS TEMAS DE DEBATE?

Lo que sigue resume las propuestas que se presentaron en el debate contemporáneo. Estoy plenamente convencido que este tipo de solución se asemeja a los que resultarán del proceso actual.

Cuadro N° 4

ALGUNOS DE LOS CAMBIOS NECESARIOS	
*	Vinculación sistemática entre ingresos y gastos en todos los principales sistemas de seguridad social
*	Medidas activas, además de las prestaciones en efectivo, en el contexto de los diversos sub-sistemas
*	Introducción de las cotizaciones de los asegurados

Necesitamos que exista **un vínculo sistemático entre ingresos y gastos** en los principales sistemas de seguro social; no me estoy refiriendo exclusivamente a las pensiones sino también al seguro de salud, así como los seguros en otras áreas. No es tolerable que el costo de ingresos de sustitución por ausencias debidas a enfermedades pueda incrementar de forma automática, sin provisiones financieras adecuadas y sin ninguna relación con las realidades económicas del país. Habrá que reordenar el sistema de tal forma que se establezca una relación automática entre costos, financiación y la economía.

Ya he tenido oportunidad de mencionar que la administración del seguro social tenía por única responsabilidad la de los pagos por indemnizaciones. Esta situación se ha modificado, y las agencias del seguro social se han de ocupar ahora de rehabilitación, así como se mencionó en la sección anterior. Aún queda mucho por hacer, **las agencias del seguro social deberían ocuparse de temas relativos al ambiente laboral y a la prevención, además de la rehabilitación.** Debería establecerse asimismo una estrecha relación entre los responsables del pago de las indemnizaciones y los que deciden las medidas para reintegrar a los trabajadores en el mundo laboral. Al compartir una misma estructura financiera, estas dos pendientes de la seguridad social podrían fortalecer sus esfuerzos mancomunados, dándoles el ímpetu acertado.

También mencioné la falta de **alicientes para que los empleadores** participen en la prevención y la rehabilitación. Actualmente estamos examinando la diferencia entre las cotizaciones, para que un empleador que conozca una alta tasa de ausentismo debida a enfermedades deba cotizar más. Esto presentaría un aliciente económico para que los empleadores mejoren las condiciones en el entorno laboral y tomen un mayor interés en el estado de salud de sus empleados.

Por otra parte debemos incorporar las **cotizaciones de los asegurados**. Una de las características del sistema sueco reside en que está financiado principalmente por las cotizaciones de los empleadores. El Estado contribuye con alguna subvención, y, a partir de este año, se le exigirá una modesta cotización a los trabajadores. Debería cambiarse este sistema pidiéndoles a los asegurados una proporción mucho mayor del financiamiento.

Hasta aquí en mi exposición he indicado algunas de las modificaciones que requiere el sistema de seguridad social en Suecia. Sin embargo, debo subrayar que los cambios propuestos no se apartan del principio del Estado Benefactor, con una cobertura universal y prestaciones vinculadas con los ingresos de un nivel relativamente alto.

4.5. CUESTIONES RELATIVAS A LA ESTRUCTURA FUTURA.

Las perspectivas de cambio suscita un amplio debate que incluye muchas ideas y posibilidades. El cuadro siguiente resume algunas de ellas:

Cuadro N° 5

CUESTIONES RELATIVAS A LA ESTRUCTURA FUTURA	
*	Seguros voluntarios
*	Séguro nacional contra la desocupación
*	Vínculo a largo plazo entre la atención médica y el seguro social
*	Sistema totalmente armonizado

En Suecia ha surgido un debate alrededor de los **seguros voluntarios**. ¿Cuánto debe abarcar el seguro social obligatorio y qué proporción debería ser voluntaria? En este debate se considera un amplio espectro de ideas, desde un sistema exclusivamente obligatorio hasta uno en el que el Estado sólo cubre prestaciones básicas, todo lo demás depende de decisiones personales. Muchos propugnan un sistema obligatorio de gran proporción. La polémica ha sido intensa, aunque tengo la sensación de que ahora se ha calmado, tornándose en algo que se acerca más a un consenso.

El tema del **seguro de desempleo** es muy controvertido. En Suecia el seguro de desempleo es de incumbencia de las autoridades encargadas del mercado laboral y su gerencia corre a cargo de oficinas independientes bajo la tutela de los sindicatos. Está en curso de realización un estudio acerca de la planificación de un seguro de desempleo en el futuro. En el parlamento se aprobó una ley que dispone condiciones más exigentes para las prestaciones del seguro general de desempleo. El partido de la oposición ha prometido retirar estas enmiendas si gana las elecciones en el otoño.

Otro tema que nos preocupa es el de la **relación a largo plazo entre la atención médica y el seguro social**. Actualmente, así como se indica en la sección 3, la atención médica está principalmente a cargo de las autoridades provinciales, quienes tienen potestad para recaudar impuestos sobre la renta para financiar sus actividades en este campo. Un programa de investigación gubernamental está indagando este tema. Una de las alternativas que están contemplando es la de convertir el sistema de atención médica en Suecia en un sistema de seguro que podría ser administrado por las agencias del seguro social. Lo más probable es que se mantenga el sistema actual.

Otra innovación que se introdujo en el sistema de atención médica en Suecia el 1 de enero de 1994, es el del **médico familiar**. Cada persona tiene derecho a que se le asigne a un médico que se especializa en consultas ambulatorias. Este es otro tema que causó una polémica. El partido de oposición promete su eliminación si gana las elecciones nacionales.

Algunos están a favor de un **sistema totalmente armonizado**, es decir, un sistema que cubra todos los riesgos (enfermedades, desocupación, invalidez, etc.) con las mismas tasas de indemnización abarcando los mismos grupos de ingresos.

5. LAS PENSIONES DE VEJEZ: EL SISTEMA VIGENTE.

5.1. EL SISTEMA VIGENTE NECESITA SER REFORMADO.

Como ya se indicó, el sistema de pensiones en Suecia enfrenta graves problemas y gran necesidad de reformas. En esta sección y en la sección 6, se describen con algunos pormenores el sistema de pensiones, sus problemas y las reformas previstas por el legislativo. El relato demuestra que el sistema sueco se ve enfrentado a problemas parecidos a los que aquejan a muchos otros basados en el método de reparto. Una de las principales características de la reforma propuesta es que se mantiene el principio de sustitución del ingreso y de la solidaridad. Además, las reformas fueron aprobadas por una fuerte mayoría de los legisladores, tanto entre los que pertenecen a la mayoría gubernamental como del partido social-demócrata, principal partido de la oposición.

5.2. EL SISTEMA DE PENSIONES EN VIGOR.

5.2.1. Lo que motivó la introducción del sistema nacional de pensión complementaria.

Antes del establecimiento de la pensión nacional básica en 1947, para muchos suecos la vejez era sinónimo de pobreza. El sistema nacional de pensión complementaria fue creado en 1960. Fue diseñado para constituir un sistema de pensión profesional obligatorio basado en el principio de la sustitución del ingreso. La pensión nacional complementaria se proponía brindarle al jubilado un nivel de vida comparable al que disfrutaba siendo profesionalmente activo.

5.2.2. El sistema de reparto con un fondo amortiguador.

El sistema nacional de pensión complementaria fue fundado en base al método de reparto. El propósito era elevar el nivel de vida de los ancianos lo antes posible. Las pensiones pagaderas serían financiadas por las cotizaciones que aportaban los trabajadores.

Para constituir un fondo amortiguador, las cotizaciones fueron evaluadas durante dos décadas en exceso de lo que se precisaba para cubrir las pensiones pagaderas. Los fondos excedentarios fueron invertidos en el Fondo Nacional de Seguro de Pensión. Otra de las razones por las cuales se estableció el Fondo Nacional de Seguro de Pensión fue en anticipación de una disminución en los ahorros privados; pues se había previsto que la introducción de una pensión nacional complementaria reduciría lo que se ahorraría en previsión de la vejez.

5.2.3. Las reglas del sistema de pensión actual.

El sistema de pensión en vigor consiste esencialmente en dos partes, la pensión básica nacional y el sistema nacional de pensión complementaria. El sistema público de pensión abarca una serie de prestaciones suplementarias, subvención de la vivienda municipal y pensiones parciales de jubilación.

