

financiamiento del desarrollo

Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina

Carmelo Mesa-Lago



NACIONES UNIDAS



Unidad de Financiamiento para el desarrollo
División de Comercio Internacional y Financiamiento para el
desarrollo

Santiago de Chile, marzo de 2000

Este documento fue preparado por Carmelo Mesa-Lago, consultor del Proyecto Conjunto Ministerio de Hacienda Chile/CEPAL/BID “Responsabilidades fiscales asociadas a las reformas previsionales en América Latina y el Caribe”.

Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1344-P

ISBN: 92-1-321581-9

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2000. Todos los derechos reservados

Número de venta: S.00.II.G.29

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Marco general comparativo para evaluar las responsabilidades fiscales de la reforma previsional...	9
A. Los tres modelos de reforma y sus características en ocho reformas	9
B. Factores determinantes del costo fiscal en los tres modelos y ocho reformas.....	11
1. Edad de la población, antigüedad del programa y cobertura.....	12
2. Responsabilidades asumidas por el estado durante y después de la transición	12
3. Las condiciones de adquisición de derechos en el programa público	20
4. Las cotizaciones salariales al programa público	23
5. Resumen de los factores en costos fiscales.....	27
II. Estimaciones y proyecciones de los costos fiscales en siete países	29
A. Modelo sustitutivo	30
1. Chile.....	30
2. Bolivia.....	32
3. México	32
B. Modelo paralelo: Colombia.....	34
C. Modelo mixto	36
1. Argentina.....	36
2. Uruguay.....	38

D. El costo fiscal en los modelos sustitutivo y mixto en El Salvador	40
III. Comparaciones del costo fiscal durante la transición en siete países	43
A. Problemas en las comparaciones de cálculos y proyecciones.....	43
B. Comparaciones del costo fiscal: magnitud, componentes, tendencias y factores.....	44
C. Estimados de la deuda implícita previsional.....	48
D. La disyuntiva entre reducción del costo fiscal y el bienestar de los asegurados	51
Bibliografía	55
Serie Financiamiento del desarrollo: números publicados	59

Índice de cuadros

Cuadro 1	Clasificación de las ocho reformas de pensiones en América Latina de acuerdo con las características principales de sus programas y modelos generales: 1999	11
Cuadro 2	Libertad de escoger (opción) entre el programa público y el CPI/mixto y afiliados en ambos programas en los ocho países: 1998-99	14
Cuadro 3	Responsabilidades del estado en los costos de la reforma previsional en los ocho países:1999	15
Cuadro 4	Condiciones de adquisición del derecho a la pensión por vejez en los programas/componentes público y CPI en las ocho reformas previsionales: 1999	21
Cuadro 5	Cotizaciones salariales (%) para el programa/componente público antes y después de la reforma en los ocho países.....	24
Cuadro 6	Cotizaciones salariales obligatorias y comisiones al programa/componente CPI:1999	25
Cuadro 7	Resumen de los cambios en cotizaciones antes y después de las reformas en el programa/componente público y el programa/componente CPI	28
Cuadro 8	Resumen de los factores en el costo fiscal, clasificados por su grado y con ejemplos de los países	28
Cuadro 9	Comparación de las proyecciones de costos fiscales (déficit) previsionales anuales en las reformas de seis países: 1995-2050	31
Cuadro 10	Cálculos de la deuda implícita previsional (valor presente) o costo fiscal acumulado en las ocho reformas	50

Resumen

Este trabajo constituye el primer estudio sistemático comparativo de los costos fiscales en la transición de las reformas previsionales que han ocurrido en ocho países de América Latina, y se divide en tres partes.

La primera parte provee un marco general comparativo para evaluar las responsabilidades fiscales de la reforma previsional. A ese efecto comienza con una explicación resumida de los tres modelos generales de reforma de pensiones que han tenido lugar en la región: substitutivo (Chile, Bolivia, El Salvador y México), paralelo (Perú y Colombia) y mixto (Argentina y Uruguay); después describe las características principales de las ocho reformas. Seguidamente se identifican y estudian los diversos factores que determinan el costo fiscal: (1) edad de la población, antigüedad del programa y cobertura poblacional; (2) responsabilidades asumidas por el Estado durante y después de la transición (tales como déficit del programa público, bono de reconocimiento, pensión mínima, pensión de asistencia social, ajuste de las pensiones, garantías estatales, y otros gastos); (3) las condiciones de adquisición de derechos en el programa público; y (4) las cotizaciones salariales al programa público. Todos estos factores son integrados en un cuadro sinóptico que los interrelaciona y clasifica de manera previsional su grado o peso en cada uno de los ocho países: alto, medio, bajo y ninguno. Se ofrecen ejemplos ilustrativos para integrar los factores en algunos países.

La segunda parte del trabajo presenta y analiza todos los estimados y proyecciones disponibles del costo fiscal de la reforma

previsional hechos sobre los ocho países, incluyendo resúmenes analíticos de los presentados en el seminario “Responsabilidades fiscales en sistemas de previsión” realizado en CEPAL el 2 y 3 de septiembre de 1999 (Argentina, Chile y Uruguay), comparándolos con estimados anteriores, e información de cálculos sobre países que no estuvieron representados en dicho seminario (Bolivia, Colombia, El Salvador y México). En lo posible se sigue un tratamiento sistemático de dichos estimados con similar información.

La tercera parte compara los estimados y proyecciones del costo fiscal. Comienza con la identificación de los problemas técnicos existentes para una comparación adecuada. Seguidamente analiza en cada país: la magnitud del costo fiscal, los diversos componentes del mismo, las tendencias a mediano y largo plazo, y el peso de los factores tratados en la primera parte. Los estimados y proyecciones se presentan en un cuadro, de manera homologada, lo cual permite su comparación pero también muestra ciertas diferencias en la información existente. Se presenta luego la información sobre el cálculo de la deuda implícita previsional, se exhiben en un cuadro los estimados disponibles de ésta, y se resume un nuevo enfoque metodológico y cómo pudiera mejorarse. El trabajo concluye con una discusión de la disyuntiva que surge en la reforma previsional entre la reducción del costo fiscal y el bienestar de los asegurados, y se ofrecen pautas de cómo instrumentar una política adecuada que articule ambos.

Introducción

Uno de los cambios sociales más importantes del siglo XX en América Latina ha sido la reforma de las pensiones de la seguridad social, la cual no sólo ha revolucionado el sistema previsional en la región sino que además está ejerciendo influencia en todo el mundo. Desde que Chile inició su reforma hace dos decenios, otros siete países latinoamericanos han introducido reformas previsionales, aunque siguiendo tres modelos generales diversos y con importantes diferencias en las reformas implantadas en dichos países. El tema ha generado una literatura ya extensa y creciente, así como múltiples polémicas, debido a su trascendencia social, económica, política e ideológica. Sin embargo, uno de los aspectos más cruciales no ha sido hasta ahora objeto de investigación profunda y sobre todo comparativa: el costo fiscal de la reforma durante el período de transición. Aunque se han hecho cálculos y estimados sobre tanto el costo fiscal como la deuda implícita previsional en varios países, falta un marco general para el análisis, a más de una evaluación comparativa. Debido al largo período de transición (entre 40 y 70 años según los países y el tipo de reforma) y la necesidad de buscar mecanismos para financiar el costo fiscal, es crucial determinar no sólo la magnitud de dicho costo, sino también sus causas, componentes y posibles alternativas para reducirlo. Este estudio es importante tanto para los países que han realizado la reforma como para aquéllos que la están estudiando o debatiendo leyes para implantarla.

El Seminario "Responsabilidades Fiscales en Sistemas de Pensiones" ha encargado a varios expertos nacionales la elaboración

de estimados y proyecciones para cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Este trabajo tiene tres objetivos: (1) proveer un marco general para el análisis comparativo que identifique e inter-relacione los diversos factores que determinan el costo fiscal, los conecte con el modelo de reforma previsional seleccionado por ellos y analice los factores en las ocho reformas; (2) recopilar información sobre los costos fiscales en cuatro países que no están representados en el seminario (Bolivia, Colombia, El Salvador y México), así como resumir los cálculos y proyecciones elaborados por los expertos de los tres países representados (Argentina, Chile y Uruguay) y contrastarlos con estudios anteriores; y (3) comparar los resultados de todos los estimados y proyecciones del costo fiscal (en un formato homologado), a fin de identificar diferencias en magnitud, tendencias a corto, mediano y largo plazo, mecanismos que han reducido dicho costo y posible impacto de los mismos en los beneficiarios.

I. Marco general comparativo para evaluar las responsabilidades fiscales de la reforma previsional

En esta sección se explican los tres modelos generales de reforma previsional que han evolucionado en América Latina, así como sus características principales y diferencias entre los ocho países que han introducido dichas reformas, y se identifican y analizan de manera comparativa los factores que determinan el costo fiscal en los tres modelos generales y las ocho reformas.

A. Los tres modelos de reforma y sus características en ocho reformas

Es común referirse a los programas de seguridad social en pensiones en la región y el mundo como "públicos" y "privados", los primeros son los tradicionales administrados por el seguro social y los segundos son los nuevos introducidos por la reforma previsional que comenzó en Chile a principios del decenio del 80. Pero el término "privado" es impreciso ya que no da una definición comprensiva de dicho programa en todos los países. El cuadro 1 (segmento A) ofrece una definición más precisa centrándose en la tres características de los dos programas.

El programa público tiene una cotización no definida porque no es fija sino incierta, ya que tiende a aumentar en el largo plazo debido a varios factores, como la maduración del programa, el envejecimiento

de la población y cambios en las prestaciones. La prestación es definida porque está regulada en la ley, por ejemplo, determina la forma de calcular la pensión; sin embargo es frecuente que una pensión definida no lo sea en la práctica porque puede no ser financieramente sostenible y su valor real puede deteriorarse. El régimen financiero o actuarial puede ser de dos tipos: (a) reparto, cuando no hay reserva o ésta es muy pequeña y el ingreso anual se utiliza para sufragar las prestaciones en el mismo año; y (b) capitalización parcial colectiva (CPC) ya que acumula una reserva que puede o no mantener en equilibrio el programa durante un período de tiempo pero no indefinidamente (por ejemplo, la prima media escalonada). Usualmente se nombra reparto al régimen de CPC, pero esto es un error, ya que el mismo tiene reservas y la diferencia es importante, como se verá en cuanto a los costos fiscales de la transición.

El programa "privado" tiene una cotización definida porque es fija indefinidamente, la cual se deposita en una cuenta individual del asegurado y se invierte, añadiéndole sus rendimientos. La prestación es indefinida o incierta, porque al tiempo del retiro (jubilación) el asegurado recibe una pensión de acuerdo con el monto acumulado en su cuenta individual, el cual dependerá de factores diversos, como su salario, densidad de la cotización y el rendimiento de su cuenta individual. El régimen financiero o actuarial es de capitalización plena e individual (CPI), explicado por las dos primeras características. A los efectos de identificar este programa se le denominará de CPI. Existen además diferencias entre los dos programas en cuanto a su administración pero esto no es un tema crucial en este trabajo (ver Mesa-Lago 1999a).

Las ocho reformas previsionales ocurridas en la región son diferentes pero pueden clasificarse en tres modelos generales: sustitutivo, paralelo y mixto (cuadro 1, segmento B). En el modelo sustitutivo, el antiguo programa de pensiones público se "cierra", o sea, no se permiten nuevas afiliaciones al mismo, y es reemplazado por un nuevo programa de CPI. Chile fue el pionero de este modelo (comenzó a funcionar en mayo de 1981), el cual ha sido seguido, aunque con diferencias, por Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1998): su cotización es definida, la prestación es no definida y el régimen financiero es de CPI. Pero en México se le otorga al asegurado, al tiempo del retiro, la opción de calcular su pensión de acuerdo con el programa público cerrado (prestación definida) o con base al monto acumulado en su cuenta individual (prestación no definida).

En el modelo paralelo no se cierra el programa público pero se termina su monopolio y se le convierte en alternativa a un nuevo programa de CPI con el cual compite. Perú fue el pionero de este modelo (comenzó a funcionar en 1993) y fue seguido por Colombia (1994) pero con diferencias importantes entre ambos. En Perú el programa público no fue reformado inicialmente, sino más tarde y de manera parcial en sucesivas etapas (1995-97), para impulsar el traslado de los asegurados del programa público al privado, y se basa en el reparto. En Colombia hay dos programas públicos: uno es el de las pensiones de empleados del gobierno y fondos de pensiones regionales que fue cerrado y está a cargo del Estado y, el otro, es el administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS) que fue totalmente reformado a fin de reforzar sus finanzas y utiliza el régimen de capitalización parcial colectiva (CPC) aunque es probable que no esté en equilibrio actuarial. El programa de CPI es igual en estos dos países y al homólogo en el modelo sustitutivo.

En el modelo mixto no se cierra el programa público pero se le reforma y convierte en un componente que se combina con otro (nuevo) componente de CPI: el público paga una pensión básica (prestación definida) y el de CPI una complementaria (prestación no definida). Argentina introdujo este modelo (comenzó a funcionar en 1994) y fue seguido por Uruguay (1996), aunque con diferencias. En ambos países el componente público tiene cotización definida, prestación no definida y régimen de reparto, mientras que el componente de CPI es similar al del modelo sustitutivo, ya que tiene cotización definida, prestación indefinida y régimen de CPI.

Cuadro 1

CLASIFICACIÓN DE LAS OCHO REFORMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA DE ACUERDO CON LAS CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE SUS PROGRAMAS Y MODELOS GENERALES: 1999

A. Características		Programas				
		1. "Público"		2. "Privado"		
Cotización		No definida		Definida		
Prestación		Definida		No definida		
Régimen Financiero		Reparto, capitalización parcial colectiva (CPC)		Capitalización plena individual (CPI)		
B. Modelos	Países y año de inicio	Programas	Cotización	Prestación	Régimen financiero	DIP hecha explícita
Sustitutivo a/	Chile: 1981 Bolivia: 1997 México: 1997 El Salvador: 1998	2	Definida	No definida d/	CPI	Sí f/
Mixto c/	Argentina: 1994 Uruguay: 1996	0	Definida	No definida	CPC e/	Sí
		1	No definida	Definida	Reparto	No ⁹
		+	Definida	No definida	CPI	Sí
		2	Definida	No definida	CPI	Sí

Fuente: Mesa-Lago 1999 con modificaciones.

Notas: DIP = Deuda Implícita Previsional.

a/ El programa público se cierra y es sustituido por uno de CPI.

b/ El programa público (completa o parcialmente reformado) continúa como alternativa al programa de CPI.

c/ El programa público es reformado y se convierte en un componente de un programa mixto, el cual tiene también un componente de CPI.

d/ En México, los asegurados al tiempo de la reforma pueden escoger, cuando se retiren, entre las condiciones de adquisición de derechos del programa público cerrado (prestación definida) y el fondo acumulado en la cuenta individual del programa de CPI (prestación no definida).

e/ Este programa tiene una reserva cuantiosa que, sin embargo, puede tener un desequilibrio actuarial en su régimen de prima media escalonada.

f/ Pero no total en México.

g/ Se pospone la DIP.

B. Factores determinantes del costo fiscal en los tres modelos y ocho reformas

Los costos fiscales van a depender de numerosos factores, los cuatro principales serán resumidos en esta sección. Un grupo de dichos factores es "externo" o viene dado: la edad de la población, la antigüedad del programa de pensiones y el porcentaje de cobertura de la fuerza laboral. Otro grupo de factores es "interno", está asociado al diseño de la reforma, dos de ellos se relacionan con el gasto: las responsabilidades asumidas por el Estado durante la transición y después de ésta, y las condiciones de adquisición de derechos en el programa público; y otro factor se relaciona con el ingreso: las cotizaciones salariales al programa público.

1. Edad de la población, antigüedad del programa y cobertura

A mayor el envejecimiento de la población, la antigüedad del programa de pensiones y la cobertura de la fuerza laboral, mayor deberá ser el costo fiscal y viceversa. Los países con poblaciones envejecidas confrontan una caída en la relación activo/pasivo, o sea, entre el número de asegurados cotizantes (declinante) y el de los pensionados (creciente, además estos gozan de larga longevidad), mientras que en los países con poblaciones jóvenes la relación activo/pasivo es muy alta. Los programas de pensiones más antiguos o maduros tienen un déficit previsional mayor que los programas más recientes que aún no han madurado o recién comienzan ese proceso. Bravo (1999) ha demostrado que según aumenta la razón de dependencia de la población de 60 años y más sobre la población en edad productiva (20 a 59 años) aumenta el gasto de pensiones y el déficit operativo con porcentajes del PIB. Por último, los países con cobertura universal o muy alta de la fuerza laboral tienen gastos de prestaciones mayores (incluyendo pensiones asistenciales) que aquéllos con baja cobertura.

Con respecto a los tres factores, los países se dividen en tres grupos: (a) Uruguay, Chile y Argentina tienen las poblaciones más envejecidas (la transición demográfica más "avanzada"), los programas más vetustos (entre 67 y 80 años) y la cobertura superior (entre 60% y 80%) de ahí que sus costos fiscales deberían ser los más altos; (b) Bolivia y El Salvador tienen las poblaciones más jóvenes (transiciones demográficas "incipiente" y "moderada" respectivamente), los programas más recientes (entre 43 y 45 años) y la cobertura más baja (12% y 23%) por lo que tendrían los costos más bajos; y (c) Colombia, México y Perú se colocan en el medio de los otros dos grupos (transición demográfica "plena", programas creados hace 54 a 61 años y coberturas entre 32% y 38%) y deberían tener costos intermedios. La esperanza de vida sigue una pauta similar (CELADE 1997; Mesa-Lago 1998; Villa y Rivadeneira 1999). No obstante, otros factores que se analizarán en la secciones siguientes modifican estas tendencias generales.

2. Responsabilidades asumidas por el Estado durante y después de la transición

Toda reforma conlleva un triple costo fiscal fundamental: (a) el déficit del programa público que se hace transparente e inmediato (total o parcialmente); (b) el valor de las cotizaciones pagadas al programa antiguo por aquéllos asegurados que se trasladan al nuevo programa, que es diferido; y (c) la garantía de una pensión mínima en el nuevo sistema, que también es diferida. El Estado puede también: (d) conceder una pensión de asistencia social a los trabajadores pobres que no están cubiertos por el sistema de previsión social; (e) ajustar las pensiones a la inflación (incluyendo a la mínima en el CPI); (f) dar ciertas garantías a los asegurados en el nuevo programa; y (g) cubrir otros costos fiscales (ver cuadro 3).

a) Déficit del Programa Público

El Estado se hace cargo del déficit operativo del programa público en todos los países ya que, usualmente, sus ingresos por cotizaciones o bien desaparecen o se mantienen pero son menores que sus egresos por pensiones, o sea, que la deuda implícita por tiempo indefinido del programa público se convierte en explícita y durante un plazo determinado. El monto y plazo de pago del déficit operativo varían de acuerdo con el grado en que la deuda implícita se hace explícita y esto a su vez depende del modelo de reforma (ver cuadro 1, segmento A, última columna).

El número que se queda en el programa público y se muda al CPI o mixto, está influenciado por el diverso grado de libertad de escoger concedido a los asegurados, tanto a los que ya están al tiempo de la reforma (existentes) como a los nuevos entrantes en el mercado laboral (futuros). Se puede ordenar a los países en tres grupos según su libertad de escoger: (a) máxima, (b) menor y (c) nula; los costos fiscales *a corto y mediano plazo* aumentan según se reduce dicha libertad (cuadro

2, primer segmento): (a) Argentina, Colombia y Perú permitieron, tanto a los asegurados existentes como a los futuros, seleccionar uno de los dos programas (sin embargo, en Colombia hubo cortes por edad y restricciones a los asegurados existentes más viejos para mudarse, y en Argentina y Perú una vez que se cambia no se puede regresar al público); (b) Chile, El Salvador y Uruguay dieron un plazo a los asegurados existentes para quedarse o mudarse aunque todos los futuros deben afiliarse al CPI o mixto, pero El Salvador y Uruguay hicieron cortes por edad y sólo un parte de los asegurados (entre 36 y 50/55 y mayores de 40 años respectivamente) tuvo la libertad de escoger; y (c) Bolivia y México no otorgaron ninguna libertad pues todos los asegurados antiguos y futuros fueron obligados a trasladarse al programa CPI.

El cuadro 2 (segundo segmento) muestra los porcentajes de los asegurados que están en el programa CPI o mixto: 100% en Bolivia y México; 96-90% en Chile y El Salvador, 77-78% en Perú y Argentina, y 40-48% en Colombia y Uruguay. Con excepción de Uruguay existe una relación inversa entre el grado de libertad para escoger y el porcentaje de asegurados en el programa CPI o mixto, o sea, los países con máxima libertad tienen el porcentaje menor y viceversa. Pero otros factores pueden influenciar la selección, por ejemplo: la edad del asegurado, incentivos para mudarse al programa CPI o mixto (reducción de la cotización, garantía de una pensión mínima, etc.), ventajas para quedarse en el programa público (condiciones de adquisición más flexibles), grado de solidez/insolvencia del programa público, desempeño del programa CPI o mixto (rendimiento de la cuenta individual), percepción por el asegurado de mayor o menor seguridad en uno u otro programa. También el número de años que el programa de CPI o mixto ha estado en funcionamiento influencia la proporción de asegurados que tiene (especialmente si se obliga a afiliarse a todos los asegurados futuros y el programa funciona bien), por ejemplo, 18 años en Chile. Un ordenamiento de los países, por el número de los que se han mudado o entraron en el CPI o mixto (cuadro 2, segundo segmento) es: México 13.8 millones, Argentina 7 millones, Chile 6 millones, Colombia 3 millones, Perú 2 millones, El Salvador 655.605, Uruguay 506.000, y Bolivia 356.000.

En el modelo sustitutivo, por tanto, hay dos variantes: cierre inmediato y total del programa público o cierre para los asegurados futuros y extinción gradual de los asegurados existentes que se quedan en dicho programa. En la primera variante (Bolivia y México) se obliga a todos los asegurados a trasladarse al CPI y surge inmediatamente un déficit en el programa público pues se quedará sin cotizantes pero con todas las pensiones. En realidad se hace totalmente explícita la deuda implícita, pero la transición será la más radical, ya que ocurrirá un déficit inmediato y grande, lo cual puede crear un problema serio de financiamiento al Estado. El número de asegurados que se ha cambiado es muy diferente en los dos países: en México es cercano a 14 millones (aún quedan casi 2 millones en proceso de cambio), mientras que el Bolivia es 356.000, de manera que el déficit inmediato en cifras absolutas debe ser mucho más alto en México, pero no necesariamente en cuanto al porcentaje del PIB debido al mayor tamaño de su economía.

Cuadro 2

LIBERTAD DE ESCOGER (OPCIÓN) ENTRE EL PROGRAMA PÚBLICO Y EL DE CPI/MIXTO Y AFILIADOS EN AMBOS PROGRAMAS EN LOS OCHO PAÍSES: 1998-99

Modelos	Países	Opción entre el Programa Público y los Programas CPI o Mixto (1999)		Afiliados en Ambos Programas (1998)					
				Público		CPI/Mixto		Total	
				Miles	%	Miles	%	Miles	%
Sustitutivo	Chile	Tuvieron opción por 6 meses.	Todos los asegurables deben afiliarse al CPI.	225 a/	3.6	5 966	96.4	6 191	100.0
	Bolivia	Todos obligados a moverse a CPI.	Igual a Chile.	0	0	356 b/	100.0	356	100.0
	México	Igual a Bolivia.	Igual a Chile.	0	0	13 827 c/	100.0	13 827	100.0
	El Salvador	Menos de 36 años debieron moverse a CPI, más de 50/55 (H/M) se quedaron en el público, de 36 a 50/55 tuvieron opción por 6 meses.	Igual a Chile.	74	10.1	655	89.9	729	100.0
Paralelo	Perú	Siempre hay opción de mudarse al CPI, pero no se puede regresar al público.	Tienen opción por 10 días, si no la ejercen, el empleador los afilia al CPI.	600 a/	23.3	1,980	76.7	2 580	100.0
	Colombia	Menos de 35/40 años pueden escoger entre los dos programas; 35/40 o más pueden mantener derechos antiguos pero, si cambian de empleo, pueden escoger entre los dos programas; 50/55 o más pueden escoger si cotizan 10 años más.	Siempre hay opción entre los dos programas. Limitación para el cambio son 3 años. También se aplica a los asegurados al tiempo de la reforma.	4 660 d/	59.7	3 140 d/	40.3	7 800 ^d	100.0
Mixto	Argentina	Siempre hay opción de mudarse del público reformado al mixto, pero no a la inversa.	Opción entre el público reformado y el mixto.	2 000 a/	22.1	7 067	77.9	9 067	100.0
	Uruguay	Menos de 40 años tuvieron que mudarse al mixto, mayores de 40 tuvieron opción por 6 meses.	Todos los asegurables deben afiliarse al mixto.	548 e/	52.0	506	48.0	1 054	100.0

Fuente: Legislación de los países. Afiliados de SAFJP 1999 (Argentina); Mesa-Lago 1999 (Bolivia); Kleijans 1999 (Colombia); SAFF-Santiago 1999 (Chile); SP 1999b (El Salvador); CONSAR 1998 (México); SAFF-Lima 1998, 1999 (Perú); y BPS 1999 (Uruguay).

Notas: a/ Estimados del autor. b/ Diciembre 1997. c/ Aunque todos están obligados a mudarse al programa CPI, en agosto de 1998 aún había 1.7 millones (12% del total) sin afiliarse.

d/ Mayo 1999. e/ Incluye los que se quedaron en el antiguo programa público y los que se mudaron al público reformado pero no están en el mixto porque su ingreso es bajo (ver notas al cuadro 5)

Cuadro 3
RESPONSABILIDADES DEL ESTADO EN LOS COSTOS DE LA REFORMA PREVISIONAL EN LOS OCHO PAÍSES: 1999

Modelos	Países	Financiamiento por el estado del triple costo de la reforma										Otras responsabilidades fiscales		
		Déficit programa público	Bono de reconocimiento					Pensión Mínima en CPI				Pensiones asistencia social	Garantías	
			Existe	Tope	Ajuste a/	Interés real (%)	Cuotas previas (años)	Existe	Paga	Cuotas Previas (años)	Ajuste a/		Rendimiento mínimo	Quiebra b/
Sustitutivo	Chile	Sí	Sí	No	Sí	4	3	Sí	Estado	20	Sí	Sí	Sí	Sí
	Bolivia	Sí	Sí c/	Sí	n.d.	No	¹ / ₁₂	No				No	No k/	No
	México	Sí	No					Sí	Estado	25	Sí	No	No k/	No
	El Salvador	Sí	Sí	No	Sí d/	No d/	Sí	Sí h/	Estado	25	No	No	No	No
Paralelo	Perú	Sí	Sí e/	Sí	Sí	No	4	No i/				No	No	No
	Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	3	3	Sí	Estado	23	Sí	No	Sí	Sí
Mixto	Argentina	Sí	Sí	No	Sí	No	35 f/	Sí j/	Comp. Público	30	Sí	Sí	Sí l/	Sí
	Uruguay	Sí	No g/					Sí j/	Comp. Público	35	Sí	Sí	Sí l/	Sí l/

Fuente: Elaboración del autor basado en la legislación de los países.

Notas: a/ Para el bono, ajuste usualmente a la inflación (IPC) pero con bases distintas, por ejemplo, en Chile el último día del mes anterior a la afiliación en el CPI, mientras que en El Salvador en el año anterior a la afiliación; el ajuste de la pensión mínima se hace en formas diversas, ver texto. b/ De administradoras y compañías de seguro.

c/ Se paga una suma alzada con menos de 5 años de cotización y una suma mensual añadida a la pensión con más de 5 años. d/ No ajuste pero paga un interés igual a la inflación, lo que equivale en la práctica a un ajuste. e/ Requiere cotizaciones por seis meses antes de la reforma y por ello, así como archivos defectuosos del historial de las cotizaciones, sólo al 11% de los afiliados se le ha aprobado el bono. f/ El alto número de años se debe a que no era necesario el pago del bono en un modelo mixto. g/ No es necesario el bono en un modelo mixto. h/ Sólo se paga cuando el ingreso del asegurado es inferior al salario mínimo y ha agotado su cuenta individual en una pensión de renta programada. i/ Una ley estableció el derecho pero no había sido regulada al menos hasta fines de 1998. j/ No en el CPI, pero se paga una pensión básica en el componente público del programa mixto. k/ No se exige rendimiento mínimo de la inversión en estos países. l/ El rendimiento sólo se garantiza en las administradoras públicas en Argentina; en Uruguay en caso de quiebra sólo se garantiza la pensión en las aseguradoras públicas y las administradoras públicas gozan de ventajas sobre las privadas.

En la segunda variante del modelo sustitutivo (Chile y El Salvador) se cierra el programa público para los asegurados futuros y se pasa la mayoría de los asegurados existentes al programa de CPI. El programa público se queda con una minoría de asegurados, los cuales son generalmente los más viejos y se van retirando paulatinamente hasta desaparecer pero, por otra parte, carga con todas las pensiones en curso de pago y las que se generen en el futuro en dicho programa (no sólo por vejez e invalidez de los asegurados sino también sus sobrevivientes con derecho a pensión). El resultado es que ocurre un déficit que primero aumenta, pero luego disminuye, y desaparece a muy largo plazo (40 a 70 años). En 1981 cuando comenzó la reforma en Chile, había 1.7 millones de cotizantes y 1 millón de pensionados, lo que generaba un déficit igual a 1.8% del PIB; en 1982, 1.2 millones de asegurados se mudaron al programa CPI y medio millón quedó en el programa público cerrado que tenía el millón de pensionados, por lo que el déficit fiscal saltó a 6.4% del PIB y alcanzó su cenit en 1984 con 7.6%, pero después ha descendido paulatinamente (Arenas de Mesa 1999b). En El Salvador sólo se mudaron 655,605 asegurados de manera que su déficit en cifras absolutas debe ser muchísimo menor aunque, como en el caso de Bolivia, no necesariamente como porcentaje del PIB debido a las diferencias de tamaño de las economías.

Se argumenta que, si se deja funcionando un programa público en serio desequilibrio, a la larga su déficit será mayor que si se cierra de inmediato, pero existen paliativos tales como reforzar financiera-actuarialmente dicho programa y restringir sus condiciones de adquisición, a fin de eliminar o, al menos, reducir substancialmente su desequilibrio. Esta alternativa, combinada con una deuda implícita que sólo se hace explícita parcialmente, es seguida por los modelos paralelos y mixtos, y puede hacer más suave la transición al diferir parte del déficit (Queisser 1998).

En los modelos paralelos sólo se hace explícita la parte de la deuda implícita del programa público correspondiente al grupo asegurado que se traslada al programa de CPI, pero no la del grupo que se queda en el programa público y, debido a ello, hay diferencias entre Perú y Colombia. En el primero, sólo una minoría de los asegurados se ha quedado en el público, se prohíbe el retorno a dicho programa y poquísimos de los nuevos asegurados se afilian al mismo, así que en Perú la parte de la deuda explícita es mayoritaria, y el déficit debería ser alto a corto y mediano plazo (aunque inferior al de los países que siguen el modelo sustitutivo), pero debería disminuir a largo plazo. Por lo contrario, en Colombia la mayoría de los asegurados se ha quedado en el programa público reformado-ISS (4.7 millones, 60% del total) y continúan cotizando al mismo, además los asegurados pueden trasladarse del CPI al público (se permiten cambios cada tres años con restricciones), y parte de los que entran en el mercado de trabajo seleccionan el público, con lo cual la deuda explícita y el déficit a corto y mediano plazo deberían ser menores que en Perú, pero el déficit posiblemente aumente a largo plazo. Otros factores pueden influenciar el monto del déficit, especialmente la situación financiera del programa público, la cual es mucho mejor en Colombia que en Perú.

En los modelos mixtos se hace aún menos explícita la deuda implícita, porque no se cierra el programa público pero, además, en el programa mixto hay un componente público de manera que los asegurados no se mudan por completo a un programa CPI como en el modelo paralelo. En Argentina la mayoría de los asegurados (7 millones, 78% del total) está en el componente público del programa mixto pero sólo sus empleadores cotizan al mismo, mientras que los asegurados cotizan al componente de CPI. Además hay 2 millones de asegurados (22% del total) en el programa público reformado, se permite afiliarse al mismo a los nuevos entrantes a la fuerza laboral, y tanto las cotizaciones de los empleadores como las de los asegurados van a este programa. Así pues, todos los asegurados en Argentina (9 millones) pertenecen ya sea al programa público o al componente público del mixto, y todas las cotizaciones o sólo la de los empleadores van a dicho programa/componente, lo cual debería de reducir el déficit a corto y mediano plazo. En Uruguay se obliga a todos los futuros asegurados a incorporarse al programa mixto, pero 52% de los asegurados actuales aún está afiliado al programa público. Como en Argentina, el programa

público recibe las cotizaciones de empleadores y asegurados y, en el programa mixto, las cotizaciones del empleador se asignan al componente público (hasta un tope de salario), pero dicho componente también recibe las cotizaciones de los asegurados de bajo ingreso. Debido a esta complejidad es difícil pronosticar si, en cuanto a este factor, Uruguay tiene un déficit menor o mayor que el de la Argentina. En ambos países, el equilibrio financiero del programa/componente público es fundamental con respecto al déficit y va estar afectado por las cotizaciones efectivas y condiciones de adquisición, como se verá más tarde.

b) Bono de reconocimiento

El valor de las cotizaciones aportadas por los asegurados al programa antiguo que se mudan al nuevo debería ser transferido a éste y el Estado generalmente se hace responsable de dicho costo mediante el "bono de reconocimiento" ("prestación compensatoria" en Argentina, "compensación por cotizaciones" en Bolivia y "certificado de traspaso" en El Salvador). El bono es un documento que se deposita en la cuenta individual del asegurado y no se hace efectivo hasta el tiempo del retiro o cuando muere habiendo adquirido el derecho. Usualmente se paga en una suma alzada, pero puede ser también en mensualidades de la pensión (Argentina, y Bolivia con 5 años de cotizaciones), de manera que su costo es diferido: comienza a aumentar cuando ya está disminuyendo el costo fiscal del déficit, pero a largo plazo también se reducirá y desaparecerá (cuando hayan muerto todos los asegurados y sus dependientes con derecho a pensión). Como el bono generalmente se hace efectivo al tiempo del retiro, implica un desembolso considerable si bien diferido, mientras que si se paga en mensualidades con la pensión estará diferido por un período aún más largo.

A diferencia del déficit, sin embargo, el Estado no concede el bono en todos los países y la forma de estimar su valor es diversa (ver cuadro 3). Chile ofrece las condiciones más generosas: lo ajusta a la inflación, no le pone un tope a su valor, le añade un interés real anual del 4% y sólo requiere 3 años de cotizaciones para concederlo. Como resultado, dos tercios del fondo de pensión acumulado por el grupo de asegurados que se mudó del programa público al de CPI será aportado por el bono. Pero su costo es muy elevado, más aún, las proyecciones originales y otras hechas a fines del decenio del 80 sobre el costo fiscal total de dicho bono han resultado ser una mitad del valor estimado a fines del 90 (Arenas de Mesa 1999b).