La pensión básica nacional.

Toda persona que hubiera residido en Suecia durante un mínimo de 40 años o que hubiera trabajado durante por lo menos 30 años, tiene derecho a una pensión básica nacional sin reducción alguna.

La pensión básica nacional es idéntica para todos y proporciona un 96 por ciento de una cuantía de referencia a toda persona soltera. Las personas casadas reciben el 78,5 por ciento de la cuantía de referencia.

El sistema nacional de pensión complementaria.

Toda persona que hubiera trabajado durante un mínimo de treinta años tiene derecho a la pensión nacional complementaria sin reducción alguna. Esta pensión representará el 60 por ciento del ingreso promedio sujeto a pensión en los mejores 15 años.

Los derechos a la pensión se conceden a los ingresos que se sitúan entre 1 y un máximo de 7,5 cuantías de referencia.

La cuantía de referencia.

La cuantía de referencia en 1994 alcanza unos US\$4.500 a la tasa actual de cambio. Esta cuantía es sujeta a variaciones determinadas por el gobierno. Está indexada a los precios al consumidor. Tanto los créditos acumulados por concepto de pensión como las pensiones pagaderas están expresadas en cuantías de referencia, es decir que se incrementan al ritmo de la inflación.

5.3. PROBLEMAS.

5.3.1. Los desequilibrios entre las tendencias de los ingresos y los egresos.

Las pensiones son cubiertas por las cotizaciones provenientes de los ingresos de los trabajadores, que a su vez están vinculados a las tendencias de los sueldos. De hecho, rara vez incrementan los salarios al mismo ritmo que los precios. La diferencia entre los aumentos salariales y los incrementos de los precios es igual al **cambio en salarios reales**.

Si en términos reales los sueldos aumentan, el fardo que representa el financiamiento de las pensiones es relativamente menor que si se diera una situación inversa. Esto es resultado directo de que las pensiones están indexadas a los precios.

En las décadas de los 50 y los 60 la mayoría de las personas suponía que las tasas de crecimiento se mantendrían siempre altas. Esa esperanza se esfumó con la crisis petrolera de 1973. En los años 50 y 60 el PNB se incrementaba a un ritmo del 4 por ciento por año. En las décadas 70 y 80 no llegó al 2 por ciento por año. Las previsiones oficiales pronostican ahora un crecimiento anual nulo para el período de 1990 a 1995, tras una profunda recesión de 1991 a 1993.

5.3.2. Más jubilados que viven más años.

El costo relativo de las pensiones aumentará por toda una serie de razones. El número de jubilados en relación con la población económicamente activa sigue creciendo constantemente: en el año 2000, por cada 100 personas productivas se contará 30 jubilados. Veinticinco años más tarde se incrementará esa cifra a 41, añadiéndose 11 jubilados que habrá que mantener. Si se agrega a esto las pensiones por incapacidad, el fardo aumentará en un 4 por ciento para las personas productivas.

Además, aumentará también el número de personas que recibirán la pensión nacional complementaria cada vez más elevada. Simultáneamente se prolonga la longevidad promedio.

Cuando se registran altas tasas de desempleo, las cotizaciones a los sistemas de pensión se reducen. En los últimos tres años la proporción de salarios agregados dedicados a las pensiones registró un alza espectacular del 24,5 por ciento al 30 por ciento. Se puede atribuir este aumento en gran parte al nivel de desempleo.

5.3.3. La relación entre ingresos y prestaciones.

El sistema nacional de pensión complementaria favorece a aquellos que no han tenido un ingreso constante o a aquellos que trabajaron durante un período menor, desfavoreciendo a los que mantuvieron ingresos constantes durante toda una carrera profesional. Esto se debe a la regla de los 15 a 30 años, que significa que dos personas que ganaron cantidades idénticas durante su vida profesional pueden recibir pensiones muy desiguales, a pesar de haber contribuido la misma cuantía al sistema de pensión.

5.3.4. Muchos reciben poco en compensación por su trabajo.

Las personas que sólo tienen derecho a la pensión básica nacional y a las prestaciones suplementarias de pensión no deben pagar impuestos. A los ingresos se agrega un complemento para la vivienda, basado en prueba de recursos.

Sin embargo, la pensión nacional complementaria está sometida a imposición. El efecto marginal produce una igualización marcada entre un jubilado con una pensión reducida o inexistente y aquellos que disponen de una pensión más elevada. La diferencia en ingreso disponible entre un jubilado con un salario promedio de obrero industrial y otro que no hubiera recibido ningún ingreso por sueldo resulta mínima.

5.3.5. Ahorros.

En el futuro habrá que contar con fondos disponibles adecuados para cubrir las pensiones en curso de pago. La sociedad debe ahorrar para hacer frente a las inversiones que sirvan de base a un crecimiento económico fortalecido en el porvenir.

Empero, en circunstancias de lento crecimiento, el sistema nacional de pensión complementaria genera un déficit creciente. Sería posible financiar las pensiones con aumentos sustanciales en las cotizaciones, pero no sería factible -en el año 2025 los costos debidos a pensiones representarían un 16 por ciento del total de los salarios si las reglas en vigor se mantuvieran. Tampoco sería aceptable un aumento fiscal en tales proporciones. Tal medida frenaría el crecimiento económico.

El sistema nacional de pensión complementaria ha dejado de constituir una fuente significativa de ahorros.

5.4. MAS SOBRE LA DEPENDENCIA DE UN ALTO NIVEL DE CRECIMIENTO ECONOMICO.

El sistema actual está diseñado en base a un crecimiento constante de 2 por ciento o más. Con tasas de crecimiento por debajo de ese nivel, el sistema se encuentra al borde de la quiebra. Ocurre lo mismo cuando la proporción de jubilados aumenta en comparación con la población productiva.

En esta sección se resumen los resultados de los cálculos basados en las reglas actualmente en vigor. Estas cifras son el fruto de un estudio elaborado por la Oficina Nacional del Seguro Social con miras a determinar el diseño de un sistema nuevo. Los siguientes conceptos básicos fueron incorporados en el proyecto de ley presentado al parlamento para su decisión acerca de los principios que regirán un nuevo sistema.

5.4.1. El financiamiento de los sistemas de pensión depende en alto grado del crecimiento económico.

Aún si a corto y medio plazo los pagos de las pensiones no dependen directamente de la tasa de crecimiento, en una perspectiva de más alcance este vínculo aparece con toda claridad. El gráfico 5 refleja los cálculos que la Oficina Nacional del Seguro Social de Suecia presentó al gobierno. Estas cifras demuestran la evolución de los pagos de pensiones en relación con los salarios y dibujan una imagen clara. La carga de estos costos para la población productiva es mayor cuando el ritmo del crecimiento económico es menor. Esto significa que conforme disminuye el crecimiento económico se transfiere el poder adquisitivo general de la sociedad a los jubilados.

El gráfico demuestra que las cotizaciones que debe abonar la población productiva fluctúan radicalmente con el nivel de crecimiento. El gráfico está basado en un techo para los derechos en materia de pensiones, indexado al crecimiento real de los salarios. Esta es una variante respecto de las reglas actuales, que disponen que el techo esté vinculado al costo de vida³.

³ En los años 60, cuando se introdujo el sistema de pensión complementario (ATP), el nivel salarial promedio se situaba muy por debajo del techo. Desde ese entonces, el sueldo promedio se ha incrementado considerablemente y si se mantiene la tendencia al alza surgen problemas alarmantes.