Con el fin de eliminar dicho costo, dos países no conceden el bono (México y Uruguay). Perú sólo lo ha otorgado a una minoría de los que tienen el derecho: 11% de los afiliados en 1998. En Colombia sólo el 40 % de los asegurados (que están en el CPI) tiene derecho al bono; además, a mediados de 1998, sólo un tercio de los asegurados cotizantes activos en el CPI había recibido dicho bono debido a demoras resultantes de la antigua fragmentación de fondos de pensiones, los pobres récords de cotizaciones previas y que los gobiernos regionales no están completamente cumpliendo con su entrega (Clavijo 1998; IMF 1999). Los países que otorgan el bono han intentado reducir su costo: estableciéndole un tope (Bolivia, Colombia y Perú), no abonándole interés (Argentina, Bolivia, El Salvador y Perú), y/o aumentando el número de años de cotización requerido para concederlo (Perú 4 y Argentina 35).

México no otorga el bono pero el número de años de cotización al programa público es añadido al número de años aportados al CPI, a fin de cumplir con el número de años requerido para el retiro; además se transfieren las cotizaciones de un programa de ahorro que sólo operó 5 años; por último se concedió la opción ya explicada: al tiempo del retiro, todos los asegurados que estaban en el programa público (unos 14 millones) podrán escoger la pensión mayor entre la calculada con base a las normas de dicho programa o la suma acumulada en su cuenta individual (si optan por la primera deberán entregar al fisco el saldo de su cuenta individual). No podemos determinar aquí si este último costo fiscal será mayor que el del bono pero, mientras que el bono

puede estimarse, la referida opción es muy difícil de calcular pues dependerá en gran medida de la conducta de los asegurados.

En un modelo mixto, no debería haber razón de otorgar un bono de reconocimiento, puesto que los asegurados se quedan en el componente público que les pagará una prestación básica (Argentina y Uruguay, ver cuadro 3). Esta es la razón por la cual Uruguay no otorga el bono aunque toma en cuenta los años de cotización previos a la reforma para cumplir con el requisito de los años requeridos para el retiro. Tampoco se concedía el bono en el anteproyecto de ley de reforma en Argentina pero un congreso pródigo decidió otorgarlo (aunque exige 35 años de cotizaciones) y, para no discriminar, también concedió una "prestación adicional permanente" a los que se quedan en el programa público, con lo cual aumentó innecesariamente el costo de la transición.

c) Pensión mínima

El Estado garantiza una pensión mínima a los asegurados que no han logrado acumular un monto suficiente en su cuenta individual para financiar dicha pensión, por lo que sufraga la diferencia resultante. Este costo es diferido como el del bono pero, a diferencia de éste y del déficit, no tiene fin pues siempre puede haber nuevos entrantes en el mercado laboral que no logren acumular el monto requerido en su cuenta individual. El costo fiscal de la pensión mínima depende del número de asegurados cuyo fondo es insuficiente para sufragarla y éste, a su vez, es resultante de varios factores como el nivel salarial, la densidad de cotización, el rendimiento del fondo, el tamaño de las comisiones cargadas por las administradoras, el ajuste del monto de la pensión al costo de vida, etc. En Chile se ha advertido que dicha garantía parece ser un incentivo a los asegurados de bajo ingreso para disminuir sus cotizaciones al mínimo necesario a fin de ganar el derecho y así maximizar el subsidio fiscal. En todo caso las proyecciones iniciales del costo de la pensión mínima son un tercio de las proyecciones recientes (Arenas de Mesa 1999b).

Para eliminar/reducir este costo, Bolivia no otorga la pensión mínima y Perú ha promulgado una ley reconociéndola pero no la ha regulado por lo que no se paga hasta ahora. En los países que la conceden se exige un alto número de años de cotizaciones, que fluctúa de 20 en Chile a 30/35 en Argentina y Uruguay. Además de 25 años, El Salvador requiere que el ingreso del asegurado sea menor al salario mínimo, que haya disponibilidad de recursos fiscales, y la pensión mínima no se ajusta a la inflación. México también requiere 25 años de cotizaciones y se aduce que el costo fiscal de la pensión mínima será menor que en otros países pues es estimada como 38% del salario promedio, descendiendo a 25% en 2025 según se incrementa el salario real (Grandolini y Cerda 1998). El costo en estos dos países debería ser menor que en Chile.

En un modelo mixto no hay que garantizar una pensión mínima en el componente del CPI, pero los asegurados tienen derecho a una prestación básica en el componente público; este es el caso de Argentina y Uruguay.

d) Pensión de asistencia social

Como parte de la reforma previsional, el Estado se compromete a financiar pensiones de asistencia social (no contributivas) al sector de la población no cubierto por el sistema y que es pobre. De los ocho países sólo tres, pioneros de la seguridad social en la región, otorgan dichas pensiones: Argentina, Chile y Uruguay (de hecho las pensiones asistenciales existían antes de la reforma previsional pero ésta las consolidó y extendió). En los restantes cinco países no hay costo fiscal por este concepto, pero tampoco existe dicho mecanismo para aliviar la pobreza, cuya incidencia es mucho mayor que en los tres países que otorgan las pensiones asistenciales. En los tres países que las conceden, las pensiones asistenciales se otorgan por vejez e invalidez pero no a los sobrevivientes y están sometidas a una comprobación de ingresos (en Uruguay el beneficiario

no puede estar mantenido por su familia). Además están limitadas por los recursos fiscales asignados en el presupuesto (Argentina y Chile), se determina anualmente su número (Chile), y se fijan como un porcentaje de la pensión mínima en el sistema contributivo. La proporción del número de las pensiones asistenciales en relación al total de todas las pensiones (incluyendo las del sistema contributivo) es bajo en Argentina y Uruguay (8% y 9%), pero alto en Chile (35%), sin embargo en los tres países, la proporción del costo de las pensiones asistenciales en relación al costo de todas las pensiones es pequeña (4% al 6%), debido a que el monto de las asistenciales es muy bajo en relación al de las pensiones contributivas. No obstante había variaciones importantes en el monto de la pensión asistencial mensual en 1998 (en dólares de EEUU): 150 en Argentina, 134 en Uruguay y 52 en Chile. De manera que en el último hay un alto porcentaje de pensiones asistenciales pero su costo se reduce limitando considerablemente su monto y costo fiscal (Mesa-Lago 2000).

e) Ajuste de las pensiones

El ajuste de las pensiones al costo de la vida es diverso en los ocho países, por lo que hay también diferencias en cuanto al costo fiscal. En Chile se hace mediante una unidad monetaria constantemente ajusta a la inflación (U.F.); en Bolivia se basa en un índice relacionado con el dólar de EEUU; en México el gobierno lo fija anualmente de acuerdo con el IPC; en El Salvador el gobierno lo fija anualmente en base al salario cotizante y los recursos fiscales disponibles (la pensión del programa CPI sólo se ajusta si es por renta vitalicia); en Perú se hace por ley en el programa público; en Colombia la hace el gobierno con base en el IPC; en Argentina antes se hacía trimestralmente en base al salario imponible, el número de asegurados y sus cotizaciones (AMPO), pero desde 1997 es discrecional y se determina en el presupuesto anual (un mecanismo para reducir el costo fiscal); y en Uruguay se hace por el índice medio de salarios. La pensión mínima en México se liga al salario mínimo de 1997 ajustado al IPC; en Chile el gobierno (desde 1990) le hace ajustes periódicos teniendo en cuenta la inflación pasada; y no se ajusta a la inflación en El Salvador.

f) Otras garantías Estatales

En Chile, Colombia, Argentina y Uruguay el Estado asume otras dos responsabilidades: (i) garantiza un rendimiento mínimo de la inversión de los fondos de pensiones (cuando una administradora tiene un rendimiento anual por debajo del rendimiento promedio de todo el sistema y su reserva y encaje son insuficientes para suplir el costo de la diferencia); y (ii) garantiza el pago de las pensiones en caso de quiebra de administradoras de fondos de pensiones y compañías de seguros (cuando no es posible conseguir que otra administradora o compañía se haga cargo de los pensionados). La primera garantía sólo existe en Argentina para los asegurados en las administradoras públicas; la segunda garantía se aplica en Uruguay sólo en las aseguradoras públicas (la administradora pública ofrece mejor garantía que el resto). Estos dos países, por tanto, reducen el potencial costo fiscal que puede resultar de dichas garantías mediante una discriminación entre las entidades gestoras y sus afiliados. Los otros cinco países no tienen costo fiscal por dicho concepto pero no protegen las pensiones en caso de una caída fuerte del rendimiento de sus administradoras y abandonan a los pensionados a su suerte en caso de quiebra.

g) Otros costos fiscales: grupos excluidos de la reforma

Puede incluirse entre las responsabilidades estatales o costos fiscales, el de las pensiones de las fuerzas armadas (usualmente incluyendo a la policía), cuyos programas están separados del sistema general de previsión social en toda la región (en los ocho países, salvo quizás Bolivia) excepto Costa Rica que no tiene fuerzas armadas. El costo fiscal ocurre porque las cotizaciones de los asegurados son insuficientes para financiar sus pensiones (que se otorgan a edad temprana y son usualmente

generosas), no existe una reserva o ésta es muy pequeña, y el Estado por consiguiente cubre el déficit. En Chile y Uruguay se ha calculado el costo fiscal por este concepto, pero no en los otros seis países.

Otros grupos de asegurados han quedado excluidos de la reforma en algunos países y sus programas usualmente reciben algún tipo de subsidio estatal: los funcionarios del gobierno federal y los trabajadores del petróleo en México; los empleados de las provincias y municipios en Argentina (gradualmente incorporados al sistema general); los congresistas, petroleros, profesores públicos y empleados provinciales y municipales en Colombia; y bancarios, profesores y notarios en Uruguay. Es virtualmente imposible calcular el costo fiscal previsional de estos grupos.

3. Las condiciones de adquisición de derechos en el programa público

La liberalidad de las condiciones de adquisición de derechos (especialmente para la pensión de vejez) antes de la reforma y si las mismas han sido mantenidas o tornado más estrictas por aquella, tienen también un impacto en el costo fiscal: a más duras dichas condiciones menor el déficit y viceversa. La mayoría de los países ha introducido restricciones y el cuadro 4 resume las principales condiciones para acceder a la pensión de vejez en el programa/componente público y las contrasta con las del programa/componente de CPI.

La primera columna del cuadro muestra que, antes de la reforma, cinco de los ocho países tenían edades de retiro de 55/60 (mujeres/hombres); las edades en las tres restantes eran: una enorme variedad en Chile entre los múltiples fondos de pensiones públicos, 50/55 en Bolivia, y 65 para ambos sexos en México. La segunda columna indica que todos los países han aumentado dichas edades en el programa público, menos El Salvador y México que las mantuvieron sin cambio. La tercera columna muestra que las edades en el CPI son muy similares a las del programa/componente público.

En Chile, las edades de retiro variaban considerablemente entre los múltiples fondos de pensiones antiguos pero, en 1979, fueron todas unificadas en 60/65 (mujeres/hombres) en el público, y las mismas edades se fijaron para la edad normal de jubilación en el CPI. A pesar del aumento de la edad (que debió disminuir el costo fiscal), la esperanza de vida de una jubilada chilena es la tercera más alta en los ocho países (la del hombre es la quinta; ver cuadro 4); aunque sólo queda menos de un 4% de los asegurados en el programa público cerrado, debe haberse generado un número considerable de pensiones a esa edad baja. También hubo cierta normalización en los diversos años de cotización requeridos para acceder al retiro: 10 entre los empleados y de 10 a 20 entre los obreros; aunque esto también implicó un endurecimiento, ese período es uno de los más bajos. Por último, para el cálculo de la pensión pública se usan los 5 últimos años de salarios (de los más cortos y cercanos al retiro entre todos los países, lo cual aumenta el monto de la pensión) y la tasa de reemplazo fluctúa entre 50% y 70% (intermedia).

En Bolivia las edades en el programa público cerrado eran las más bajas (55/60) entre los ocho países, pero sólo se mantuvieron (así como los otros requisitos) para los pocos que ya las tenían al tiempo de la reforma, y se incrementaron a 65 años para ambos sexos en el CPI, lo que resulta en una de las dos esperanzas de vida más bajas para los jubilados. Por lo contrario México tenía, antes de la reforma, una de las edades de retiro más altas en la región (65 para ambos sexos), las cuales resultaban en bajísima expectativa de vida de los jubilados; la reforma mantuvo dicha edad en el CPI. En El Salvador, las edades de retiro en el público eran las más bajas después de las de Bolivia y el proyecto de ley de reforma las aumentaba a 60/65, pero esto fue rechazado en el congreso debido a la fuerte oposición política y quedó la misma edad en ambos programas; así que las edades actuales continúan siendo muy bajas; contrario a Bolivia, las esperanzas de vida de los jubilados en ambos programas de El Salvador son las más altas entre los ocho países (excepto la mujer en Uruguay).

Cuadro 4

CONDICIONES DE ADQUISICIÓN DEL DERECHO A LA PENSIÓN POR VEJEZ EN LOS PROGRAMAS/COMPONENTES PÚBLICO Y CPI EN LAS OCHO REFORMAS PREVISIONALES: 1999

Modelos	Países	Edades de retiro (hombres y mujeres)			Años esperanza de vida al retiro		Años de cotización requeridos		Público	
		Público			Mujeres	Hombres	Público	CPI	Ultimos años de salario	Tasa de reemplazo (%)
		Antes	Después	CPI						
Sustitutivo	Chile	n.d.	60/65 c/	60/65	21.8	14.5	10-20 i/	j/	5	50-70
	Bolivia	50/55	50/55 d/	65	16.8	12.1	15	j/	5	30-100
	México a/	65	65	65	17.4	15.6	9.5	25 k/	5	35-100
	El Salvador	55/60	55/60	55/60	23.9	18.1	25 k/	25 l/	10	30-60
Paralelo	Perú	55/60	65 e/	65	14.5	13.0	20 m/	20	3-5	50-100
	Colombia	55/60	57/62 f/	f/	21.7	16.2	20 n/	j/	20 n/	65-85
Mixto	Argentina b/	55/60	60/65 g/	60/65 g/	21.3	13.5	30	j/	10 p/	p/
	Uruguay b/	55/60	60 h/	60 h/	24.6	16.8	35 o/	35 o/	10-20 q/	50-82

Fuente: Mesa-Lago y Bertranou 1998; Mesa-Lago 1998; puesto al día con legislación de los países.

Notas: a/ El programa público se cierra pero, los que estaban asegurados cuando se implantó la reforma, al tiempo del retiro pueden optar por acogerse a sus condiciones. b/ Condiciones uniformes en el programa/componente público y el del CPI. c/ En 1979 las diversas edades y otras condiciones en los múltiples programas públicos fueron homologadas y, en 1980, se estableció la misma edad en el programa público homologado y en el CPI. d/ Sólo para aquéllos que habían adquirido el derecho al cerrarse el programa público. e/ Las edades eran 55/60 hasta 1995 en que se homologaron en 65 con la del CPI. f/ Incremento gradual de 55/60 a 57/62 en el público, no se requiere una edad específica en el CPI sino un monto determinado en la cuenta individual. g/ Incremento gradual de 55/60 a 60/65. h/ Incremento gradual de la edad de la mujer de 55 a 60. i/ A los obreros entre 10 y 20 años, según sexo y frecuencia de las cotizaciones; a los empleados 10 años en todo caso. j/ No se requiere, pero sí tener un monto acumulado en la cuenta individual que se determina según fórmulas diversas en los países. k/ Aumentados de 10 a 25 años. l/ También con 30 años independientemente de la edad. m/ Aumentados de 13-15 a 20 en 1996. n/ Aumentados de 10 a 20. o/ Aumentados de 30 a 35. p/ Años de cotización requeridos sólo para la prestación compensatoria y la prestación adicional por permanencia; fórmula especial de cálculo para la pensión básica. q/ Aumentados de 3 a 10-20.

Pero debe recordarse que en México, todos los asegurados al tiempo de la reforma tienen el derecho de escoger la mejor pensión entre la calculada de acuerdo con las normas del programa público y la que resulte del fondo acumulado en la cuenta individual en CPI. Hay unos 14 millones de asegurados con derecho a la referida opción y, si no tienen mucho acumulado en sus cuentas individuales (especialmente los más viejos), van a acogerse a las normas generosas del programa público: sólo se requieren 9.5 años de cotización, la pensión se calcula sobre el promedio de los últimos cinco años de salarios y la tasa de reemplazo puede llegar hasta 100%. En El Salvador se concedió a los asegurados que se quedaron en el programa público, la opción de calcular su pensión de acuerdo con las normas antiguas o las nuevas introducidas por la reforma en el programa público; dicha opción, por tanto, es diferente que la de México y sólo 73,593 asegurados se quedaron en el programa público.

Perú tiene, junto con México, las edades más altas para el retiro en la actualidad. Sin embargo, las edades originales en el programa público eran 55/60 y se mantuvieron sin cambio hasta 1995, lo cual era un atractivo para quedarse en el público (que entonces tenía la mayoría de los asegurados), pues la edad en el CPI desde su inicio se fijó en 65 años (a esto se añadía que la cotización del asegurado era una cuarta parte de la del CPI). Para empujar el traslado al CPI se homologó la edad del público en 65 años, pero las edades anteriores facilitaron la jubilación por dos años y fueron mantenidas para aquéllos que ya habían adquirido el derecho. Nótese que las expectativas de vida de un pensionado por vejez a los 65 años en Perú son de las más bajas (conjuntamente con Bolivia) entre los ocho países.

En Colombia las edades de retiro antes de la reforma variaban entre diversos programas, pero la mayoría era de 55/60 (iguales a las de El Salvador) pero han sido unificadas y gradualmente aumentadas a 57/62; aún con dicho incremento los jubilados tienen la tercera esperanza de vida más alta en los ocho países, sólo superadas para ambos sexos en El Salvador y Uruguay (las mujeres en Chile tienen una esperanza similar). Las otras condiciones se hicieron mucho más estrictas en el programa público: los años de cotización y los años de salario para calcular la pensión se duplicaron de 10 a 20, y la tasa máxima de reemplazo se redujo y no es de las más altas (Sin embargo, las antiguas edades y fórmula para calcular las pensiones se han mantenido para los asegurados que tenían 35/40 o más años de edad al momento de la reforma y se quedaron en el ISS, lo cual aumenta el costo fiscal; Schmidt-Hebbel 1995). En el programa CPI no se requiere ni una edad específica ni tampoco años de cotización, sino un monto determinado en la cuenta individual, lo cual puede resultar atractivo para asegurados de alto ingreso pero no para los de ingreso medio y bajo. Esto en parte explica por que 60% de los asegurados están en el programa público, pero las restricciones en las condiciones de adquisición impuestas por la reforma deberían reducir el costo fiscal.

Antes de la reforma en Argentina, las edades de retiro estaban unificadas en 55/60 en el programa público, o sea, eran tan bajas como las de El Salvador pero la esperanza de vida era muchísimo más alta en Argentina; las edades están siendo aumentadas gradualmente a 60/65 (en ambos programas por igual), lo cual ha reducido la esperanza de vida de los jubilados especialmente la de los hombres; además, se requieren 30 años de cotización en el programa público sólo superados en Uruguay. Este endurecimiento de las condiciones debería reducir el costo fiscal, pero debe recordarse que el legislador concedió innecesariamente, el bono de reconocimiento en el programa mixto y una "prestación adicional" (igualmente innecesaria) en el programa público cerrado.

En Uruguay las edades de retiro eran iguales a las de Argentina antes de la reforma (55/60) y se está aumentando la edad de la mujer a 60, equiparándola con la exigida a los hombres, pero la de estos no se ha subido (como en Argentina), lo cual ha resultado en la segunda esperanza de vida más alta de los jubilados hombres entre los ocho países. Para compensar esto se incrementaron los

años de cotización requeridos de 30 a 35 (el período mayor) y se redujo la tasa mínima de reemplazo; las otras condiciones del programa/componente público permanecen igual, pero Uruguay no concede bono de reconocimiento ni "prestación adicional" como Argentina, así que es posible que sus costos fiscales sean menores en cuanto a las condiciones de adquisición.

4. Las cotizaciones salariales al programa público

Esta sección se concentrará en los cambios de las cotizaciones salariales de empleadores y asegurados en el programa/componente público, por cuanto tienen un impacto importante en el costo fiscal; sólo se dará aquí una visión muy escueta de la situación financiera de dichos programas antes de la reforma, ya que este punto será parte del análisis del déficit fiscal del programa público en las secciones II y III.

En el modelo sustitutivo de Chile: (a) se eliminó la cotización del empleador en los programas públicos y de CPI, argumentando que la misma provocaba una distorsión en el mercado laboral (un incentivo para sustituir mano de obra por capital); (b) se redujo la cotización del asegurado en el CPI (aunque se aumentó su carga debido a la comisión y la prima), pero no disminuyó la cotización en el programa público cerrado la cual se mantuvo más alta aunque en parte homologada (dicha discriminación fue justificada por un supuesto corte de costos en el CPI pero, en realidad, la reducción resultó del endurecimiento de las condiciones de adquisición en *ambos* programas); y (c) no había cotización salarial del Estado como tercera parte, aunque sí subsidio fiscal a varios fondos de pensiones (ver cuadro 5). Sin entrar aquí en el debate en torno a si el primer argumento está confirmado empíricamente, la eliminación de la cotización patronal resultó en una caída en el ingreso del programa público y, por tanto, en un incremento del costo fiscal. El mantenimiento sin cambio de la cotización del asegurado en el programa público, aunque discriminatorio, al menos no redujo el ingreso por cotización de los que se quedaron en dicho programa. Consideraciones fiscales, así como normas constitucionales y oposición política, motivaron a los otros países a tomar decisiones distintas. Explicaremos los cambios en el programa público o componente público del mixto (cuadro 5), que son fundamentales a los efectos del costo fiscal, pero también brevemente los cambios en el programa/componente CPI (cuadro 6), aunque los mismos no tienen un impacto directo en el costo fiscal, pero para contrastarlos con los primeros.

En los modelos sustitutivos de Bolivia y México se cerraron los programas públicos y se obligó a todos los asegurados a trasladarse al CPI, por lo cual las cotizaciones que iban a dichos programas desaparecieron (diferente a Chile); las reservas y otros recursos de los programas públicos fueron tomados por el Estado, el cual se hizo responsable del déficit que proporcionalmente debería ser mayor que el de Chile ya que éste sólo eliminó la cotización del empleador. En el CPI de Bolivia se eliminó la cotización del empleador y la del Estado como tercero, pero se incrementó la cotización del asegurado en una proporción similar (4.5%). En el CPI de México se dejaron iguales las cotizaciones de asegurados y empleadores (aunque se elevaron los topes salariales en la mayoría de las ramas, con lo cual se aumentó la cotización efectiva), pero se incrementó la cotización como tercero del Estado (en 1.755%) y, debido a las comisiones y primas que debe sufragar el asegurado, su cotización aumentó 1.66%. La situación financiera del programa mexicano era probablemente mejor que la de Bolivia, pero en ambos países el Estado absorbió las reservas existentes.

En El Salvador, también con un modelo sustitutivo, los cambios fueron muy distintos. La cotización total del asegurado antes de la reforma era 1.5% (1% para pensiones y 0.5% para vivienda) y la del empleador era 7% (2% para pensiones y 5% para vivienda); ambas cotizaciones para viviendas fueron eliminadas. En el programa público cerrado, la cotización para pensiones del empleador se aumentó gradualmente de 2% en 1996 a 5.5% en 1999 y continuará aumentando

**COTIZACIONES SALARIALES (%) PARA EL PROGRAMA/COMPONENTE PÚBLICO
ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA EN LOS OCHO PAÍSES**

Modelos	Sustitutivo				Paralelo		Mixto				
	Chile a/	Bolivia b/	México b/	El Salvador c/	Perú d/	Colombia e/	Argentina		Uruguay		
<i>Reforma</i>											
<i>Antes</i>											
Asegurado	6.5/11.5	8.0	2.125	1.5	3.0	2.7	11.0		13.0		
Empleador	12.5/18.8	4.5	7.950	7.0	6.0	5.3	16.0		14.5		
Estado	0	1.5	0.425	0	0	0	0		0		
Total	19.0/29.3	14.0	10.500	8.5	9.0	8.0	27.0		27.5		
<i>Después</i>							Público f/	Mixto g/	Público f/	Mixto g/	
Asegurado	19/21	0	0	5.5/7	13.0	3.4	11.0	0	15.0	h/	
Empleador	0	0	0	5.5/7	0	10.1	16.0	16.0	12.5	12.5 i/	
Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Total	19/21			11/14	13.0	13.5	27.0	16.0	27.5	12.5	
<i>Diferencia</i>											
Asegurado	+12.5/+9.5	-8.0	-2.125	+4/+6	+10.0	+0.7	0	-11	+2.0	j/	
Empleador	-12.5/-18.8	-4.5	-7.950	-1.5/0	-6.0	+4.8	0	0	-2.0	-2.0	
Estado	0	-1.5	-0.425	0	0	0	0	0	0	0	
Total (neto)	0/-9.3	-14.0	-10.500	+2.5/+6	+4.0	+5.5	0	-11	0	j/	

Fuente: Elaboración del autor basado en la legislación de los países y Mesa-Lago 1978, 1998.

Notas: a/ Antes de la unificación y normalización de 1979 había numerosos fondos de pensiones con diversas cotizaciones (el cuadro 4 muestra el rango), en todos ellos la cotización del empleador era mucho mayor que la del asegurado (el doble en los dos fondos mayores); la cotización del empleador fue eliminada en todos y la del asegurado aumentada en todos (al doble en los dos mayores). b/ El programa público se cierra por completo y se trasladan todos los asegurados al CPI; los antiguos recursos del programa público pasan al Estado; en Bolivia se incrementó el salario una vez al inicio de la reforma, para compensar el aumento de la cotización del asegurado; en México se aumentaron los topes salariales de cotización en casi todas las ramas. c/ Antes de la reforma la cotización del asegurado era 1.5% (1% para pensiones y 0.5% para vivienda) y la del empleador era 7% (2% para pensiones y 5% para vivienda), las cotizaciones para viviendas fueron eliminadas, resultando en una reducción de la cotización total del empleador a 5.5% en 1999 (que se aumenta gradualmente hasta que en 2002 igualará la de 7% que tenía antes de la reforma), pero en un incremento gradual de la cotización total del trabajador que era 5.5% en 1999 (y ascenderá a 7% en 2002); hay cotizaciones más altas para los maestros públicos (14% en total, debido a prestaciones más generosas), las cuales se homologarán con el sistema general en 2002. d/ Las cotizaciones del empleador y el asegurado se dejaron sin cambio hasta 1995 (contrastando con la eliminación de la cotización del empleador y el incremento de la del asegurado en el CPI), en 1995-96 se eliminó la cotización del empleador y se homologó la cotización del asegurado con la del CPI, en 1997 se aumentó la del asegurado 1.2% sobre la del CPI. e/ El asegurado de alto ingreso debe además contribuir 1% para el fondo de solidaridad, lo que hace un total de 14.5%, 1% más que en el CPI. f/ En el programa público reformado. g/ En el componente público del programa mixto. h/ La cotización del asegurado se asigna según el nivel de salario: hasta 5,000 pesos mensuales va al componente público del mixto (pero con opción de asignar 50% al CPI), de 5,000 en adelante sólo puede ir al CPI (ver cuadro 5). i/ La cotización del empleador se asigna toda al componente público del mixto pero tiene un tope de 15,000 pesos mensuales; el porcentaje que se muestra en el cuadro es en el empleo privado, en el empleo público aumenta a 16.5% y 24.5%. j/ No puede calcularse debido a que un porcentaje no determinado va al componente público, pero hay una reducción substancial de la cotización que podría resultar en un total de -14% o -15%.

Cuadro 6
COTIZACIONES SALARIALES OBLIGATORIAS a/ Y COMISIONES AL PROGRAMA/COMPONENTE CPI: 1999
(En porcentajes del salario)

Cotizaciones y comisiones	Sustitutivo				Paralelo		Mixto	
	Chile	Bolivia	México	El Salvador	Perú	Colombia	Argentina	Uruguay
1. Asegurado	10.0	12.0	2.125	2.00	8.00	3.4	7.58	12.37 g/
a. Vejez	10.0	10.0	1.125	n.d.	8.00	2.5	7.58	n.d.
b. Inv.-Sobr. (I-S)	b/	2.0	1.000	n.d.	b/	0.9 f/	b/	n.d.
2. Empleador	0	0	7.950	5.50	0	10.1	0	0
a. Vejez	0	0	5.150		0	7.5	0	0
b. Inv.-Sobr. (I-S)	0	0	2.800		0	2.6 f/	0	0
3. Sub-Total (1+2)	10.0	12.0	10.075	7.50	8.00	13.5	7.58	12.37
4. Comisiones (Asegurado)	2.67	0.5	1.660	3.25	3.80	f/	3.42	2.63
a. Vejez	2.08	0.5	1.660	1.20	2.34	f/	2.47	2.05
b. Prima I-S	0.59	c/	0	2.05	1.46	f/	0.95	0.58
5. Total asegurado (1+4)	12.67	12.5	3.785	5.25	11.80	3.4	11.00	15.00
6. Aporte total (1+2+4)	12.67	12.5	13.915 d/	10.75 e/	11.80	13.5	11.00	15.00
7. Diferencia con cotización antes de la reforma (cuadro 4)								
Asegurado	+1.17/+6.17	+4.5	+1.660	+4/+6	+8.8	+0.7	0	+2.00
Empleador	-12.5/-18.8	-4.5	0	-1.5/0	-6.0	+4.8	0 h/	-2.00 i/
Estado	0	-1.5	+1.755	0	0	0	0	0
Total	-11.33/-12.63	-1.5	+3.415	+2.5/+6	+2.8	+5.5	0	0

Fuente: Elaboración del autor basado en SAFJP 1999 (Argentina); Mesa-Lago 1998 y Queisser 1998 (Bolivia); SB 1998 (Colombia); SAFP-Santiago 1999 (Chile); SP 1999a, 1999b (El Salvador); CONSAR 1998 y Soto 1998 (México); Queisser 1997 y Mesa-Lago 1998 (Perú); y BCU 1998 y BPS 1999 (Uruguay).

Notas: a/ Hay cotizaciones voluntarias adicionales del asegurado (10% al 20%) en todos los programas. b/ El financiamiento de I-S se hace con la prima (4b). c/ No hay prima pues el costo se carga al asegurado en 1a. d/ Incluye cotizaciones para cesantía por edad avanzada y gastos médicos de los pensionados; además hay una cotización estatal de 2.375% la cual explica la diferencia en el aporte total. e/ Las cotizaciones se incrementan gradualmente hasta 2002 y se homologan: 3.25% asegurado y 6.75% empleador, más una comisión máxima de 3% al asegurado. f/ Las cotizaciones 1b y 2b se pagan a las administradoras como comisión de vejez (1.92%) y prima I-S (1.58%), para un aporte total del 3.5%, dividido entre 75% el empleador y 25% el asegurado. g/ La cotización del asegurado se asigna según tres tramos de salario en pesos mensuales (a precios de 1995, reajustables por el índice medio de salarios): hasta 5,000 va al componente público pero el asegurado tiene opción de asignar 50% al CPI, de 5,000 a 15,000 va toda al CPI, y sobre 15,000 el asegurado tienen opción de asignarla al CPI como ahorro voluntario. h/ La cotización del empleador (16%) permanece igual y va toda al programa/componente público. i/ La cotización del empleador se reduce de 14.5% a 12.5%, (no se paga por encima de 15,000 pesos) y va toda al programa/componente público.

hasta 7% en 2002 pero, debido a la eliminación del 5% para vivienda, de hecho la cotización del empleador se redujo y sólo volverá a igualarse con la anterior a la reforma en 2002. Por lo contrario, la cotización del trabajador para pensiones se ha incrementado paulatinamente de 1% en 1996 (o 1.5%, incluyendo el 0.5% para vivienda eliminado) a 2% en 1999 y continuará aumentando hasta 7% en 2002, o sea, un incremento de 7 veces (5 veces si se hace en relación al 1.5%). Hay cotizaciones mayores en el antiguo fondo de maestros públicos que totalizaban 14% en 1999 y se mantendrán a ese nivel hasta 2002 (homologándose entonces con las del programa público general). En el CPI la cotización del empleador es igual que en el programa público, así como la cotización del asegurado cuando se suma a las comisiones, y el resultado neto también es similar. A diferencia de Chile y Bolivia, El Salvador mantuvo la cotización del empleador en ambos programas (por mandato constitucional y para paliar la oposición política) pero de hecho la redujo, mientras que aumentó considerablemente la del asegurado; estos cambios resultaron en un incremento neto de 2.5% en el programa público en 1999, aumentando a 6% en 2002, lo cual debe reducir el costo fiscal de dicho programa. Este se ha quedado con sólo 10% de los asegurados (cotizantes) y todas las pensiones en curso de pago, pero antes de la reforma (1996) tenía cuantiosas reservas que equivalían a 4.5% del PIB las que pueden ayudar a reducir el costo fiscal a corto y mediano plazo (Mesa-Lago y Durán 1998).

Bajo el modelo paralelo del Perú, en el programa público cerrado se mantuvieron las cotizaciones del empleador (6%) y del asegurado (3%) sin cambio hasta 1995, pero en el CPI se eliminó la del empleador y se aumentó la del asegurado a 11.8% (incluyendo las comisiones); esto era un desincentivo para mudarse al CPI así como para que los nuevos entrantes en el mercado laboral seleccionaran este programa. Debido a ello, en 1995-96 se eliminó la cotización del empleador en el programa público y se homologó la del asegurado con la del CPI; en 1997, se aumentó a 13% la del asegurado, por tanto, es ahora mayor que la del CPI. El resultado neto es un incremento de 4% que debería reducir el costo fiscal. Sin embargo, el programa público se ha quedado con sólo 23% de los asegurados (aunque más que en los otros programas sustitutivos) y la escasa información disponible sugiere que confronta serias dificultades financieras.

En Colombia, también con un modelo paralelo, tanto en el programa público reformado como en el de CPI se incrementaron las cotizaciones de empleadores (de 5.3% a 10.1%) y asegurados (de 2.7% a 3.4%). El incremento neto de la cotización en los dos programas es de 5.5%, mayor que el de Bolivia y el de El Salvador (4.5%) y cargando el aumento más al empleador que al asegurado. La situación financiera del programa público reformado (ISS) se ha mejorado con el incremento de las cotizaciones, así como por las restricciones en las condiciones de adquisición de derechos a las pensiones introducidas por la reforma (explicadas en la sección B-3); la reserva aumentó en 43% en 1997-98 y era el doble de la del fondo de pensiones total del CPI en 1998 (SB 1998; Schmidt-Hebbel 1998 nota el impacto beneficioso de estos cambios). La situación financiera más sólida del programa público reformado parece haber sido un factor en mantener al 60% de todos los asegurados, todo lo cual debe haber reducido el costo fiscal a corto y mediano plazo.