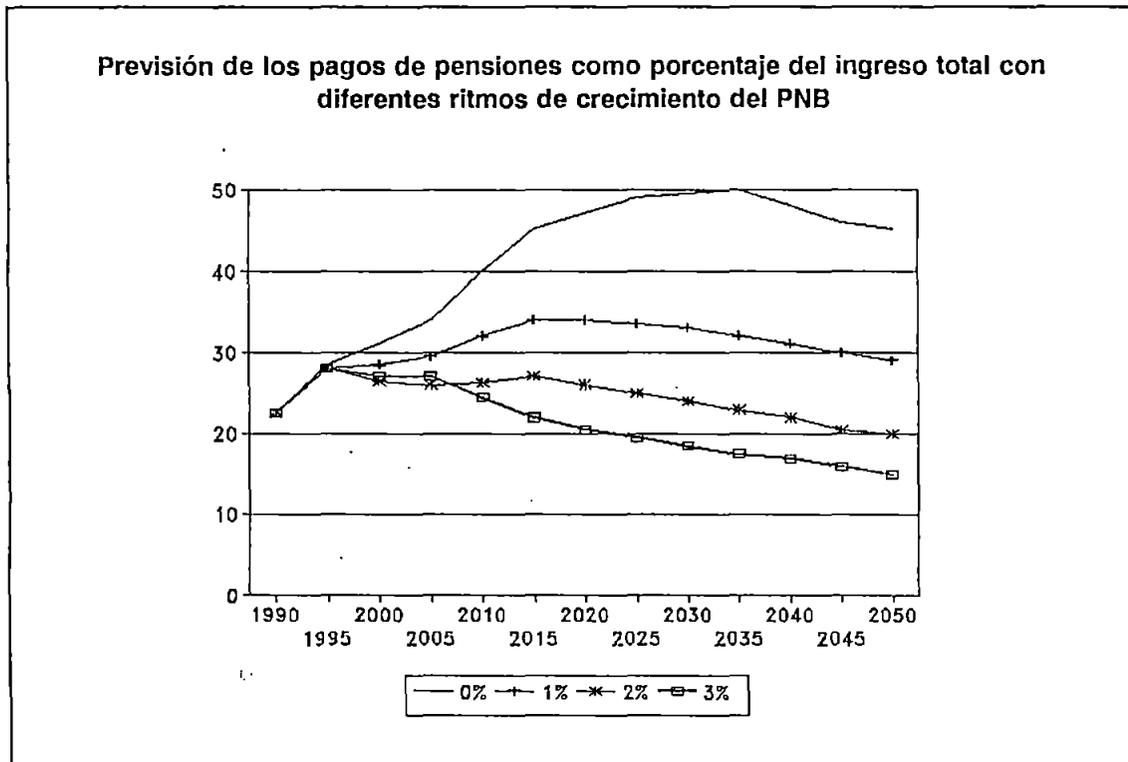
Si se mantiene el ritmo de crecimiento constante, con el transcurso del tiempo la mayoría de la población recibiría un ingreso superior al techo. Al acelerarse el ritmo del crecimiento económico, se producirá dicho fenómeno antes. Con una tasa de crecimiento del 2 por ciento, un hombre nacido en 1980 habrá alcanzado un ingreso equivalente a 12,7 cuantías de referencia en los mejores 15 años de jubilarse. Una mujer nacida en 1980 puede esperar alcanzar un ingreso equivalente a 9,1 cuantías de referencia, en un contexto de crecimiento continuo del 2 por ciento. Por consiguiente, si el techo del sistema se mantuviera en su nivel actual, una pensión complementaria típica representaría una cantidad fija basada en el ingreso de 7,5 cuantías de referencia.

Cuando se fundó el sistema ATP, el techo no representaba sino una preocupación remota. Para los nietos de aquellos que reciben actualmente sus pensiones

(Se aplica el techo a los derechos de pensión, los ingresos que rebasan el techo no conceden ningún derecho de pensión)

El gráfico también refleja las posibilidades de evolución futura para el sistema, según el ritmo de crecimiento de la economía. Si el PNB crece a un ritmo continuo del 1 por ciento, será necesario contar con cotizaciones equivalentes al 34 por ciento aproximadamente en el año 2019. Si el PNB crece en un 2 por ciento, bastaría con cotizaciones equivalentes al 27 por ciento. Si el crecimiento se mantuviera en el 2 por ciento hasta el año 2035, las cotizaciones podrían dejarse en su nivel de 1990, i.e. alrededor del 22,5 por ciento.

Gráfico N° 5



complementarías la situación es mucho más alarmante. El techo en el sistema ATP, al igual que en otros sectores del seguro social, forma parte de un problema generacional.

El techo del sistema ATP, así como ha quedado dispuesto en los reglamentos en vigor, prevé cambios paulatinos en las condiciones que deberán satisfacer las futuras generaciones para este Seguro. Estos cambios se están operando de forma imperceptible para la mayoría de la población, lo que dificulta aún más la tarea de informar al público de sus derechos futuros en materia de pensiones.

El techo incide gravemente en la actuación financiera futura. Con el techo actual las cotizaciones disminuirán si el crecimiento económico se mantiene por encima del 2%. Esta disminución se debe a que una proporción creciente de los ingresos de la población productiva no concede ningún derecho a una pensión, si bien se sigue abonando una cotización que corresponde a la integridad de los ingresos, es decir, se cotiza también en base al ingreso que rebasa el techo.

Si se eleva el nivel del techo para equipararlo con el nivel de ingresos, el sistema ATP sería válido para esta generación como para las siguientes. Por lo tanto, se puede sostener que sólo las hipótesis con "techos indexados" son comparables. La indexación del techo empieza a surtir efectos materiales en la evaluación de los costos (con un crecimiento anual del 2 por ciento) alrededor del año 2025, vale decir, cuando los que nacieron en 1980 o después lleguen a la edad de jubilación. Con una tasa de crecimiento del 1 por ciento los efectos se verían postergados.

En el debate acerca del futuro del sistema ATP, los defensores del sistema actual alegan que el sistema es fuerte con una tasa de crecimiento mínimo del 2 por ciento.

5.4.2. Cómo resolver los desequilibrios entre ingresos y costos y las fluctuaciones demográficas.

No se puede afirmar con certeza, hoy, dentro de 5 ó 10 años, ni en ningún momento, si la tasa de crecimiento será del 1 por ciento o del 2 por ciento ni de qué nivel será. En cambio, lo que sí se sabe es que se podría financiar una evolución de costos de una magnitud del 2 por ciento, puesto que una curva de crecimiento del 2 por ciento de los costos no excedería en el largo plazo el nivel de las cotizaciones actuales. (Refiérase al gráfico N° 5, presentado en la sección anterior).

Con el fin de eludir que el sistema de pensión dependa del nivel de crecimiento, la Oficina Nacional de Seguro Social ha formulado una propuesta de solución en la que las pensiones estarían relacionadas con los ingresos. Es un método que se ha denominado la indexación flexible y su descripción figura a continuación.

Para hacer frente las fluctuaciones demográficas se propone, además, que los recursos de los fondos de pensión sirvan como amortiguador demográfico.

El significado de la indexación flexible de las pensiones.

Por la indexación flexible queremos decir que los pagos por pensiones deben seguir una norma de crecimiento. Elegimos una norma de crecimiento del 2 por ciento anual. Optamos por ese porcentaje porque los costos del sistema de pensión permanecerán cerca de los niveles actuales en un futuro previsible, a condición de que el crecimiento se estabilice en el 2 por ciento. Cualquier variación en la tasa de crecimiento que la apartara sustancialmente del 2 por ciento por un período prolongado, generaría problemas financieros.

La indexación flexible de los pagos por pensiones.

Una indexación flexible basada en una norma de crecimiento del 2 por ciento significa que cuando la tasa de crecimiento es inferior al 2 por ciento, las pensiones no estarán indexadas y no se mantendrán al ritmo de la inflación. Si la tasa de inflación ha alcanzado un 5 por ciento y el crecimiento en términos reales ha sido nulo, las pensiones, en virtud de la reglamentación actual, subirán en un 5 por ciento. Con la indexación flexible el pensionista no recibirá una compensación completa por el aumento del 5 por ciento de los precios. En cambio, se incrementará la pensión en un 3 por ciento, lo que corresponde a la diferencia entre el nivel de crecimiento nulo y la norma de crecimiento del 2 por ciento que se deduce del 5 por ciento

de inflación. Si el crecimiento fuera del 4 por ciento en términos reales, una pensión indexada aumentaría en un 2 por ciento, lo que corresponde a la diferencia entre el 4 y el 2 por ciento, representando un incremento total del 7 por ciento si la inflación fuera del 5 por ciento.

La indexación flexible de los puntos de pensión acumulados.