Argentina y Uruguay tienen programas mixtos (con un componente público y uno de CPI) así como programas públicos reformados, por lo que el análisis de las cotizaciones es más complejo. En Argentina se mantuvieron las cotizaciones de empleadores y asegurados sin cambio, mientras que en el Uruguay se redujo en un 2% la del empleador y se aumentó en un 2% la del asegurado, sin que cambiase la cotización total. El programa público reformado recibe las cotizaciones totales de los empleadores y asegurados: 27% en Argentina y 27.5% en Uruguay, de manera que la cotización no debería ser un factor en el incremento del costo fiscal. En el programa mixto de Argentina la cotización del empleador (16%) se asigna al componente público y la cotización del asegurado (11%) al CPI; de manera que el público perdió 11% pero, al reformarse dicho programa, se redujeron las prestaciones a una básica y se supone que esto debería de compensar algo la reducción. En el Uruguay, el 12.5% del empleador (con un tope salarial) va toda también al

componente público, pero la cotización del asegurado se asigna de acuerdo con tres tramos de ingreso (pesos de 1995 reajustables cuatrimestralmente al índice medio de salarios): hasta 5,000 pesos mensuales va al componente público (aunque el asegurado tiene opción de asignar 50% al CPI), de 5,000 a 15,000 va toda al CPI, y sobre 15,000 el asegurado tiene opción de asignarla al CPI como ahorro voluntario. De manera que debido a la reducción del porcentaje de cotización del empleador (-2%; en la industria manufacturera la cotización se cortó a la mitad) y la fijación de un tope salarial de 15,000 pesos a ésta, a más de la pérdida de parte de la cotización del asegurado, va proporcionalmente menos al componente público. Como en Argentina, el componente público del programa mixto fue reformado en Uruguay, y ofrece sólo una prestación básica, lo cual es un factor compensador de la reducción de la cotización. Estos dos países tenían un régimen de reparto con subsidios fiscales antes de la reforma.

El cuadro 7 resume los cambios de la cotización en el programa/componente público y en el programa/componente de CPI. En el público la cotización del empleador se eliminó en 4 países (Chile, Bolivia, Perú, y México que cerró el programa), se redujo en 2 (El Salvador y Uruguay), quedó igual en uno (Argentina) y se aumentó en uno (Colombia); mientras que la cotización del asegurado se eliminó en dos (los programas totalmente cerrados de Bolivia y México), quedó igual en dos (Argentina y Chile) y se aumentó en cuatro (El Salvador, Perú, Colombia y Uruguay). De manera que el empleador resultó claramente más beneficiado de estos cambios a expensas del asegurado con la excepción de Colombia. Más aún, el resultado general (neto) de los cambios en las cotizaciones fue una desaparición total en dos países, una reducción substancial en Chile, y reducciones en Argentina y Uruguay por transferencia de toda o parte de la cotización del asegurado al componente de CPI en el programa mixto; sólo ocurrieron aumentos netos en El Salvador, Perú y Colombia, en los dos primeros debido a incrementos substanciales de la cotización del asegurado, mientras que en Colombia debido a aumentos en ambas cotizaciones pero mayormente la del empleador. En cuanto al programa/componente CPI, los cambios en la cotización del empleador fueron iguales a los del público, pero la cotización del asegurado más las comisiones se aumentó en siete países (quedó igual sólo en uno), pero estos cambios no tienen un impacto en el costo fiscal. Sin embargo, en México el Estado añadió una "cuota social" o cotización sobre el salario de 1.755% (el equivalente del 5.5% del salario mínimo en el D.F. actualizado trimestralmente con base al IPC) para la cuenta individual de los asegurados en el programa CPI (Soto 1998) y ésta sí aumenta el costo fiscal.

5. Resumen de los factores en costos fiscales

El cuadro 8 lista los diversos factores que tienen impacto en el costo fiscal, según se explicó en esta sección, y clasifica a los ocho países en cuatro niveles en cada factor de acuerdo con sus costos: alto, medio, bajo y ninguno. Se advierte que este es un ejercicio tentativo, cuyo objetivo es ofrecer una visión global de los múltiples factores y de como los países se clasifican en cuanto a los diversos costos. No se puede llegar a un resultado integrado del costo total en cada país, ni a un ordenamiento entre los países por su costo total, debido a que es imposible en este punto contabilizar dichos costos, asignarle pesos e integrarlos. Ese tipo de análisis se intentará en las siguientes secciones que resumen los ejercicios y proyecciones para estimar dichos costos en los países. No obstante el cuadro 8 indica que Chile clasifica "alto" en 9 de los once factores, "medio" en 1, cero en "bajo" y uno en "ninguno", con la puntuación superior entre los ocho países, esto sugiere que sus costos fiscales en la transición serán los más altos. En el otro extremo aparece Bolivia que clasifica "alto" en 4, "medio" en 1, "bajo" en 2 y "ninguno" en 4, con el puntaje más bajo, lo cual sugiere que sus costos serán los más bajos.

Cuadro 7

RESUMEN DE LOS CAMBIOS EN COTIZACIONES ANTES Y DESPUÉS DE LAS REFORMAS EN EL PROGRAMA/COMPONENTE PÚBLICO Y EL PROGRAMA/COMPONENTE CPI

Cambios en Cotización	Programa/Componente Público		Programa/Componente CPI	
	Asegurado	Empleador	Asegurado a/	Empleador
Eliminada	2	4	0	4
Reducida	0	2	0	2
Igual	2	1	1	1
Aumentada	4	1	7	1

Fuente: cuadros 4 y 5.

Notas: a/ Incluye cotizaciones y comisiones más primas.

Cuadro 8

RESUMEN DE LOS FACTORES EN EL COSTO FISCAL, CLASIFICADOS POR SU GRADO Y CON EJEMPLOS DE LOS PAÍSES

Factores del Costo Fiscal	Alto	Medio	Bajo	Ninguno
Edad, Antigüedad, Cobertura	Uru, Arg, Chile	Col, Méx, Per	Bol, El Sal	
Numero que se Muda	Méx, Arg, Chi	Col, Per	El Sal, Uru, Bol	
Responsabilidades del Estado				
Déficit Programa Público a/	Méx, Bol, Chi, Per	El Sal, Arg, Uru	Col	
Bono de Reconocimiento	Chi	El Sal, Arg, Bol	Col, Per	Méx, Uru
Pensión Mínima b/	Chi	Col, Arg, Uru	Méx, El Sal	Bol, Per
Pensión Asistencia Social	Arg, Uru, Chi			Resto
Otras Garantías	Chi, Col	Arg, Uru		Resto
Condiciones de Adquisición c/				
Edades de Retiro	El Sal, Uru, Col	Chi, Méx, Arg	Bol, Per	
Años de Cotización	Méx, Bol, Chi	El Sal, Per, Col	Uru, Arg	
Fórmula de la Pensión e/	Per, Chi, Bol, Méx	Col, Uru, Arg	El Sal	
Opción al Retiro	Méx f/	El Sal h/		Resto
Cotizaciones Salariales d/	Bol, Méx, Chi	Col, Per, El Sal		Arg, Uru g/

Fuente: Análisis en el texto.

Notas: a/ A corto y mediano plazo, no necesariamente a largo plazo. b/ En el programa de CPI o en el componente público del programa mixto (prestación básica en Argentina y Uruguay). c/ En el programa/componente público. d/ Total o balance neto en el programa/componente público. e/ Últimos años de salario usados en el cálculo de la pensión y tasas de reemplazo. f/ Opción a los asegurados cuando ocurrió la reforma para escoger al tiempo del retiro la mejor pensión entre los programas público y de CPI. g/ En los programas públicos reformados de estos dos países, la cotización total no cambia (el balance neto es cero), pero son muy difíciles de clasificar en cuanto a sus programas mixtos, debido a la división de las cotizaciones entre sus componentes público y de CPI. h/ Opción a los que se quedan en el programa público de escoger entre las condiciones del antiguo (no reformado) y el reformado.

II. Estimaciones y proyecciones de los costos fiscales en siete países

Esta sección primero resume la información disponible sobre estimados y proyecciones de los costos fiscales de la reforma previsional hechos en seis países: tres con modelos sustitutivos (Chile, Bolivia y México), uno con modelo paralelo (Colombia) y dos con modelo mixto (Argentina y Uruguay). La información sobre Argentina, Chile y Uruguay procede principalmente de los trabajos presentados en este seminario (contrastándolos con estudios anteriores), la de Bolivia, Colombia y México ha sido compilada por el autor. Al final de esta sección se hace una comparación de los costos fiscales bajo los modelos sustitutivo y mixto en El Salvador. La información disponible sobre Bolivia es muy escasa y escueta pero lo poco existente se resume en la sección. No pudieron obtenerse cálculos o proyecciones recientes del Perú, por lo que este país no ha sido incluido en esta comparación, pero lo poco disponible se resume a continuación. El Banco Mundial estimó el valor presente de las obligaciones del programa de pensiones público cerrado en 1996 entre US\$10.000 y US\$14.000 millones equivalente a 15-20% del PIB; el valor presente del bono de reconocimiento entregado a los asegurados hasta ese año era muy pequeño (conforme a las limitaciones explicadas) US\$137 millones o 0.2% del PIB (Queisser 1998). Otro cálculo estima la deuda implícita como 37% del PIB, del cual 3% es el bono (Kane y Palacios 1996).

A. Modelo sustitutivo

1. Chile

En Chile se han hecho varios estimados y proyecciones sobre el costo fiscal previsional, los más importantes son Oyarzo 1988; Bustamante 1998; Arenas de Mesa y Marcel 1999; y Arenas de Mesa 1999b. Aquí nos concentraremos en los tres más recientes (se hará breve referencia al primero), comparando sus resultados.

El costo fiscal se ha calculado por el Superintendente de AFPs (Bustamante 1998) como porcentaje del PIB en 1981-1997 y lo ha proyectado para 1998-2015, pero sólo incluye el déficit operativo de las pensiones del programa público y el bono de reconocimiento, o sea, excluye el costo de la pensión mínima y la pensión asistencial, sin explicar por qué. También excluye el costo fiscal del déficit de las fuerzas armadas y los carabineros (policía) con el argumento que "no guarda relación alguna con el cambio del sistema" (p. 168). Pero puede aducirse que, al no incluir dicho programa en la reforma, el Estado aceptó hacerse cargo de su déficit y que por tanto debe incluirse también. Esta serie exhibe un incremento de los dos componentes combinados (no desagregados) del costo fiscal desde 1.5% del PIB en 1981 hasta 4.41% en 1985 y un descenso a 3.7% en 1997 (éste equivalente a 2.5 veces la carga fiscal antes de la reforma); las proyecciones muestran una continuación de dicho descenso a 1.7% en 2010 (todavía mayor que en 1981) y 1% en 2015.

Estimados y proyecciones más recientes han sido hechos por Arenas de Mesa y Marcel (1999) y Arenas de Mesa (1999a), los cuales añaden el costo de la pensión mínima y la pensión asistencial, en el período 1981-1998 y proyecciones para 1999-2010. Arenas de Mesa (1999b) ha extendido la serie original a 2037 y añadido el déficit previsional militar en el déficit operativo del programa público (sin desagregar el civil y el militar; el último ha sido separado por el autor, basado en su promedio anual en períodos de 9 años en 1981-2037, ver cuadro 9). Las tres adiciones de Arenas de Mesa y Marcel permiten calcular el costo fiscal *total* (déficit operativo civil y militar, pensiones mínima y asistencial, y bono), mientras que Bustamante estima un costo fiscal *parcial* (sólo déficit civil y bono), por lo que el resultado de los primeros es considerablemente mayor (la metodología y supuestos empleados por Arenas de Mesa y Marcel son muy complejos y se explican en Arenas 1999b; Bustamante sigue la misma metodología de Ortúzar 1988). Las siguientes comparaciones muestran el costo fiscal parcial y total como porcentaje sobre el PIB, según las series de Bustamante (primera) y Arenas de Mesa 1999b (segunda): 1.5% y 3.8% en 1981, 3.4% y 7.6% en 1985, 3.7% y 5.2% en 1997, y 3.2% y 5.5% en 1998. Las proyecciones de la segunda serie para 1999-2037, sin embargo, excluyen el déficit previsional militar, por lo que no son comparables con los estimados para 1981-98; a fin de homologar ambos períodos se utilizó el cálculo promedio del referido déficit en 9 años para incorporarlo en 1999-2037 (ver cuadro 9). Las comparaciones de las proyecciones de la primera y segunda series resultan en diferencias aún mayores: 3.1% y 6% en 1999, 2.4% y 5.8% en 2005, 1.7% y 5.2% en 2010, y 1% y 4.5% en 2015. La proyección de la primera serie termina en 2015, pero la segunda se extiende hasta 2037, calculando el costo fiscal total en 3.6% en 2020, y estabilizado en 3.3% hasta 2037. El costo fiscal total en 1998 (5.5%) fue casi 1.5 veces el de 1981 (3.8%) y el costo total proyectado en 2020 (3.6%), 40 años después de la reforma, es casi igual al de 1981.

Las dos series exhiben tendencias similares en cuanto al descenso del déficit pero diferentes en cuanto al bono: en la primera serie su costo llega al punto más alto en 2005 (1.06% del PIB) y luego declina (0.51% en 2015), mientras que en la segunda serie el costo del bono llega a su cenit en 2005 (1.3%), se estabiliza hasta 2008 y luego desciende pero es más alto que la primera serie en 2015 (0.7%). Aún más importante es que la primera serie excluye las pensiones mínima y asistencial, así como el déficit previsional militar, los cuales se convierten en factores crecientes

Cuadro 9

COMPARACIÓN DE LAS PROYECCIONES DE COSTOS FISCALES (DÉFICIT) PREVISIONALES ANUALES EN LAS REFORMAS DE SEIS PAÍSES: 1995-2050 (EN PORCENTAJES DEL PIB, EL SIGNO + INDICA UN EXCEDENTE)

Años	Chile						Bolivia	México					Colombia			Argentina					Uru- guay			
	Total	Público		Asis- ten- cial	Míni- ma b/ Bono	Total	Total	Pensiones		Cotiza- ción salari- al	Opción al retro c/	Total	Pensi- ón Públi- co a/	Bono	Total		Distribución % del Gasto (B) Pensiones				Total			
		Civil	Militar					Públi- co a/	Míni- ma b/						A	B	Públi- co a/	Míni- ma b/	Bono	Otros d/				
1981	3.8	1.8	1.8	0.2																				
1995	4.9	2.7	1.2	0.3	0.0	0.7	0.23					0.93	0.93	0.00	2.52	2.74	96.8	1.35	0.9	0.9				1.8
1996	5.2	3.0	1.2	0.3	0.0	0.7						0.96	0.96	0.00	2.20									3.3
1997	5.2	2.9	1.2	0.3	0.0	0.8	2.24	0.93	0.39	0.00	0.33	0.21	1.12	1.12	0.00	2.20								3.0
1998	5.5	3.1	1.2	0.3	0.0	0.9	2.72						1.28	1.28	0.00	1.97								2.9
1999	6.0	3.2	1.3	0.4	0.1	1.0	2.57						1.37	1.37	0.00	1.86								2.7
2000	6.1	3.2	1.3	0.4	0.1	1.1	2.23						1.48	1.48	0.00	1.77	2.23	78.2	8.1	9.1	4.6			2.3
2005	5.8	2.6	1.3	0.4	0.2	1.3	1.33 f/						2.03	1.90	0.13	1.24	1.61	62.8	13.4	15.6	8.2			2.0
2010	5.2	2.0	1.3	0.4	0.3	1.2							2.47	2.19	0.28	0.83	1.08	47.0	19.1	21.5	12.4			1.9
2015	4.5	1.5	1.3	0.5	0.5	0.7		1.04	0.09	0.00	0.25	0.70	2.61^g	2.25 ^{g/}	0.36 ^{g/}	0.54	0.71	32.7	25.0	25.5	16.8			1.9
2020	3.6	1.0	1.3	0.5	0.6	0.2	0.86 f/						2.18	1.55	0.63	0.33	0.43	20.8	31.1	27.0	21.1			1.8
2025	3.3	0.6	1.3	0.5	0.8	0.1	0.57 f/	1.19	0.03	0.16	0.20	0.80	1.95	1.41	0.54	0.12	0.16	12.2	37.8	25.7	24.3			1.8
2030	3.3	0.4	1.3	0.5	1.1	0.0										+0.01	+0.10	6.7	46.0	21.3	26.0			1.7
2035	3.3	0.2	1.3	0.5	1.3	0.0										+0.22	+0.29	3.6	55.9	15.4	25.1			1.7
2040	3.3^e	0.2 e	1.3 e/	0.5 e/	1.3 e/	0.0	0.18 f/									+0.25	+0.31	2.0	66.4	9.7	21.9			1.6
2045																+0.15	+0.17	0.7	81.8	2.4	15.1			1.6

Fuente: Chile de Arenas de Mesa 1999b (Bustamante 1998, proyecta porcentajes menores pero excluyendo el costo de las pensiones mínimas y asistenciales y el déficit previsión militar; Bolivia de von Gersdorff 1997; México de Grandolini y Cerda 1998; Colombia de Schmidt-Hebbel 1995 (Clavijo 1998, proyecta porcentajes menores pero déficit creciente); Argentina de Rofman, Stirparo y Lattes 1997, y Shulthess, Bertranou y Grushka 1999; Uruguay de Noya 1999.