En el sistema actual, el nivel de pensión (comparado con el último salario) varía en función de los distintos niveles de crecimiento. Así lo demuestra el cuadro siguiente:

Niveles de pensión en función de los distintos niveles de crecimiento

		0%	1%	2%	3%
1.	En comparación con el último salario	60%	55%	51%	47%
2.	En comparación con un promedio basado en los mejores 15 años	60%	60%	60%	60%

Conforme se reduce el crecimiento se incrementa el nivel de pensión. Por este mismo motivo, el nivel de la pensión será comparativamente más alto que las condiciones de la población económicamente activa. Si se considera que el 2 por ciento constituye una norma aceptable, sería conveniente cerciorarse de que las nuevas pensiones se acerquen a los niveles que alcanzarían si se comprobara el 2 por ciento de crecimiento. El cuadro indica que esto representa un nivel de pensión del 51 por ciento.

Los recursos del fondo de pensiones sirven como amortiguador demográfico junto con la indexación flexible con el propósito de garantizar cotizaciones estables y conocidas por todos.

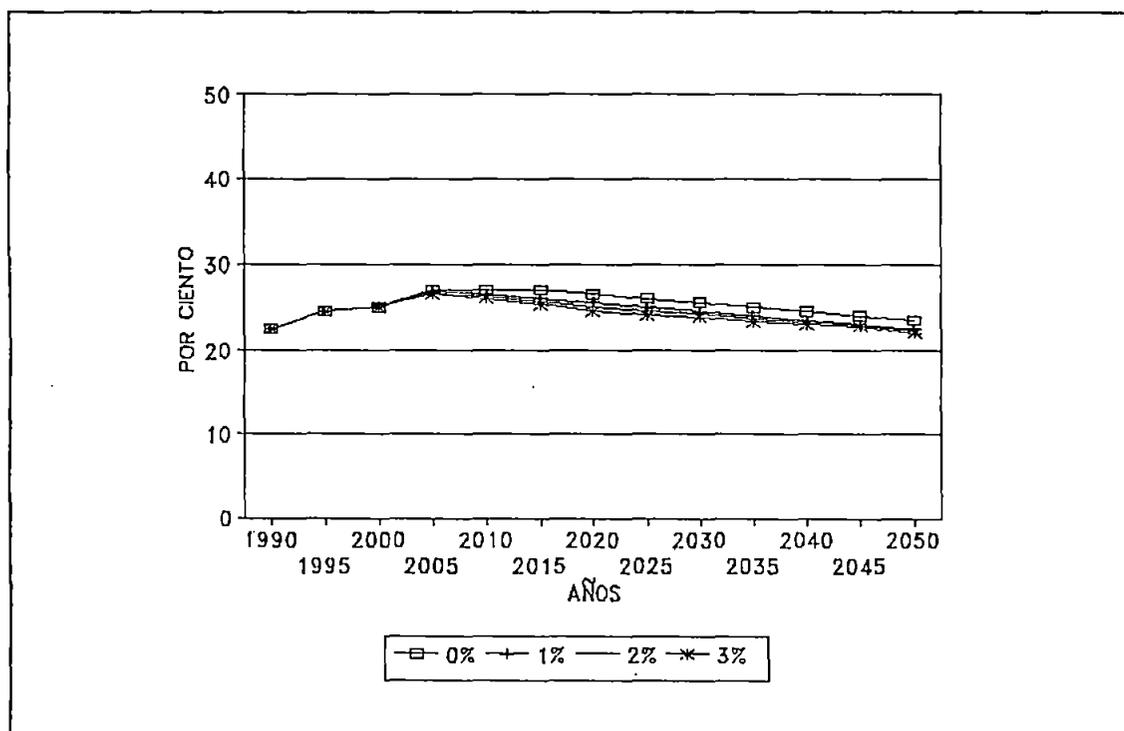
Por medio de la indexación flexible, se ha podido resolver algunos de los problemas de estabilidad que presentaba el sistema de pensión. Sin embargo, los relativos a la incidencia en el sistema de las fluctuaciones demográficas quedan aún por resolver. Cuando el número relativo de pensionistas es alto en comparación con la población económicamente activa, en un sistema redistributivo las cotizaciones bajarían, ocurriendo lo contrario cuando hay menos pensionistas. Las cotizaciones pues deben incrementarse cuando el peso de las pensiones en curso de pago es menor en términos relativos, y reducirse en la situación inversa. Se atiende a estas variaciones permitiendo que los fondos fluctúen. Por lo tanto, la dimensión del fondo registrará fluctuaciones considerables. Sin embargo, este resultado es insoslayable en un sistema que pretende estabilizar el nivel de las cotizaciones.

El resultado: un sistema de pensión estable.

En el marco de nuestra propuesta, los fondos de pensión funcionan como amortiguadores demográficos, junto con la indexación flexible, con el fin de constituir una fuente continua de cotización para el sistema de pensión, conocida por toda la población. Los cálculos revelan cómo la denominada cotización del ATP podría estabilizarse con el tiempo a un nivel equivalente al 18 o el 18,5 por ciento durante los próximos 50 años o aproximadamente hasta el año 2050. Estos mismos cálculos indican que los costos futuros para el sistema de pensión en su conjunto, incluyendo la pensión por incapacidad, no excederán en ningún caso el 20 o 27 por ciento de los ingresos totales. Esto significa que esencialmente los costos se mantendrán en el nivel actual del 26 por ciento. Dicha situación queda descrita en el gráfico siguiente que presenta las previsiones de los pagos por pensiones básicas y complementarias como valor porcentual de los ingresos totales a diferentes niveles de crecimiento del PNB. El fondo denominado ATP funciona como amortiguador demográfico. El techo del ATP está indexado y las pensiones básica y complementaria estarán sometidas al modelo de "indexación flexible" a partir de 1995.

Gráfico N° 6

Previsión de los pagos por concepto de pensiones básica y complementaria como valor porcentual de los ingresos totales a diferentes niveles de crecimiento del PNB. El fondo denominado ATP funciona como amortiguador demográfico. El ATP tiene un techo indexado y las pensiones básicas y complementarias estarán sometidas al modelo de "Indexación flexible" a partir de 1995.



Los principios: Indexación flexible de los pagos por pensiones y de los derechos adquiridos de pensión, los fondos de pensión como amortiguadores demográficos y el techo indexado en virtud del crecimiento de los salarios en términos reales (acerca de este último tema, refiérase a la nota N°3) presentados por la Oficina Nacional del Seguro Social y descritos en la sección 5.4, son los ejes centrales a las decisiones promulgadas por el parlamento sueco. Estas decisiones contienen orientaciones para la formulación de un sistema de pensión nuevo, aunque los principios subyacentes están expuestos en forma algo distinta. Este sistema está consignado en la sección siguiente.

6. UN SISTEMA DE PENSION ESTABLE BASADO EN LOS INGRESOS DE TODA LA VIDA.

El parlamento sueco ha adoptado los principios básicos que regirán el sistema de pensión de aquí en adelante. Las propuestas fueron presentadas al parlamento por una comisión parlamentaria bajo la presidencia del ministro encargado de la salud pública y el seguro social, el señor Bo Könberg.

Un hecho esencial reside en el consenso logrado en el grupo de trabajo entre los diputados del gobierno y los del principal partido de oposición, los social-demócratas. Esto constituye una auténtica hazaña.

En esta sección se informa de la decisión parlamentaria.