Notas: En Argentina, A = Serie de Rofman-Stirparo-Lattes, escenario 2 (escenario base con 50% de cotizantes), excluye ingresos tributarios. B = Serie de Shulthess-Bertranou-Grushka, igual escenario, excluye ingresos tributarios. a/ Pensiones en curso de pago y las que se generan en el programa público cerrado de Chile, México y Argentina, y en público abierto y el cerrado de Colombia; en Chile el autor desagregó las pensiones públicas civiles y militares para hacer consistente la serie 1981-2037 (en los otros países se excluyen las pensiones militares por falta de cifras). b/ Pensión mínima concedida en el programa CPI de Chile y México; prestación básica universal en el programa/componente público de Argentina. c/ Opción concedida a todos los asegurados al tiempo de la reforma entre la pensión calculada de acuerdo a las normas del programa público cerrado y la cuenta individual en el CPI (en sustitución del bono). d/ Incluye en el programa público: prestación adicional permanente, aporte fiscal al capital complementario, pensiones de invalidez, y pensiones de sobrevivientes generadas por asegurados activos y jubilados. e/ Año 2037. f/ Los años son 2007, 2017, 2027, y 2037; interpolaciones del autor de este trabajo en 2010, 2015, 2030, y 2035. g/ Año 2013.

del costo cuando declinan el déficit civil y el bono. La segunda serie muestra que la distribución porcentual del déficit fiscal en 1998 era: 56.4% (déficit civil), 23.6% (déficit militar), 16.3% (bono), 5.4% (pensión asistencial) y 0.5% (pensión mínima); pero en la proyección a 2037 la distribución es: 39.4% (militar), 39.4% (mínima), 15.2% (asistencial), 6% (civil) y cero (bono).

Arenas de Mesa (1999b) contrasta sus proyecciones sobre el valor presente de las obligaciones fiscales en 1999-2015 (en millones de US\$ de 1997) con los de Pablo Ortúzar (1988), lo que resulta en valores mucho mayores: el total es 41,172 versus 18,022, o sea, más del doble; la diferencia en los componentes es el doble en el déficit y el bono, 2.4 veces en la pensión mínima y más del triple en la pensión asistencial. También ha proyectado que, en 2037, el déficit del programa público civil aún será de 0.2% del PIB (no se extinguirá hasta 2050, 69 años después de la reforma) y el déficit militar será igual al de la pensión mínima (1.3% del PIB), mientras que el bono se extinguirá en 2025 (45 años). El valor presente de las obligaciones fiscales del déficit previsional en 1999-2037 (excluyendo el déficit de la previsión militar) se proyecta a US\$56.960 millones (dólares de 1997), equivalente a 74.8% del PIB de 1998. Debe tenerse en cuenta que este cálculo no sólo excluye el déficit militar (el componente mayor en 2018-2037) sino también el costo fiscal en los primeros 18 años de la reforma (1981-1998) cuando alcanzó su cenit.

2. Bolivia

En Bolivia se hicieron estimaciones gruesas al inicio de la reforma: el costo fiscal total fue de US\$2.400 millones: US\$2.000 por el déficit acumulado de las pensiones del programa público y US\$400 por el bono de reconocimiento (debido a las restricciones explicadas), y sin costos por la pensión mínima ni de la asistencial pues éstas no existen (Guérard y Kelly 1997).

En el mismo año, un trabajo del Banco Mundial estimó el costo fiscal como porcentaje del PIB en 2.24% en 1997 y 2.72% en 1998, proyectando que luego declinaría gradualmente a 0.18% en 2037 y desaparecer poco después; el costo fiscal en US\$ millones de 1996 sería de 152 en 1997, aumentaría a 192 en 1998 y descendería paulatinamente a 72 en 2037 (ver cuadro 9). El déficit acumulado en valor presente en 1997-2037 es de US\$3.000 millones o 40% del PIB (von Gersdorff 1997). El autor no ha podido conseguir nuevas estimaciones y proyecciones en los dos años después la entrada en vigor de la reforma.

3. México

Al menos dos proyecciones han sido publicadas sobre el costo fiscal de la transición, en 1997 y 1998. Al tiempo que la reforma entraba en vigor, el Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para Retiro (CONSAR, equivalente a la Superintendencia de AFPs de Chile) estimó el costo fiscal de la transición, incluyendo el déficit en el programa público a cerrar, la pensión mínima y la cotización salarial del Estado como tercera parte. Se usaron dos escenarios: crecimiento anual del PIB bajo (3.5%) y alto (5%), dos aumentos del salario real (0.8% y 2.8%) y tres tasas de interés real (3.5%, 4% y 5%). El costo fiscal como porcentaje del PIB en 1997 era igual en ambos escenarios (0.77%) y luego mostraba lo siguiente: en el escenario bajo el costo alcanzaba su cenit en 2036 (2.51% a 3.4%), luego bajaba en 2047 (2% a 2.8%); en el escenario alto las proyecciones respectivas eran 1.86% a 2.33% y 1.13% a 1.66%. Estos costos serían inferiores a los proyectados sin la reforma previsional: en el escenario bajo 1.61% en 1997, 3.59% en 2036 y 4.39% en 2047; en el escenario alto las proyecciones respectivas eran 1.55%, 2.82% y 3.45%. Se argumentó que el costo fiscal de la transición mexicana sería menor que el de la chilena debido a los factores favorables siguientes: una población más joven, el cambio de todos los asegurados al programa CPI, el no otorgamiento del bono de reconocimiento, la ausencia de garantía estatal de un rendimiento mínimo a la inversión y ciertas diferencias en la administración (Solís 1997). Pero estas proyecciones tenían algunos supuestos cuestionables, por ejemplo, el traslado obligatorio de

todos los asegurados podría reducir el costo fiscal a largo plazo pero incrementarlo a corto y mediano plazo, y la falta del bono de reconocimiento podría ser compensada por el costo incierto de la opción al tiempo del retiro de unos 14 millones de asegurados (Mesa-Lago 1998).

La segunda proyección del costo fiscal (mucho más detallada que la primera) fue hecha en marzo de 1998 por una funcionaria del Banco Mundial y un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, en base al modelo desarrollado por dicha Secretaría, y cubre un período de tiempo menor que la primera proyección: 1997-2025, aunque se dan algunas cifras para 2030 (Grandolini y Cerda 1998). A continuación se resumen sus supuestos (que el gobierno considera son conservadores), contrastados con el desempeño real en 1997-1998 (éste basado en CEPAL 1998): (a) una recuperación modesta en la tasa de crecimiento del PIB en los primeros seis años (superada por las tasas reales en 1997-1998) y estabilización posterior de dicha tasa por debajo del promedio del decenio del 70; (b) un salario real creciendo a un promedio del 2% (caída actual del salario real en 1997-1998); (c) dos tasas de inflación: una baja que desciende a 16% en 1998 y se estabiliza en 6% a partir de 2002, y otra alta que desciende a 30% en 1998 y se estabiliza en 10% a partir de 2003 (la tasa actual en 1997-1998 fue similar a la "baja"); (d) caídas del salario mínimo real de acuerdo con los dos supuestos de inflación--baja y alta (no se tiene información sobre este desempeño); y (e) una tasa de interés o rendimiento real de 3.5% (en 1997 el rendimiento fue algo mayor; CONSAR 1998). Excepto al salario real, los supuestos se habían confirmado pero sólo durante los primeros dos años de la proyección.

Grandolini y Cerda proyectan el costo fiscal como porcentaje del PIB como sigue: 0.93% en 1997, 1.04% en 2015 y 1.19% en 2025; el costo en el primer año es menor que en la primera proyección (1.55% o 1.61%), mientras que los otros dos años proyectados no son comparables pero también sugieren un costo menor (ver cuadro 9). La distribución porcentual del costo fiscal por componente en los tres años es: en 1997, pensiones en curso de pago hasta el momento de entrar en vigor la reforma (42%), cotización salarial del Estado --incluyendo la "cuota social" (35%), opción del asegurado al tiempo del retiro entre normas del programa público y su cuenta individual en el programa CPI (23%), y cero en pensión mínima; en 2015, la opción al tiempo del retiro se convierte en la carga mayor (67%), la cotización salarial del Estado baja (24%), y más aún disminuye el gasto de las pensiones (9%), y sin costo aún por la pensión mínima; y en 2025, la opción al tiempo del retiro continúa sin cambio (67%), la cotización salarial baja (17%) y también el gasto en pensiones (2.5%, desapareciendo poco después), pero el costo de la pensión mínima se hace importante y creciente (13.5%). El déficit acumulado o valor presente de las obligaciones del programa público antes de la reforma (ahora cerrado) se calculó en 141.5% del PIB de 1994 hasta 2069 (75 años de proyección); el valor presente con la reforma se estima en sólo 17.7% del PIB en 1997-2024 (45 años menos que en la proyección del costo sin reforma y excluyendo el período en que dicho déficit va a crecer, al menos parte del tiempo). La comparación anual sólo se muestra en el año 2000 (1% del PIB en ambos) y 2030 (3.75% antes de la reforma y 1% con la reforma).

El relativamente bajo costo fiscal estimado durante parte de la transición (promedio de 1% en los 30 años proyectados) se atribuye a los factores siguientes: (a) una población relativamente joven (en 1994 la edad promedio de la mitad de los asegurados es entre 15 y 30 años), mientras que el cenit del promedio de la distribución salarial se alcanza a los 40, lo cual permitirá al grupo joven obtener una pensión mayor que la mínima; (b) una pensión mínima garantizada cuyo costo es menor que en otros países, pues se calcula en 38% del salario promedio descendiendo a 25% en 2025 debido al incremento del salario real (si éste se materializa); y (c) un costo fiscal menor "porque los asegurados que optan por una pensión calculada por el viejo régimen de reparto [las normas antiguas del programa público] deberán entregar al gobierno el saldo en su cuenta individual" (p. 24, pero ver a continuación).

Por otra parte Grandolini y Cerda advierten que, si bien los costos fiscales proyectados son menores que en otros países, hay varios problemas potenciales que pueden afectar las proyecciones: (a) el costo incierto de la opción al tiempo de retiro, ya que la decisión del asegurado dependerá de muchos factores imprevisibles (el monto y densidad de su cotización, su edad y número de años cotizado al CPI, la tasa de inflación, el crecimiento del salario real y del salario mínimo, y el rendimiento real del fondo de pensiones), además los asegurados (especialmente los más viejos) pueden preferir una inversión de alto riesgo ya que siempre pueden acogerse a las normas antiguas (si el rendimiento es muy alto entonces se acogerían a la pensión basada en el CPI), es por ello que algunos críticos alegan que hubiera sido preferible el bono de reconocimiento; (b) el supuesto de que el salario mínimo disminuirá como proporción del salario promedio (las pensiones del programa público deben ajustarse al salario mínimo), de no ocurrir esto, el costo fiscal subirá (se considera que esta posibilidad es muy baja debido a la tendencia decreciente del salario mínimo en los últimos 25 años y que el posible costo a lo más sería el 5% del costo fiscal total); (c) la distribución del ingreso usada en el modelo, la cual puede subestimar la proporción de la población de bajo ingreso y eso a su vez subestimar el costo fiscal (pero se aduce que nunca sería mayor del 10% del costo fiscal total); (d) el costo fiscal de la cotización salarial estatal ("cuota social"), el cual podría determinarse mejor financiando un fondo separado y colectivo que cubriese dicha obligación; (e) el programa público cerrado, pero no reestructurado como en Chile, que en realidad se deja "abierto" debido a la opción del asegurado al tiempo del retiro y sensible a la tasa futura de inflación; y (f) "desde el punto de vista fiscal, la reforma mexicana es más riesgosa que la seguida por otros países latinoamericanos, porque las obligaciones del gobierno son inciertas" (p. 33), no se ha medido con exactitud el costo de las pensiones públicas de la generación de la transición, tampoco se ha calculado la reserva actuarial necesaria por asegurado (como se ha hecho en cuanto al bono de reconocimiento en otros países), ni se han previsto todos los recursos necesarios, así los costos fiscales mexicanos pudieran ser más altos que los chilenos si el rendimiento del CPI no es suficientemente alto para motivar a los asegurados a acogerse a la opción del CPI, o pueden ser más bajos si ocurre lo contrario (porque no hay costo del bono de reconocimiento).

El autor de este trabajo no ha podido conseguir una estimación/proyección hecha, después de las dos anteriores, del costo fiscal de la transición previsional. Sin embargo, a fines de 1998, el Asesor Actuarial del IMSS notó varios de los problemas apuntados en la segunda proyección y añadió/especificó otros: (a) las aportaciones estatales aumentaron 1189% principalmente por hacerse cargo de las pensiones ya generadas o por generarse con base al programa público cerrado, así como la adición de la "cuota social" al programa de CPI; (b) la tasa de rendimiento proyectada en el programa de CPI resulta muy elevada si se la compara con la posible tasa de crecimiento del PIB y dichos rendimientos pudieran ser inferiores a los esperados y en algunos casos hasta negativos, lo cual incrementaría la decisión de acogerse a las normas antiguas y podría hacer los costos de transición excesivos; (c) la cotización actual para gastos médicos de los pensionados (incluidos dentro del programa de pensiones) es insuficiente a mediano plazo y puede llegar a niveles difíciles de enfrentar debido a una tasa de crecimiento de los pensionados considerablemente mayor a la de los asegurados activos y al proceso de envejecimiento de la población; y (d) es necesario insistir en el gran riesgo que representa dejar pasar más tiempo para llevar a cabo los estudios pertinentes (Soto 1998).

B. Modelo paralelo: Colombia

Al menos tres estimados y proyecciones sobre el costo fiscal y la deuda implícita previsional se han hecho en Colombia. El primero se realizó en 1992, antes de que se promulgara la ley de reforma y dos años antes de que entrara en vigor, y estimó el déficit acumulado o valor presente

(1992) de las obligaciones previsionales en 1993-2020 entre 20.8% y 24.4% del PIB, desagregado así: 8.9% por las pensiones en curso de pago, 3.4% por las pensiones de aquéllos que ya cumplieren con la edad de retiro, y entre 8.5% y 12.1% por la deuda con el resto de los asegurados (Lora, Zulueta y Helmsdorff 1992). Debido a que varias de las recomendaciones de este estudio no se plasmaron en la reforma (incluyendo el cierre del programa público), el costo fiscal total estimado no es relevante.

Un estudio más minucioso y con proyecciones más sofisticadas, además basado ya en los cambios introducidos por la reforma, fue publicado en 1995 por el Banco Mundial (Schmidt-Hebbel 1995). Los cálculos/proyecciones son para el período 1994-2025 (se entienden a 2060 para cifras agregadas) e incluyen diversas variables (demográficas, cobertura poblacional, económicas, etc.) en ocho ejercicios de simulación; parte de las variables se mantienen iguales pero otras cambian, por todo lo cual es imposible hacer ni siquiera un resumen aquí. La simulación principal envuelve el costo fiscal anual de la reforma actual como porcentaje del PIB: comienza en 1994 con 0.93%, aumenta a un cenit de 2.61% en 2013, luego disminuye a 1.95% en 2025 y continúa esa tendencia hasta desaparecer en 2060 (ver cuadro 9). Estas cifras incluyen el déficit en las pensiones en los programas público cerrado y reformado, así como el costo del bono de reconocimiento en ambos. El grueso del costo fiscal es el déficit en pensiones del programa público cerrado que arranca con 0.97%, alcanza 1.41% en 2013, y luego disminuye a 0.86% en 2025. El programa público reformado (ISS) arranca con un excedente en 1994-95, muestra un déficit de 0.003% en 1996 que asciende a 0.84% en 2013 y luego desciende a 0.55% en 2025. El bono de reconocimiento es cero hasta 2016 para los poquísimos que se mudaron del programa público cerrado al CPI y sólo alcanza 0.03% en 2025, mientras que en el programa público reformado es cero hasta 2003, en que es de 0.05%, asciende a 0.84% en 2013 y disminuye a 0.51% en 2025. Sin la reforma, el costo fiscal en 2025 del programa público hubiera aumentado de 1.61% en 1994 a 3.5% en 2025 y se predice que hubiera continuado creciendo después, siendo el programa de empleados públicos el mayor causante del mismo.

La deuda acumulada total o implícita (valor presente de todas las obligaciones previsionales) en el periodo 1994-2025, bajo la reforma actual y asumiendo que se incrementa la cobertura poblacional (de 29.6% en 1994 a 46.6% en 2025), equivale al 63.2% del PIB, desagregada como sigue: 35.4% del programa público cerrado y 27.8% del público reformado o 54.2% por el déficit en las pensiones y 9% del bono de reconocimiento. Si no hubiera habido reforma, dicha deuda hubiera equivalido al 60.6% del PIB (49% de los fondos de empleados públicos, regionales, etc. y sólo 11.6% del ISS), de manera que la reforma sólo ahorraría 2.6% del PIB en sus primeros 32 años. Si no hubiese habido reforma del programa público pero se hubiese incrementado su cobertura (o sea, añadiendo el mismo supuesto que en la simulación con la reforma actual), la deuda hubiese sido del 48% del PIB, menor que con la reforma actual (63.2% - 48% = -15.2%). Más aún, una reforma parcial, o sea, del programa público sólo (aumentando la edad de retiro, las cotizaciones y los años requeridos para ganar el derecho, pero sin añadir el programa CPI y el correspondiente bono), con el mismo supuesto de incremento en la cobertura, hubiese resultado en una deuda explícita de 12.4% del PIB, mucho menor que con la reforma actual (63.2% - 12.4% = -50.8%). Otra comparación se hace mostrando el costo fiscal como porcentaje del PIB en el año 2025: bajo la reforma actual 1.92% y con la reforma del programa público sólo 0.88% (ambos con incrementos en la cobertura). Y Schmidt-Hebbel nota que la reforma del programa público hubiera podido reducir aún más el costo fiscal si no hubiese permitido al grupo de asegurados de 35/40 y más años acogerse a las antiguas condiciones de adquisición de derechos más ventajosas (p.12). Por último la reforma actual, en una simulación con tasas de crecimiento bajas del PIB, aumentaría la deuda de 63.2% a 92.6% del PIB en 1994-2025 (en 1995-98 la tasa del PIB por habitante anual promedió -1.8%; CEPAL 1998).