6.1. EL GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL.

El esbozo elaborado en 1992 contenía los siguientes puntos de partida para la labor del Grupo de Trabajo sobre Pensiones:

- * *El sistema de pensión ha de garantizar un nivel de vida estable para la población entera en su vejez. Garantías parecidas se ofrecerán a las víctimas de enfermedades prolongadas o incapacitados.*
- * *Las pensiones se basarán en los ingresos de una carrera completa. Estos incluirán ingresos derivados de un empleo y de actividades comerciales así como prestaciones por enfermedad, prestaciones parentales, prestaciones por desempleo y demás prestaciones sociales. En el futuro también se someterán tales prestaciones a las cotizaciones para pensiones.*
- * *Los períodos dedicados a la crianza de los niños y al servicio militar concederán derechos de pensión que se agregarán a los derivados de los ingresos de la carrera completa.*

- * *La edad de jubilación será flexible y determinada sobre una base actuarial.*
- * *Existirá una red de seguridad básica. Aquellos que por algún motivo nunca fueron empleados tendrán la garantía de una pensión mínima.*
- * *Se garantizará un ingreso equivalente a hasta 7,5 cuantías de referencia.*
- * *El sistema de pensión quedará vinculado estrechamente con el crecimiento económico. La parte del sistema de pensión reformado basado en los principios del seguro será financieramente autosuficiente, y las prestaciones estarán directamente en relación con las cotizaciones.*
- * *El sistema de pensión será fuerte, estable y capaz de soportar las variaciones demográficas.*
- * *El sistema de pensión deberá ser claro. La reglamentación que lo gobierne deberá ser fácil de entender para que todo ciudadano pueda obtener informaciones anualmente acerca de sus derechos de pensión.*
- * *Existirá una fuerte relación entre lo que es financiamiento de beneficios para el individuo en materia de pensiones y lo que es económicamente deseable para toda la sociedad. Deberá estimularse el ahorro.*

6.2. LAS ORIENTACIONES GENERALES PARA EL SISTEMA DE PENSION REFORMADO.

6.2.1. Los ingresos de la carrera completa determinan el volumen de la pensión.

El reglamento en vigor para la Pensión Nacional Básica, la Pensión Nacional Complementaria y los Complementos a la Pensión, se verá reemplazado gradualmente por un sistema *único* de pensión de vejez.

El sistema de pensión quedará como un seguro independiente, separado de la pensión por incapacidad o de la pensión de sobreviviente.

El sistema de pensión de vejez estará organizado de tal forma que se puede auto-financiar sin depender del estado de la economía ni de las políticas económicas.

La participación en el nuevo sistema, así como en el anterior, será obligatorio y universal. Estará administrado por las oficinas de seguridad social.

El valor de la pensión queda determinado por los ingresos de la carrera completa de cada persona.

Un 18,5 por ciento del ingreso anual de cada persona y por consiguiente de los ingresos de su carrera completa, será abonado al sistema de pensión (el principio de los ingresos de la carrera completa).

Este es un principio fundamental en el nuevo sistema. Se propone formar un nexo estrecho entre los ingresos de la carrera completa de cada persona y el volumen de su pensión.

Los ingresos sujetos a pensión son: los ingresos derivados de empleos, las prestaciones de la seguridad social como ingresos de sustitución debido a, por ejemplo, enfermedad o desempleo, un ingreso hipotético por la crianza de los niños, el servicio militar, etc.

6.2.2. Cada persona debe abonar la mitad de la cotización.

Todos los ingresos que conceden el derecho a una pensión estarán sujetos a cotizaciones. Hoy en día se pagan cotizaciones en base a todos los ingresos.

La mitad del valor de la cotización estará a cargo de la persona asegurada y será considerada como un **pago individual deducible**. La otra mitad correrá por cuenta de la fuente de ingreso; si se trata de un salario, por ejemplo, a cargo del empleador. El estado o autoridad equivalente asegurará tales pagos por las prestaciones sociales. A partir de 1996, el nivel de las contribuciones patronales se reducirá paulatinamente.

El techo está vinculado con la tendencia de los salarios en términos reales.

El techo se ha fijado en 7,5 cuantías de referencia en cuanto entre en vigor el nuevo sistema. Ulteriormente, aumentará en relación con la tendencia general de los salarios en términos reales.

6.2.3. Los sistemas de reparto y de primas de reserva.

¿Qué es lo que sucede con el 18,5 por ciento correspondiente a las cotizaciones recabadas?

Su mayor parte o el 16,5 por ciento sirve para financiar las pensiones pagaderas ese mismo año. Ese constituye el elemento de reparto en la fuente del sistema.

En el sistema reformado, se mantendrá una contabilidad de los pagos efectuados por parte de cada persona en virtud del sistema de retención en la fuente. Se ajustará al alza el balance de estas cuentas personales cada año de acuerdo con la tendencia general de los salarios, una forma de crédito de "sustitución". En el momento de la jubilación, la cantidad en la cuenta

corresponderá a los derechos de pensión agregados en el sistema de reparto.

Una proporción más pequeña, 2 por ciento del 18,5 por ciento que representa las cotizaciones cobrará un interés comercial. Esta parte de la pensión podrá ofrecer diversas posibilidades de seguro. La diversidad de éstas será determinada por un estudio.

6.2.4. Las tasas de interés de los créditos de pensión.

En el sistema de reparto en la fuente, los créditos de pensión aumentan con el correr de los años en paralelo con la tendencia general de los salarios. Tales aumentos constituyen una forma de producto o rendimiento de las cotizaciones.

Cuando aumenta el valor real de los salarios, también aumentará el valor de los créditos de pensión. Si el valor real de los salarios disminuye, así lo hará el valor real de los créditos de pensión (en cuanto a su poder adquisitivo). Los fondos de las cuentas se ajustan al alza cada año en virtud de un índice. El índice que se aplica se basa en el crecimiento porcentual del ingreso sometido a pensión por persona que recibe una pensión. Esto significa que los créditos de pensión crecen al mismo ritmo que la tendencia general de los salarios. La Oficina Nacional del Seguro Social elabora estadísticas de los ingresos sometidos a pensión.

Para eliminar la incidencia de las fluctuaciones a corto plazo de la economía, los ajustes al alza de los ingresos sometidos a pensión se efectúa sobre la base del ingreso promedio sometido a pensión por persona en los últimos tres años sobre los cuales se dispone de datos (medias móviles).

En la reserva de primas la tasa de interés representa el interés real del capital invertido.

6.2.5. La pensión anual.

En el momento de jubilarse los créditos agregados de pensión (el total de las cotizaciones pagadas y las sumas que a ellas se añadieron) se dividirán por un valor llamado divisor. Así se obtiene la pensión anual. Este divisor está basado esencialmente en la esperanza de vida, tanto para hombres como para mujeres, en el momento de la jubilación. En la práctica, esta novedad implica que, conforme se alarga la esperanza de vida, se incrementa automáticamente la edad de jubilación, bajo el supuesto que las personas intentan compensar la pérdida del valor de su pensión que esto representaría.

En *promedio* una pensión representará aproximadamente el 58 por ciento del último salario si la persona se ha mantenido dentro de un régimen laboral a lo largo de su carrera y trabajado durante 40 años entre las edades de 25 y 65, en base a la esperanza de vida actual y

considerando un incremento continuo de su salario correspondiente a la tendencia general de los salarios.

La indexación de las pensiones anuales de acuerdo con la tendencia de los salarios en términos reales.

Las pensiones se relacionarán con dos índices: un índice de inflación (como es el caso hoy en día) y un índice del crecimiento real. Este último se logrará mediante la llamada indexación de acuerdo con los ajustes económicos. Este índice de ajustes económicos se vincula con la tendencia de los salarios en términos reales. La pensión del primer año se contabilizará en base a un supuesto hipotético de un crecimiento anual del 1,5 por ciento durante el período en que se pague la pensión. Luego aumentará la pensión cada año con arreglo a la inflación y las tendencias salariales en términos reales.

El ajuste económico supone un ajuste al alza solamente al ritmo de la inflación si los salarios reales no han variado en relación con el 1,6 por ciento teórico. Si la tasa de crecimiento real de los salarios fuera menor, no se compensa plenamente por la inflación. Si los salarios suben más que el 1,5 por ciento, el jubilado compartirá los beneficios de la mejora del nivel de vida⁴.

6.2.6. La introducción de una edad flexible de jubilación.

A partir del año 2000, todos tendremos derecho a una pensión parcial o completa a partir de la edad de 61 años. Cuanto más se aplace el momento de empezar a cobrar la pensión, más se valorizará la pensión anual.

No existirá ningún límite superior de edad. En virtud de la Ley sobre la Seguridad del Empleo (LAS), a partir de 1997 prevalecerá el derecho de seguir trabajando hasta los 67 años. Por ahora muchos se ven impedidos de seguir trabajando después de los 65 años, en aplicación de diversos acuerdos laborales.

6.2.7. Fondos para amortiguar las fluctuaciones temporales.

Para hacer frente a las fluctuaciones temporales, conviene constituir fondos amortiguadores.

Cuando, por ejemplo, aumenta el desempleo en tiempos de recesión, los pagos de cotizaciones disminuirán temporalmente. Cuando vastos segmentos de la población alcancen la edad de jubilación, se incrementarán las cotizaciones. Los ingresos no corresponderán a los egresos corrientes.