La proyección de la deuda acumulada total se extiende al año 2060, con la reforma actual y el incremento en la cobertura (no hay cuadros con cifras anuales entre 2025 y 2060), resultando en un aumento de dicha deuda de 63.2% a 88.1% del PIB, desagregada como sigue: 83.6% deuda explícita por el déficit de las pensiones públicas y el bono (45.8% del programa público cerrado y 37.8% del reformado o 69.2% del déficit y 14.% del bono) y 4.5% por la deuda implícita del programa público reformado (ISS) en 2060. No se muestran las proyecciones de la deuda en 2060 sin reforma (o sin ésta y aumento de la cobertura), pero con reforma parcial y aumento de la cobertura la deuda explícita sería de 24.4%, sin tener en cuenta la deuda implícita, la cual se hubiera pospuesto (hecha explícita) para décadas subsiguientes. Como indicación de esto se explica en el texto (no se muestra en los cuadros) que el déficit del programa público reformado se redujo de 1.1% del PIB en 1994 a 0.15% en 2017, pero después comenzó a aumentar de nuevo y llegó a 0.88% en 2025 (pp.11-12).

En resumen, las proyecciones de Schmidt-Hebbel indican que, en un período de 32 años (1994-2025), una reforma del programa público sólo, en vez de la reforma actual añadiendo el CPI (ambas asumiendo un incremento de la cobertura), hubiera reducido el costo fiscal de 63.2% a 12.4%. El costo fiscal de la reforma actual en un período de 66 años (1994-2060), aumenta el costo fiscal de 63.2% a 88.1%, pero con una reforma del programa público sólo la deuda explícita hubiese sido de 24.4%, aunque hubiera crecido en décadas subsiguientes.

Recientemente, el FMI ha publicado proyecciones realizadas por un economista y alto funcionario colombiano, pero basadas en cifras de 1995, para el período 1995-2025 (Clavijo 1998). Estas muestran un déficit operativo anual total como porcentaje del PIB considerablemente menor al proyectado por Schmidt-Hebbel pero con una tendencia de deterioro constante: excedentes de 0.2% en 1995 que descienden a 0.1% en 1997, luego déficit creciente de 0.2% en 1998 a 1.8% en 2015 y 2.8% en 2025 (este último es mayor que el proyectado por Schmidt-Hebbel, 1.95%, el cual además exhibe un cenit en 2013 y un descenso posterior). Según Clavijo, el déficit acumulado en 2025 es 27%, pero su estudio tiene una docena de páginas y sus proyecciones no están apoyadas por el arsenal estadístico y las simulaciones múltiples de Schmidt-Hebbel.

B. Modelo mixto

1. Argentina

Al menos seis estimados y proyecciones se han realizado en Argentina sobre el costo fiscal de la reforma previsional: uno en 1994 por Posadas; uno en 1995 por FIEL; dos en 1996, uno por Durán y otro por Shulthess y Demarco; uno en 1997 por Rofman, Stirparo y Lattes (1997); y el más reciente por Shulthess, Bertranou y Grushka (1999) que comparan todos los anteriores. Aquí se resumirán sólo los resultados de los dos últimos estudios que cubren el período 1995-2050 y tienen escenarios (alternativas, simulaciones) y supuestos similares.

El estudio de Rofman-Stirparo-Lattes hace proyecciones para un "escenario base" y cinco escenarios alternativos, estos seis serán reducidos aquí a los cuatro más importantes, al objeto de simplificarlos y permitir la comparación con las proyecciones de Shulthess-Bertranou-Grushka. El escenario (1) se basa en la reforma previsional y tiene siete supuestos: tasa de actividad (aumentando de 41% a 50%), tasa de desempleo (disminuyendo de 16.6% a 7%, era 13% en 1998), tasa de los trabajadores ocupados que cotizan (aumentando de 36% a 70%), porcentaje de la fuerza laboral en relación de dependencia (disminuyendo de 77% a 57%), proporción de nuevos asegurados que elige el programa mixto (creciendo hasta 100%), tasa de crecimiento salarial (aumentando de 1% a 2%), y tasa de cotización salarial de los empleadores (12%, en vez de la legal del 16%, teniendo en cuenta exenciones, evasión, etc.). Los otros tres escenarios seleccionados son:

(2) utiliza los mismos supuestos que el (1) excepto que la tasa de los trabajadores cotizantes se reduce del 70% al 50%; (3) asume que no ha ocurrido la reforma previsional, o sea, que sigue el programa público antiguo; y (4) es igual al (1) pero asume que todos los asegurados están en el programa público (no hay transferencia de la cotización del empleador al componente de CPI, ni bono o prestación compensatoria). Los cuatro escenarios calculan primero el balance anual restando los egresos de los ingresos sólo por cotizaciones (resultado "puro") y luego añaden los ingresos tributarios o por impuestos asignados a la previsión (resultado "corriente" o "total") y se estiman como porcentaje del PIB. El cálculo de los ingresos tributarios se hizo asumiendo que aumentarán al mismo ritmo que el PBI, lo cual es un supuesto optimista, además parece ser que los autores sobrestimaron el PIB, por lo que la proyección de ambos resultados es más favorable que la realidad.

El escenario 2 es el que más se acerca a la realidad y lo usaremos en las comparaciones, porque en 1995-98 el número de cotizantes no creció como se esperaba, y una tasa del 50% de cotizantes es más realista que la del 70% del escenario 1. El resultado puro, muestra que el déficit anual disminuye gradualmente de 2.52% del PIB en 1995 hasta que desaparece en 2029, el excedente crece de 0.01% en 2030 hasta 0.25% en 2040 y luego disminuye a 0.15% en 2050 (ver cuadro 9, A). El resultado total, debido a la adición de ingresos tributarios, exhibe un déficit menor de 1.24% en 1995 que se convierte en excedente de 0.05% en 2005, crece hasta 1.54% en 2040 y disminuye a 1.44% en 2050. El escenario 1 es mucho más favorable que el 2 (porque asume una tasa de cotizantes del 70% en vez de 50%), por ejemplo, el déficit puro desaparece en 2018 (2029 en el 2) y en 2050 el excedente puro es 0.53% (0.15% en el 2) y el total es 1.81% (1.44% en el 2). El escenario 3 (sin reforma) arranca con déficit menores (puro y total), que desaparecen y se convierten en excedentes más rápidamente, pero el déficit puro reaparece en 2025 (2033 en el total) y crece con velocidad llegando en 2050 a 5.23% (puro) y 3.95% (total), contrastado con excedentes en los escenarios 1 y 2. La reforma tiene un impacto negativo en el déficit fiscal a corto y mediano plazo (por la transferencia de la cotización del asegurado del programa público al componente de CPI del programa mixto), pero positivo a largo plazo, debido a las restricciones impuestas en las condiciones de adquisición de derechos (mayor edad de retiro y años de cotización, reducción de la pensión a una básica, etc.). Por último, el escenario 4 es con reforma, pero todos los asegurados se quedan en el programa público, de manera que no habrá transferencia de cotizaciones del asegurado al componente de CPI, ni tampoco bono, de ahí que el balance a corto y mediano plazo sea más favorable que en los otros tres escenarios pero, en 2050, el excedente puro se convierte en un déficit y el excedente total es 1.29%, menor que el de los escenarios 1 y 2. Esto se explica porque en el escenario 4 no se hace explícita la deuda implícita del programa público, mientras que en el programa mixto (escenarios 1 y 2) la mayoría de dicha deuda se hace explícita en el componente CPI, que eventualmente financiará el grueso de las pensiones futuras, por tanto, los compromisos fiscales futuros con un programa público completo (aún con las restricciones en las condiciones de adquisición) son mucho mayores que en un programa mixto. La conclusión final de los autores es que, después de un déficit significativo al comienzo de la reforma, éste disminuirá y, en el largo plazo, se tornará en un excedente puro modesto, sin embargo, dicho excedente comenzará a reducirse al final del período y es probable que reaparezca el déficit, aunque "la situación no parecería ser especialmente preocupante si se mantiene la transferencia de recursos tributarios" (pp. 21-22). Las proyecciones de Shulthess-Bertranou-Grushka se hacen para los cuatro escenarios analizados arriba y con los mismos supuestos, pero con dos diferencias. Reajustan el PIB de manera que es menor que en las anteriores proyecciones y sólo se muestra el resultado "puro". El PIB se reajustó teniendo en cuenta el desempeño actual en 1995-98, estimando una caída de 4% en 1999 y proyectando un promedio de crecimiento anual del 3.75% en 2000-50. Se decidió no mostrar el resultado "total" por estimar optimista el supuesto de que los ingresos tributarios crecerán al mismo ritmo del PIB. No se considera que estos recursos fiscales van a estar comprometidos permanentemente, ya que no son genuinos al sistema previsional y pueden haber

incluido ingresos ocasionales (como los generados por la privatización de empresas públicas), además no siempre el gobierno transfiere al sistema los ingresos por impuestos específicos, pero cubre el déficit con cargos presupuestarios. Estas proyecciones, por tanto, son más conservadoras que las anteriores, y los resultados puros son menos favorables que si se añadiesen los ingresos tributarios, pero el ejercicio es más transparente porque elimina el aporte fiscal por impuesto (Sin embargo, actualmente se está debatiendo una ley de coparticipación federal de impuestos que unificaría varios recursos para financiar el déficit del sistema previsional). Las comparaciones finales en el cuadro 9 (B) presentan sólo el resultado puro en el escenario 2 de ambas proyecciones.

Debido a que el PIB es menor en las proyecciones de Shulthess-Bertranou-Grushka, el escenario 2 muestra un déficit mayor que en las proyecciones de Rofman-Stirpano-Lattes: 2.74% del PIB en 1995 (versus 2.52%), disminuyendo a 0.16% en 2025 (versus 0.12%) y desapareciendo, pero los excedentes posteriores son mayores, 0.10% en 2030 (versus 0.07%), 0.31% en 2040 (versus 0.25%), y 0.17% en 2050 (versus 0.15%). Los resultados y tendencias en los otros tres escenarios son similares a los de las proyecciones de Rofman-Stirpano-Lattes, pero la reducción del PIB induce déficit mayores y excedentes mayores, también el déficit desaparece algo más rápido: al final del período (2050) hay un excedente ligeramente mayor (0.60%) en el escenario 1 (con cotización del 70%); un déficit algo mayor (-5.96%) en el escenario 3 (sin reforma); y equilibrio en vez de un pequeño déficit en el escenario 4 (reforma con todos los asegurados en el público). Ambas proyecciones exhiben la composición del gasto previsional en sus distintos componentes. La distribución porcentual de dicho gasto entre los principales componentes en el escenario 2 de la proyección de Shulthess-Bertranou-Grushka se presenta en el cuadro 9; a continuación se resumen sus tendencias entre 1995 y 2050: (a) las pensiones en el programa público pre-reforma (cerrado) disminuyen de 99.1% a 0.7% según desaparece este grupo; (b) la prestación básica universal o pensión mínima (tanto en el programa público reformado como en el componente público del mixto) aumenta de 1.4% a 81.8%, puesto que todos los asegurados tienen derecho a ella; (c) la prestación compensatoria (bono de reconocimiento a los que se pasaron al programa mixto) aumenta de 0.9% a 27% (2020) y luego desciende a 2.4% según desaparece este grupo; (d) la prestación adicional permanente (otorgada a los que optaron por el programa público reformado) aumenta de cero a 7% (2030) y luego disminuye a 1.7%; (e) tres componentes menores son el aporte fiscal al capital complementario, las pensiones por invalidez y las pensiones de sobrevivientes generadas por la muerte de trabajadores activos, las tres combinadas aumentan de cero a 3.7% (2015) y caen a 0.3%; y (f) las pensiones de sobrevivientes por muerte de trabajadores jubilados aumentan de cero a 17.3% (2035) y luego disminuyen a 13.1%. Ninguna de las dos proyecciones calcula el valor presente de la deuda implícita previsional.

2. Uruguay

Siete proyecciones del déficit y costo fiscal de la reforma se han hecho en Uruguay: Michelín 1995; Camacho 1997; Mainzer 1997; Masoller y Rial 1997; Camacho 1999; Forteza 1999; y Noya y Laens 1999. Los resultados de los cuatro primeros son abreviados y comparados por Forteza 1999; los tres más recientes se resumen a continuación.

Camacho (1999) y los cuatro estudios que le precedieron siguen una metodología diferente a la aplicada en los otros países, ya que calculan la reducción del déficit que se obtendría con la reforma, contrastándola con el déficit que hubiera ocurrido de no haber tenido lugar aquélla o el porcentaje de disminución del aporte estatal con el nuevo sistema en relación a los egresos del anterior. Camacho considera dos escenarios extremos para el período 1996-2040: (a) si todos los asegurados se quedasen en el programa público reformado, la reducción sería de 23.6% de los egresos del sistema anterior equivalente al 2.7% del PIB; y (b) si todos los asegurados se incorporasen al componente de CPI del programa mixto, la reducción sería de 25.5% equivalente al

3% del PIB, de manera que la reducción fluctuaría entre 2.7% y 3%. Pero este estudio no nos brinda cifras estadísticas sobre el costo fiscal actual y proyectado de la reforma previsional.

Forteza (1999) calcula, en 1996-2040, el "déficit primario" que es la diferencia entre los gastos e ingresos previsionales, excluyendo la cuenta de intereses, así como el "déficit global" que incluye dichos intereses (suponiendo financiamiento por endeudamiento), el segundo es lógicamente mayor que el primero. Esta distinción no se había hecho antes, ya que las proyecciones eran sólo sobre el déficit primario. Pero los resultados de Forteza se exhiben en gráficas (siguiendo la misma metodología de los estudios anteriores), sin cifras estadísticas (excepto un resumen muy general), por lo que no pueden ser presentadas en el cuadro 9. El escenario base usa las variables siguientes: crecimiento del PIB de 1.6%, tasa de interés del 3.8% (para el déficit global), crecimiento del salario real de 1.1%, la evasión se mantiene inalterada, etc. Los resultados del escenario base (así como de otros escenarios desarrollados por Forteza) son: el déficit primario aumenta inicialmente, como consecuencia de la reforma, en aproximadamente un punto del PIB (debido a que los ingresos se reducen --por transferencias de cotizaciones del programa público al CPI-- antes de que los egresos disminuyen), y declina a largo plazo en medio punto del PIB (porque los caídas en los egresos —debido a la entrada en efecto de los cambios en las condiciones de adquisición introducidos por la reforma— es mayor que la continua reducción de los ingresos); el primer año en que el déficit primario con reforma es menor que sin la reforma es en 2028. Por lo contrario el déficit global, con una tasa de interés de 3.8% (escenario base), aumenta en todo el período, oscilando entre 0.3% y 1.8% del PIB; con una tasa de interés menor (2.8%) el déficit global es más bajo y disminuye considerablemente al final del período, mientras que con una tasa de interés mayor (4.8%) el déficit global es más alto y aumenta. Tanto éste como los estudios previos concuerdan en que la reforma reduce el déficit primario que ocurriría si no se hubiese implantado la misma, pero Forteza muestra que el déficit global es mayor que sin la reforma en los dos escenarios con tasas de interés más altas.

El trabajo de Nelson Noya y Silvia Laens (1999) calcula el déficit primario y global en 1996-2050, bajo varios escenarios: crecimiento del PIB a ritmos de 1%, 1.5%, 2% y 3%; tasas de interés real que van aumentando según se incrementa el ritmo del PIB (por ejemplo, de 1% a 2% con ritmo del 1% del PIB, y de 3% a 4% con ritmo del 3% del PIB); variación del salario real medio similar al ritmo de crecimiento del PIB; evasión sin cambio; y un 95% de los asegurados de bajo ingreso escogen el programa mixto con componente de CPI. Las proyecciones muestran que a mayor el ritmo de crecimiento del PIB menor el déficit y lo opuesto ocurre según aumenta la tasa de interés. Debido a que las proyecciones abarcan 12 escenarios diversos, el autor de este trabajo decidió escoger, para el cuadro 9, un crecimiento cauteloso del PIB de 1.5%. Los resultados con respecto al déficit primario son: aumenta de 1.8% en 1996 a 3.3% en 1997 y luego se reduce paulatinamente, hasta que en 2022 es igual al déficit al tiempo de la reforma, continúa descendiendo a 1.6% en 2041 y se estabiliza hasta el final del período. Con un ritmo de crecimiento del PIB del 1% el déficit primario es ligeramente mayor (1.9% en 2050), mientras que con un ritmo de crecimiento de 3% es considerablemente menor (0.7% en 2050). Sin la reforma, hubiera ocurrido un déficit primario menor hasta aproximadamente 2033-2040 (debido a que todas las cotizaciones hubiesen ido al programa público), pero a partir de esos años el déficit hubiera sido mayor que con la reforma (debido a la entrada en vigor de los cambios en condiciones de adquisición y la reducción del programa público). Los resultados del déficit global con un ritmo de crecimiento del PIB del 1.5%, sin embargo, son mayores que el déficit primario ya que el primero se incrementa constantemente y en 2050 llega a: 4.1% del PIB con una tasa de interés de 1.5% y 16% con una tasa de 2.5%. Sin la reforma, el déficit global hubiera sido menor y en 2050 sería: 3.8% del PIB con una tasa de interés del 1.5% y un excedente de 0.6% con una tasa de 2.5%.

Las proyecciones de Noya y Laens excluyen el costo de la pensión asistencial que se estima oficialmente, a un ritmo de crecimiento del PIB de 1.5% (el seleccionado para las proyecciones

anteriores), en 0.6% del PIB en 2000, 1.3% en 2020 y 2.3% en 2040. Además excluyen el déficit y costo fiscal de la previsión militar y de la policía; las proyecciones oficiales de dicho costo, también al 1.5% del crecimiento del PIB, son 1.1% en 2000, 1.3% en 2020 y 1.6% en 2040; con un ritmo de crecimiento del PIB del 1% el costo aumenta (1.2%, 1.5% y 1.8%); y con un ritmo de 3% el costo disminuye (0.7%, 0.8% y 1%). Sumando el déficit primario, la pensión asistencial y el déficit de las fuerzas armadas, el total del costo fiscal al 1.5% del crecimiento es: 1.7% en 2000, 2.6% en 2020 y 3.9% en 2040. El último es mayor que el de Chile en dicho año (3.3%); el costo de la previsión de las fuerzas armadas en 2040 es igual al costo del déficit primario general en Uruguay (1.6%) y dicho costo también es superior al chileno (1.3%); el costo de la pensión asistencial de Uruguay en 2040 (2.3%) es casi cinco veces mayor que el chileno (0.5%). Los porcentajes serían más altos si se utilizase el déficit global en vez del primario. Noya y Laens (así como los otros autores citados) no han estimado el valor presente de la deuda implícita previsional en Uruguay.