⁴ Los conceptos subyacentes a la indexación resultante se denomina la "indexación flexible".

En tales circunstancias, el fondo amortiguador servirá para cubrir el déficit. Cuando las cotizaciones rebasen los gastos, el fondo crecerá. El producto de las inversiones se agregará de la misma manera al capital del fondo.

6.3. REGLAS DE TRANSICION.

6.3.1. El primer año de pensión.

Sobra decir que una reforma tan radical de los principios básicos subyacentes a las pensiones de vejez no se podrá introducir sin un prolongado período de transición. El nuevo sistema se aplicará plenamente a las personas que nacieron después de 1953. Para aquellos que nacieron entre 1934 y 1953 se calculará el primer año de pensión en base a un sistema híbrido, con algunos elementos del antiguo y otros del nuevo. Para el caso de las personas que nacieron antes de 1934, se calculará su pensión de conformidad con el sistema actual.

6.3.2. La indexación de las antiguas pensiones.

En lo relativo a la indexación de las antiguas pensiones, se aplicará el nuevo método de pensión descrito en la sección 6.2.5. a todas las pensiones de conformidad con el sistema actual.

7. EL DEBATE SOBRE LOS PRINCIPIOS, LA NECESIDAD Y LAS OPCIONES PARA UNA REFORMA.

7.1. EL ENFOQUE ESCANDINAVO DEL BIENESTAR SOCIAL.

Después de la descripción detallada de lo que sucede en Suecia, conviene adoptar una metodología más analítica. ¿Cuáles son los principios y los conceptos tratados?. Como introducción permítaseme presentar la "metodología escandinava" aplicada a la protección social. Con frecuencia se ha tomado esta aproximación como ejemplo de un sistema basado en el derecho de todo ciudadano a la protección de la seguridad social.

7.1.1. Algunas características esenciales.

Kuhnle⁵ describe los sistemas escandinavos de protección social como sigue:

- Los sistemas escandinavos de protección social involucran mucho más al Estado que los sistemas de otros países; más del 90 por ciento de los empleados públicos trabaja

⁵ Kuhnle, Stein: Der skandinaviske velferdsmodell: skandinaviske velferd? modell? In *Vilsojner om velferdssamfunnet*, Alma Mater Forlag, Bergen 1990.

en los sectores del bienestar social y de la educación;

- Los países escandinavos tienen la mayor proporción de la fuerza laboral en los sectores de la protección social y de la educación;
- Los sistemas escandinavos de bienestar social están organizados en forma más homogénea y su grado de eficiencia administrativa y económica es probablemente más alto que en los sistemas de otros países;
- El Estado escandinavo goza hoy de un mayor grado de legitimidad que el de cualquier otro país europeo-occidental u oriental; esto es el resultante de su historia (y hoy en día puede que sea solamente historia);
- El Estado Benefactor escandinavo se basó en el principio de que todo ciudadano, con empleo remunerado o sin él, tiene derecho al bienestar social;
- Comparados con los de otros países, los sistemas escandinavos de protección social se caracterizan por una proporción más alta de prestaciones en servicios que en dinero.

7.1.2. Las ventajas.

Los que abogan por este modelo suelen mantener que la mayoría de la población desea un seguro contra los estragos económicos debidos, por ejemplo, a la enfermedad o a la vejez. Al describir el alcance de la protección social real que la población recibe, se debe considerar dos conceptos esenciales:

- * El grado de cobertura, i.e. la proporción de la población que está asegurada; y
- * El nivel de la prestación, i.e. el valor de la prestación con relación a un salario promedio o a la pérdida de ingresos.

Si cada persona debe contraer su propio seguro, se ha observado que esto conduce generalmente a un nivel bajo de protección, sobre todo entre aquellos que tienen salarios bajos. Por añadidura, algunos dependerán del sistema gratuito de bienestar social. Si la protección se vincula con el empleo, el grado de cobertura subirá, pero algunos grupos no tendrán protección social propia. Mediante un sistema general e institucionalizado de seguro social que cubre la totalidad de la población, el grado de cobertura es más alto por definición. Esta es la estructura organizativa de los sistemas de seguridad social escandinavos.

Los defensores del modelo sueco describen sus ventajas como sigue:

- * El alto grado de cobertura y las prestaciones generalizadas tornan al sistema reactivo al cambio.
- * Los grupos más vulnerables de la sociedad gozan de un nivel aceptable de protección.

Los empleadores pagan las cotizaciones al sistema sueco de seguro social. En opinión de los que lo propugnan, el hecho que el sistema es general, con un alto grado tanto de retribución como de cotización, contribuye, en el largo plazo, a la estabilidad global del sistema.

7.1.3. Los problemas.

La debilidad del nexo individual que une las cotizaciones a las prestaciones y/o la falta de claridad en lo que toca a los efectos redistributivos del sistema pueden crear una situación en la que su financiamiento se considere un problema independiente de su administración.

También han sido materia de debate político en Suecia tanto la cuestión de determinar si se puede atribuir el déficit presupuestario al sistema del seguro social como la posibilidad de que se puede corregir la situación al efectuar cambios en distintas partes del sistema⁶.

7.1.4. Conclusión.

De lo expuesto, parece claro que un sistema como el modelo escandinavo se considera poderoso porque todos tienen derecho a las prestaciones y todos los integrantes de la fuerza laboral participan en su financiamiento, por medio de las cotizaciones de los empleadores. Sin embargo, las cotizaciones son anónimas y, hasta cierto punto, indistinguibles para la población en general. Las prestaciones se vinculan con supuestos acerca del crecimiento futuro. No existen mecanismos automáticos para adaptar los egresos a los ingresos. Esto significa que, durante períodos de dificultad económica, los ingresos y egresos evolucionan en direcciones opuestas. Esta es la situación que confronta actualmente nuestro sistema de bienestar social.

7.2. EL DEBATE MUNDIAL.

Antes de llegar a conclusiones definitivas sobre cuáles problemas son los "típicamente suecos", convendría estudiar el debate global sobre la seguridad social.

7.2.1. Las características comunes de estos debates.

Es impresionante observar que en todo el mundo el debate sobre asuntos de bienestar social incluye las mismas cuestiones básicas:

⁶ Un comité gubernamental presidido por el Profesor Assar Lindbeck del Instituto Económico Internacional de la Universidad de Estocolmo, presentó sus 113 propuestas en un informe entregado al gobierno en marzo de 1993: "Nya villkor för ekonomi och politik" (Nuevas condiciones para la economía y la política), SOU 1993:16. Muchas de sus propuestas se ocupaban del seguro social.

- * ¿Podemos financiar el bienestar y seguridad sociales?
- * ¿Qué sucede con la economía nacional?
- * ¿Cuál es la relación entre el funcionamiento de la economía nacional y el sistema de bienestar social?.

Las interrogantes son las mismas en diferentes partes del mundo, a pesar del hecho que los sistemas varían tanto de un país a otro, con referencia a la situación económica y a la social. Este hecho suscita algunas dudas acerca de la pertinencia del debate nacional.

7.2.2. La crítica.

En el debate mundial, puede resultar muy larga la lista de deficiencias atribuidas a la seguridad social por sus oponentes.

- * Por ejemplo, los críticos alegan que los elevados costos de la seguridad social para pensiones, atención médica, desempleo y otros riesgos sociales han constituido un obstáculo insalvable para los países industrializados en competencia con economías en rápido desarrollo, sobre todo los de Asia, en donde los costos de la mano de obra son considerablemente menores. Sin duda, el componente de protección social de los costos laborales es mucho mayor en los países industrializados de occidente que en casi todos los países asiáticos, pero son complejas las economías de los Estados modernos. La competitividad, la productividad y el rendimiento se determinan a través de un juego complejo e interrelacionado de factores, entre los cuales el costo de la protección de seguridad social es sólo uno de ellos.
- * Se critica a la seguridad social por crear una actitud de dependencia en la fuerza laboral. Se puede citar ejemplos de la dependencia de ciertas personas de las prestaciones estatales, dependencia que persiste a veces por generaciones. Es cierto que si las prestaciones son mal diseñadas y excesivas pueden alentar la dependencia. **Obviamente, se tiene que corregir este tipo de deficiencias.**
- * Permítaseme solamente indicar que, en general, aunque se puede encontrar ejemplos individuales específicos de las fallas imputadas a la seguridad social, a menudo las generalizaciones derivadas de ellos no se pueden sustentar. Habría que señalar también que, durante la actual crisis económica, el rol del bienestar social como factor mitigante de los desgarramientos sociales (y hasta del descontento potencial), si bien no puede ser cuantificado, ha sido sin duda considerable. Sin embargo, ha sido ampliamente desatendido durante el presente debate.

Cabría formular muchas observaciones más⁷. Ellos se refieren, a la interacción entre los ciudadanos y los políticos, al efecto de los acuerdos de bienestar social en el comportamiento individual y al impacto de estos acuerdos en la situación macroeconómica de un país.

- * Se suele reconocer que las reglas del Estado Benefactor se han mostrado inestables con el tiempo. Muchos observadores interpretan lo ocurrido como una consecuencia "natural" de la competencia por el poder entre los partidos políticos. Por ejemplo, si un partido político propone un incremento en algunas prestaciones de la seguridad social, otros partidos sienten la tentación de proponer incrementos aún mayores. El resultado de tal proceso tiende a elevar los niveles de las prestaciones en el transcurso del tiempo, con lo cual, por cierto, se aumenta el número de beneficiarios. Esto se debe al hecho que las personas reaccionan por incentivos, un concepto que sigue siendo controvertido. He allí el dilema básico del Estado Benefactor; cuanto más humanitaria sea su política, más serán sus beneficiarios y mayor el riesgo de que el régimen de bienestar social cause distorsiones en la economía nacional y que inclusive menoscabe las bases económicas del mismo Estado Benefactor.

- * Al correr del tiempo, las personas suelen modificar su comportamiento, a veces de forma inesperada. Por ende, las consecuencias de reglamentos establecidos en el pasado resultan bastante diferentes de lo que se esperaba cuando los reglamentos fueron introducidos al inicio. Los responsables reaccionan al cambiar los reglamentos, las personas se adaptan nuevamente y así sucesivamente. Estas modificaciones en los reglamentos ocasionarán nuevos ajustes en el comportamiento personal, con los consecuentes cambios en el reglamento y suscitando incertidumbres incesantes en las políticas.

Existen muchos mecanismos mediante los cuales la creciente incertidumbre acerca de la viabilidad de la protección económica provista por el gobierno influye en el desarrollo macroeconómico. Por ejemplo, es de esperar que los ahorros domésticos incrementen a medida que la incertidumbre acerca de la estabilidad del Estado Benefactor se difunda entre los ciudadanos. Más generalmente, se podría deducir en base a esta hipótesis que las fluctuaciones en la confianza de los hogares acerca de la viabilidad del sistema social crean inestabilidad en la tasa del ahorro privado.

- * La inestabilidad en las leyes y reglamentos de los gobiernos no ocurre solamente en el programa de bienestar social. Problemas similares surgen para las actividades del gobierno en otros campos. Tal inestabilidad es, sin embargo, más seria en el caso del sistema de seguridad social que en muchas otras áreas. Todo ello se debe a que

⁷ Assar Lindbeck ha tratado esta cuestión en varios contextos, ver por ejemplo, entre otros, *Uncertainty under the Welfare State*, La Ponencia Anual del 9 de Junio de 1994 ante la Asociación de Seguros de Ginebra. Ver también: K.G. Scherman: *En ny Socialförsäkring*, informe de K.G. Scherman ante la Comisión de Economía, coautor: Edward A. Palmer.

muchos programas de bienestar social - tales como los sistemas de pensiones, de vejez, de invalidez y de enfermedad- se perciben frecuentemente como contratos de largo plazo entre el particular y el Estado. A los 55 años de edad, alguien que comienza a dudar que el gobierno cumpla sus promesas acerca de las prestaciones de pensión y salud, encontrará grandes dificultades para rehacer su vida con el fin de acumular ahorros o de comprar pólizas de seguro voluntario y rentas vitalicias.

- * Esta observación, a su vez, lleva a otra conclusión vital: **la manera en que se manejan los arreglos de bienestar social y se introducen modificaciones en ellos, tiene singular importancia para la confianza del ciudadano en el Estado y en el sector público en su conjunto.**

7.3. EL DESAFIO.

Cualquiera que fuese la opinión sobre el debate, es obvio que **un nuevo ambiente crea un nuevo desafío**. La seguridad social está siendo atacada y cuestionada de un modo más amplio y más radical que en el pasado. Estas críticas del papel y de la función de la seguridad social están directamente vinculadas con la revaluación más general del rol del Estado y del sector público en la sociedad. Este debate, junto con severas limitaciones de orden económico y financiero, ha causado importantes disminuciones en el nivel de la protección social en muchos países. De hecho, parece que está en marcha un deliberado proceso, que lleva la intención de reducir el compromiso del Estado en varias áreas, entre ellas la del bienestar social.

Las instituciones financieras internacionales, el Banco Mundial y el FMI, han fomentado este cambio, particularmente en los países en desarrollo en los cuales por muchos años se han ejecutado programas de ajuste estructural. Aún sin la intervención de estas instituciones, las modificaciones realizadas y la política general tienden a reducir el alcance de los acuerdos de protección social. Esta observación se aplica tanto al mundo industrializado como a los países en desarrollo.

Con referencia a los países en desarrollo, así como a los países de Europa Central y Oriental, se puede establecer un contraste entre esta observación y el hecho que los programas de estabilización económica y ajuste estructural, junto con un débil crecimiento económico y/o un mercado laboral en deterioro, **han aumentado la necesidad de la protección social en los últimos años**. Aunque se necesitan medidas de largo plazo en el área económica y estructural con el fin de hacer frente a los predominantes problemas económicos, las consecuencias directas en el área social deben ser observadas y, en la medida de lo posible, mitigadas. En caso contrario, podría aumentar la consecuente animosidad pública hacia los programas de reajuste.

En muchos países de Asia, Africa y América Latina, los sistemas de seguridad social no están lo suficientemente desarrollados para proporcionar un apoyo adecuado a la mayoría de la población afectada por los cambios y circunstancias económicos.

Los países de Europa Central y Oriental confrontan el siguiente problema. Se debe reemplazar, con mecanismos e instituciones adaptados a una economía de mercado, el nivel de protección social suministrado previamente como parte de la garantía de pleno empleo en empresas del Estado. Estos nuevos mecanismos e instituciones no existen todavía.

En conclusión, las condiciones de vida de las personas en muchas partes del mundo se están deteriorando y los acuerdos sociales son inadaptados para satisfacer sus necesidades.

7.4. ¿QUE SE PUEDE Y QUE SE DEBE HACER?.

De lo que acabo de decir se desprende que habría que reformar el sistema de bienestar social en la mayor parte del mundo.

En los países industrializados, el seguro social es tan importante que tiene una influencia decisiva en la economía, siendo el elemento de mayor importancia para el bienestar individual. Es obvia la necesidad de una reforma integral del seguro social en muchos países de Occidente. Pocos asuntos parecen tener un comparable significado político y económico. Un país que no se cerciore de que su sistema de protección social goza de la confianza de la población en general, no puede esperar que esta misma población tenga fe en el futuro. Así, las reformas que fortalecen la confianza del pueblo en los sistemas sociales, también estimulan la economía.

En muchos **países en desarrollo**, están en marcha cambios profundos en la relación entre el Estado y sus ciudadanos. Básicamente, estas modificaciones son causadas por una necesidad apremiante de reformar sus economías ineficaces. En realidad, ellas no funcionaban en absoluto. Aún así, cuando ahora se aplican estos cambios, estos "programas de ajuste estructural", frecuentemente se efectúan de tal forma que producen penurias y sufrimientos innecesarios para sus ciudadanos. "Ajustes estructurales con cara humana" es lo que queremos ver y lo que persiguen aquellos que trabajan en la política social en todo el mundo.

Los cambios ocurridos en los últimos años en los **Estados de la Europa Central y Oriental** fueron acompañados por transformaciones revolucionarias en las estructuras y los sistemas económicos de esas sociedades. Con el cambio de las economías centralmente planificadas a economías orientadas hacia el mercado, también se han hecho necesarias las modificaciones en sus sistemas de seguridad social. Una adaptación exitosa de estos sistemas a las nuevas realidades contribuye a fortalecer las nuevas sociedades democráticas. Un sistema de seguridad social que funciona bien es un elemento fundamental de cualquier sociedad

democrática con un mercado laboral libre. Por añadidura, el seguro social puede contribuir a proteger los ingresos de aquellos grupos de la sociedad que pierden sus empleos debido a cambios estructurales de envergadura en el mercado laboral. Dicho de otro modo **si se logra reestructurar el sistema de seguridad social, también tiene grandes posibilidades de lograrse la reestructuración de la sociedad en general.**

7.5. DOS PILARES BASICOS DE LA REFORMA.

Antes de concluir, permítaseme recalcar los dos pilares esenciales de toda reforma:

7.5.1. La confianza: elemento básico de la seguridad social.

El primero trata de la confianza.

La necesidad de protección social incrementa, no disminuye, en todo el mundo - tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. En realidad, la ola creciente de soluciones de mercado aplicadas a problemas de desarrollo económico promete acelerar la necesidad de mecanismos que ayuden a las personas a enfrentar el riesgo y las dislocaciones sociales causadas por los cambios sociales, demográficos, políticos y económicos.

Brindar la seguridad económica mediante el seguro social depende en gran medida de la confianza. Cuando las personas hablan de la "solidaridad", la solidez actuarial, la equidad de las prestaciones, la "transparencia" de las informaciones y los riesgos de solvencia e integridad, entre otros, en relación con el seguro social, se refieren mayormente a la confianza que tienen en las promesas para el futuro inherente a la metodología del seguro social.

En casi todos los países queda aún una tarea grande por cumplir para mejorar y adaptar el orden social. Puesto que no existe una metodología única y perfecta, cada país (dados, su cultura singular, su historia, su nivel de desarrollo, etc) tiene que determinar cuál es la combinación apropiada de seguridad social con las varias otras opciones disponibles.

Al llevar esto a efecto, se debe tener en mente siempre la cuestión de confianza. Es la piedra angular de toda reforma. Ella requiere, entre otros, sistemas estables, lo cual destaca la necesidad de un amplio apoyo político.

7.5.2. La necesidad de conciliar la política económica y la política social.

Como segundo pilar de la reforma, deseo mencionar la necesidad de conciliar las políticas económicas y sociales.

Es impresionante observar que en todo el mundo el debate sobre el bienestar abarca las mismas cuestiones básicas. Los problemas son los mismos en distintas partes del mundo, a pesar de que los sistemas en marcha en los diferentes países revelan amplias diferencias, tanto en el campo económico como en el social. Esto me lleva a la conclusión de que lo que ocurre es un debate mundial entre los economistas y los responsables de las políticas sociales, puesto que las teorías económicas y las metas de la política social ya no coinciden.

En consecuencia, resulta urgente convocar a los economistas y a los responsables de las políticas sociales para debatir, dialogar, intercambiar puntos de vista y ver si se puede lograr un nuevo consenso. Confío en que esto sea posible, puesto que un orden social que funciona bien es, de hecho, un requisito para la transformación de la estructura económica y para una mejora en la operación de la economía como un todo.

Los miembros de la AISS en todo el mundo han instado a la Asociación a incluir en su orden del día la cuestión del acercamiento de las políticas económicas y sociales. Por ende, actualmente estamos trabajando sobre este tema⁸. Estoy seguro de que esta es la tarea más urgente para hoy en nuestra labor continua para proteger, promover y desarrollar la seguridad social en todo el mundo.

Estoy convencido que un acercamiento de las políticas económicas y sociales es esencial para cumplir con el derecho básico de todas las personas en la tierra a gozar de una vida decente.

8. CONCLUSION.

Al concluir este informe, deseo manifestar que la seguridad social o, más generalmente, un clima de bienestar desempeña un rol vital en toda sociedad. Su diseño forma en gran medida el carácter de la sociedad y refleja sus valores fundamentales. También es de importancia vital la capacidad del Estado para adaptarse a las condiciones cambiantes en varias áreas, por ejemplo, cuando surge la necesidad de introducir cambios estructurales en la economía de un país.

Cada país tiende a resaltar sus propios problemas, considerando que ellos son típicos de su caso particular. Un balance sobre el debate mundial da la impresión contraria. Se observa un fenómeno independiente de lo que ocurre en las naciones individualmente. De este modo, la relación que acabo de presentar de la situación en Suecia se reduce a **uno de varios**

⁸ Ver, por ejemplo, los Informes a la Asamblea General de la AISS y al Simposio Leo Wildmann, México, 1992. Se hace referencia especialmente a las siguientes publicaciones: Nuevos desafíos-nuevas respuestas: evolución y tendencias en la seguridad social en el mundo, 1990-1992: AISS, Ginebra, 1993; James H. Schulz: Ayuda económica en la vejez: la función del seguro social en los países en desarrollo; Estudios de la Seguridad Social; Núm. 74, AISS, Buenos Aires, 1993; Colin Gillon: La Interacción entre el ajuste estructural y la seguridad social; Estudios de la Seguridad Social, Núm. 74, AISS, Buenos Aires, 1993. Ver también: Revista Internacional de Seguridad Social Núm. 4/82, AISS, Ginebra, en donde se encuentran las actas de la Asamblea General de la AISS y algunos artículos citados.

ejemplos de lo que sucede con el concepto del bienestar en todo el mundo contemporáneo.

Mi conclusión en lo que atañe a la situación en Suecia es que los políticos suecos y la sociedad de ese país están trabajando muy concretamente ante el desafío de tomar en cuenta nuevos conocimientos en este campo, conocimientos sobre el modo de funcionar tanto de la economía como del pueblo sueco. Algunos acuerdos políticos significativos sobre reformas fundamentales a largo plazo reflejan un rasgo típicamente sueco: la voluntad y la capacidad de unirse cuando lo necesita el país. Creo y espero sinceramente que estamos en el proceso de construir **un nuevo modelo sueco basado en lo mejor del antiguo modelo, evitando sus errores.**

INDICE

1.	INTRODUCCION	1
2.	LA SITUACION GENERAL EN SUECIA.	2
3.	EL SISTEMA SUECO DE BIENESTAR SOCIAL.	3
4.	EL SEGURO SOCIAL.	4
4.1.	DESCRIPCION GENERAL DEL SISTEMA, SU ESTRUCTURA, ADMINISTRACION, CONTENIDO Y FINANCIAMIENTO.	4
4.2.	PROBLEMAS.	10
4.3.	REFORMAS YA EN VIGOR O PREVISTAS.	11
4.4.	¿QUE OTROS TEMAS DE DEBATE?	13
4.5.	CUESTIONES RELATIVAS A LA ESTRUCTURA FUTURA.	14
5.	LAS PENSIONES DE VEJEZ: EL SISTEMA VIGENTE	15
5.1.	EL SISTEMA VIGENTE NECESITA SER REFORMADO	15
5.2.	EL SISTEMA DE PENSIONES EN VIGOR	15
5.3.	PROBLEMAS	17
5.4.	MAS SOBRE LA DEPENDENCIA DE UN ALTO NIVEL DE CRECIMIENTO ECONOMICO.	19
6.	UN SISTEMA DE PENSION ESTABLE BASADO EN LOS INGRESOS DE TODA LA VIDA.	24
6.1.	EL GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL.	24
6.2.	LAS ORIENTACIONES GENERALES PARA EL SISTEMA DE PENSION REFORMADO.	25
6.3.	REGLAS DE TRANSICION.	29
7.	EL DEBATE SOBRE LOS PRINCIPIOS, LA NECESIDAD Y LAS OPCIONES PARA UNA REFORMA.	29
7.1.	EL ENFOQUE ESCANDINAVO DEL BIENESTAR SOCIAL.	29
7.2.	EL DEBATE MUNDIAL.	31
7.3.	EL DESAFIO.	34
7.4.	¿QUE SE PUEDE Y QUE SE DEBE HACER?.	35
7.5.	DOS PILARES BASICOS DE LA REFORMA.	36
8.	CONCLUSION.	37