D. El costo fiscal en los modelos sustitutivo y mixto en El Salvador

A fines de 1996 se promulgó la ley de reforma previsional de El Salvador que adoptó el modelo sustitutivo, y el sistema comenzó a funcionar a mediados de 1998. Tres años antes de la aprobación de la ley, hubo un debate técnico sobre si era más conveniente un modelo sustitutivo o uno mixto y cuales serían sus costos fiscales (esta sección se basa enteramente en Mesa-Lago y Durán 1998, que contiene todas las fuentes originales). En 1996 existían dos programas de pensiones, uno para los trabajadores dependientes privados (ISSS) y otro para los públicos (INPEP), el régimen financiero era de CPC (prima media escalonada), los programas siempre habían generado un excedente, y la reserva combinada de ambos equivalía a US\$347 millones o 4.5% del PIB de ese año, pero existía un desequilibrio actuarial. El número de asegurados era el segundo más bajo de todos los países (520.000), la cobertura era la segunda más baja (26%), el programa de pensiones era el más reciente (1969, 10 años posterior al de Bolivia), la población la más joven, la esperanza de vida la segunda más baja, y la relación activo/pasivo la más alta (8.4, 13.1 en ISSS). Estas características sugerían que el costo de la reforma sería relativamente bajo en comparación con los otros países que ya la habían implementado.

En 1993, la Comisión Técnica para la Reforma Previsional aceptó, para zanjar el debate, contratar a un actuario de prestigio internacional a fin de que hiciera el cálculo comparativo entre el costo fiscal de los dos modelos. Pero cuando el referido técnico llegó a San Salvador, los miembros de la Comisión estaban en Chile, no se le dio apoyo y no pudo realizar su tarea. La Comisión contrató entonces a una entidad consultora extranjera para que hiciera el referido estudio comparativo de costos para un período de 60 años y, en 1996, llegó a los resultados siguientes (el documento no fue publicado): el modelo sustitutivo US\$20.067 millones equivalente a 258% del PIB de 1996 y el modelo mixto US\$23.984 millones o 308% del PIB. Estas cifras eran enormemente altas en vista de las características explicadas anteriormente y mayores que los cálculos hechos en algunos países. A fines de 1997 la Fundación Friedrich Ebert de El Salvador (FES) logró obtener una copia del referido estudio, seleccionó un equipo que lo sometió a escrutinio y encontró una docena de errores serios pero, lo más importante, que se basaba en el proyecto legal que había sido modificada por la ley finalmente promulgada a fines de 1996, en aspectos cruciales como la edad de retiro, los cortes de edad para quedarse o mudarse, las cotizaciones, etc. El Ministerio de Hacienda salvadoreño examinó una segunda versión del referido estudio (realizada después de promulgarse la ley de reforma), pero concluyó que, a pesar de la revisión, la estimación del costo fiscal estaba fundamentada en supuestos diferentes a los contenidos en la ley, y solicitó a la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) que volviera a hacer los cálculos y proyecciones para corregir los errores de acuerdo con la ley, y que determinara con

detalle el impacto anual de costo fiscal, a fin de evitar cargas adicionales al Estado en el mediano y largo plazo. La SUPEN dijo haber realizado esa revisión pero que había llegado a una cifra similar, aunque no se revelaron los resultados y fue imposible conseguir copia de dichos cálculos.

A los efectos de comprobar la veracidad del cálculo hecho por la consultoría extranjera (ya que no se pudo obtener la revisión de la SUPEN), la FES contrató a un experimentado actuario (coautor del trabajo citado), el cual realizó un detallado estudio actuarial proyectando los costos de la reforma para el período 1998-2060, basado en la ley aprobada y estadísticas de ISSS, INPEP y la SUPEN (el documento completo se reproduce en el trabajo citado). Este estudio estimó que el costo fiscal total de la reforma, expresado como valor presente de todas las obligaciones en el año 1998, es aproximadamente la tercera parte del cálculo anterior, pero aún así una carga muy pesada para el país: US\$7.165 millones o 70% del PIB de 1997 (relativamente bajo, sin embargo, comparado con los de Chile 131% y México 37% según Bravo y Uthoff 1998). Los costos desagregados, como porcentajes del total son: 18.3% por las pensiones en curso de pago, 11.2% por las pensiones que se generen de los asegurados que quedan en el programa público, 36.6% por los certificados de traspaso (bono de reconocimiento) y 33.9% por la garantía de la pensión mínima en el programa CPI (no se calculó el costo de la opción al tiempo del retiro). Nótese que el 70% de dichos costos surgen del establecimiento del programa CPI. Se proyectó que, a pesar de que el programa público se ha quedado con una minoría de asegurados pero con todas las pensiones en curso de pago, el déficit operativo no ocurrirá hasta el 2009 o 2010 y la reserva no se agotará hasta el año 2023. La proyección actuarial no incluyó un cálculo del costo operativo anual, por lo que no pueden presentarse esas cifras en el cuadro 9.

El estudio actuarial también evaluó el equilibrio del programa público bajo un modelo mixto, con las siguientes características: (a) cotización total del 12% (5% el asegurado y 7% el empleador), o sea, 1% menos que con la reforma actual si se incluye la comisión del 3%), 7% destinada al componente público (un incremento de 4% sobre la cotización total antes de la reforma) y 5% destinada al componente de CPI (0.5% para la administración, con un neto de 4.5%, poco menos de la mitad que la cotización fijada por la reforma); (b) edades de retiro y años de cotización requeridos iguales a los de la reforma actual (excepto eliminando la posibilidad de retirarse con 30 años de cotizaciones independientemente de la edad); (c) modificaciones en la tasa de reemplazo, igual al programa público antiguo para los mayores de 50/55 pero reducida para los menores de esa edad (graduada de acuerdo con la edad a la entrada del programa mixto), a fin de proveer una pensión básica pero de acuerdo con el salario y los años de cotización, a complementarse con la pensión generada por el CPI; (d) no otorgamiento de bono de reconocimiento ni pensión mínima en el CPI, puesto que los asegurados se quedan en el programa mixto y reciben una pensión por su componente público.

La proyección del componente público del programa mixto en 1998-2060, resultó en equilibrio durante todo el período, con excedentes anuales y crecientes, de manera que en 2060 la reserva aumentaría 39 veces en valor constante; dicho equilibrio continuaría algunos años después de 2060, pero eventualmente sería necesario un aumento de la cotización para mantener el componente público durante el período siguiente de la prima media escalonada. El componente de CPI, con base a la cotización neta de 4.5%, un rendimiento real anual del 4% y un 3.5% de crecimiento del PIB, tendría una acumulación equivalente al 16.4% del PIB en 2015.

Las proyecciones anteriores requieren tres comentarios. Primero el porcentaje del 0.5% para la administración del fondo de CPI es bajo, pero debe tenerse en cuenta que es igual al de Bolivia, y que el componente público del programa mixto abona una pensión básica por invalidez y sobrevivientes; además se propuso un sistema de administración múltiple (no exclusivamente sociedades anónimas de giro exclusivo) al estilo de Argentina, Colombia y Uruguay, a fin de facilitar la competencia. Segundo, el componente público no hace explícita su deuda y requiere

incrementos en la cotización, pero a muy largo plazo (más de 60 años); esto debe contrastarse con el enorme déficit fiscal que se genera a corto y mediano plazo con el modelo sustitutivo actual. Tercero, la acumulación en el componente del CPI es menor que con un modelo sustitutivo, pero esto se compensa con la pensión básica abonada por el componente público. Las características favorables de El Salvador no necesariamente se encuentran en otros países, pero ellas hubiesen facilitado una alternativa viable y menos costosa por un período largo de tiempo.

III. Comparaciones del costo fiscal durante la transición en siete países

Esta sección final plantea los problemas que existen para comparar los estimados del costo fiscal previsional, compara los estimados y proyecciones de dicho costo y deuda implícita en los países y nota las diferencias entre ellos, contrasta dichos costos con la clasificación de factores hecha en la sección I-B-5 y resume las causas probables de las diferencias de costos y como algunas reformas han logrado reducirlos, y apunta la disyuntiva entre la reducción del costo y el bienestar de los beneficiarios del sistema previsional sugiriendo cuales reducciones serían más apropiadas.

A. Problemas en las comparaciones de cálculos y proyecciones

El cuadro 9 resume y compara con un formato uniforme los principales cálculos y proyecciones realizados sobre el costo fiscal anual como porcentaje del PIB en seis países. No se pudo obtener esta información para Perú y en el estudio de El Salvador no realizó ese tipo de proyección. La comparación presenta varios problemas. Primero, el cuadro abarca 1981-2050, pero los períodos son muy diferentes entre los países; el de Chile es el más largo (1981-2037), porque también tiene la reforma más antigua; el resto comienza entre 1994 y 1997 pero termina en años diversos; Argentina tiene la

segunda serie más larga 1995-2050 (casi igual a la del Uruguay), seguida por Bolivia (pero mostrando pocos años y sin desagregación) y, por último, Colombia y México (la serie de éste último es la más corta y muestra sólo tres años). Segundo, las metodologías usadas para hacer las proyecciones no son uniformes y es imposible en este trabajo ni siquiera resumir las diferencias. Tercero, los supuestos de las proyecciones son totalmente diversos y, aunque en algunos países se hicieron comentarios sobre su posible veracidad, está fuera de los límites de este trabajo intentar una evaluación de este aspecto. Cuarto, el costo fiscal abarca en unos países todos sus componentes pero no en otros, por ejemplo, en Chile incluye la pensión asistencial y el déficit militar, el primero existe pero no se incluye en Argentina y Uruguay, mientras que el segundo existe en todos los países pero se excluye. Quinto, los cálculos del costo fiscal como porcentaje del PIB (o cuando se hacen en US\$), confrontan las significativas diferencias en el tamaño de las economías, México y Argentina en un extremo y El Salvador y Bolivia en el otro (cuando hecho en US\$, podría calcularse per capita, para obviar dicho problema). Sexto, en el modelo sustitutivo la deuda implícita se hace totalmente explícita, mientras que en los modelos paralelo y mixto sólo se hace parcialmente explícita. Teniendo en cuenta dichas dificultades, el cuadro 9 es útil para una comparación de los costos fiscales, en cuanto a su magnitud, tendencias y composición.

B. Comparaciones del costo fiscal: magnitud, componentes, tendencias y factores

1. Chile

Chile, el país pionero en la reforma y creador del modelo sustitutivo, tiene el costo fiscal más alto de todos los países durante todo el período de observación; esto es cierto aún si se substraen el costo de la pensión asistencial y el déficit militar. Esta conclusión apoya la clasificación tentativa que se hizo en el cuadro 8, en el que Chile exhibió el costo fiscal más alto en 9 de 11 indicadores y un costo medio en otro indicador, mientras sólo tuvo un indicador con costo fiscal bajo o ninguno. Las condiciones adversas previas a la reforma (alta cobertura poblacional, antigüedad del sistema, envejecimiento de la población, considerable deuda previsional), unidas a la liberalidad de la reforma chilena (eliminación/reducción de cotizaciones, condiciones generosas para el bono de reconocimiento y la pensión mínima, concesión de la pensión asistencial, etc.) explican la magnitud de dicho costo. Las tendencias observadas en los componentes del costo son: (a) el déficit operativo del programa cerrado aumenta al principio, alcanza su cenit después de 20 años, y toma más de 60 años para desaparecer, pero el déficit de la previsión militar se mantiene y al final del período es uno de los dos componentes más altos (igual al déficit de la pensión mínima); (b) el costo del bono de reconocimiento se pospone por 15 años, alcanza su cenit 25 años después de la reforma (siendo entonces el más importante después del déficit civil) y toma 50 años en desaparecer; (c) la pensión mínima comienza casi 20 años después de la reforma, y crece constantemente después hasta convertirse el componente mayor (junto al déficit militar); y (d) la pensión asistencial comienza con la reforma y aumenta gradualmente y, al final del período, su costo es más del doble que el déficit operativo civil; estos dos últimos costos son permanentes. A pesar de las diferencias entre las dos proyecciones analizadas, ambas concuerdan en que en 1999, 18 años después de iniciada la reforma, el costo fiscal previsional era considerablemente mayor que antes de la misma: el costo *parcial* (Bustamante) era el doble que en 1981 (1.5% y 3.1% del PIB) y, el costo *total* (Arenas de Mesa) era 67% mayor (3.6% y 6 %); las proyecciones indican que tomará hasta 2011 para igualar el costo *parcial*, y hasta 2020 para igualar el costo *total* anterior a la reforma.

2. Bolivia

Bolivia y México siguieron el modelo sustitutivo chileno, pero comparten una desviación: el cierre total e inmediato del programa público, sin dar libertad para escoger a los asegurados; además ambas reformas intentaron reducir el costo fiscal restringiendo las condiciones y beneficios de Chile. Las comparaciones en el costo fiscal entre ambos países, sin embargo, se dificultan porque se colocan en los extremos respecto al tamaño de sus PIB, el porcentaje de sus poblaciones cubiertas (más de tres veces la de Bolivia en México), el número de sus asegurados (el más bajo y el más alto), la antigüedad del programa (20 años más reciente en Bolivia), etc. En Bolivia, el cierre total del programa público resultó, como era de esperar, en un alto costo fiscal al inicio y por unos 5 años posteriores a la reforma, el segundo más alto después de Chile en 1997-2000, pero dicho costo disminuye y se hace muy pequeño 40 años después. El costo inicial de la reforma en Bolivia fue compensado a mediano y largo plazo con las condiciones más restrictivas de los ocho países (lo opuesto a Chile) como se observó en el cuadro 8: Bolivia clasificó sólo en 4 indicadores en costo alto y sólo uno en costo medio, pero 2 en costo bajo y 4 en ningún costo (entre ellos ni pensión mínima ni de asistencia social, las cuales son componentes permanentes y crecientes del déficit en Chile). Además el bono de reconocimiento tiene tope, no gana interés y abona sólo una suma alzada a los que tienen pocos años de cotización; las edades de retiro fueron aumentadas en 15 años para las mujeres y 10 para los hombres (el aumento mayor entre todos los países); y el Estado boliviano no garantiza rendimiento mínimo de la inversión, ni el pago de pensiones en caso de quiebra de administradoras y compañías de seguros, con lo cual evita responsabilidades futuras por fallas de funcionamiento del nuevo sistema previsional. Por tanto, Bolivia se coloca al otro extremo de Chile en cuanto a las restricciones impuestas a los beneficiarios. La cobertura poblacional, el número de asegurados y la esperanza de vida al retiro son las menores entre los ocho países, así como el segundo programa más reciente y la segunda población más joven, factores que también ayudan a reducir el costo. No hay información sobre los componentes del costo fiscal que nos permitan analizar su carga y tendencias, tampoco se han podido obtener cálculos y proyecciones realizadas después de casi tres años de funcionamiento del sistema.

3. México

Las proyecciones del costo fiscal en México se han hecho con cifras anteriores a la reforma y sólo muestran el año de inicio de operación del sistema y proyecciones para dos años. En el cuadro 8 el costo fiscal previsional en México clasificó alto en 5 indicadores, medio en 2, bajo en 1, y ninguno en 3 (ni bono de reconocimiento ni otras garantías estatales), además hay dos elementos peculiares de la reforma mexicana que incrementan el costo fiscal: el aumento de la cotización salarial del Estado y la opción concedida a los asegurados (la última compensa por el bono de reconocimiento pero pudiera ser más costosa). En cuanto a cobertura poblacional, antigüedad del programa y juventud de la población, México se coloca en el medio entre los ocho países (pero la esperanza de vida al retiro es baja, ya que la edad es la más alta). De manera que el costo fiscal debería ser entre alto y medio pero, debido a que la economía mexicana es la mayor de los ocho países y la segunda de la región, los porcentajes de dicho costo en relación al BIP son relativamente pequeños. La reforma se inició en la segunda mitad de 1997 y el costo fiscal proyectado para ese año fue el más bajo entre todos los países, a pesar de que comenzó el traslado de todos los asegurados, debido a que sólo hubo costo de las pensiones en curso de pago por unos meses; no obstante, el costo fiscal como porcentaje del PIB crece y 30 años después es el doble que el de Bolivia y algo menor que el de Chile (substrayendo déficit militar y pensión asistencial). Las tendencias en los componentes del costo son difíciles de trazar debido a la escasa información disponible, pero el cuadro 9 muestra lo siguiente: (a) el déficit del programa público cerrado se reduce y después de 30 años es ínfimo; es intrigante, sin embargo, que no se muestren proyecciones durante los 17 años posteriores a la reforma, cuando el déficit del programa cerrado debería ser más

alto (tal y como se proyectó en Bolivia); según el conocimiento del autor, no se han publicado cálculos y proyecciones después de dos años de operación de la reforma; (b) el costo de la pensión mínima es todavía cero 20 años después de la reforma (igual que en Chile) y es pequeño 30 años después pero debería ser creciente (la pensión mínima es relativamente baja comparada con otros países); (c) la cotización salarial del Estado es más de una tercera parte del costo al inicio de la reforma pero tiende a disminuir, aunque 30 años después es mayor que la combinación del déficit público y la pensión mínima; y (d) la opción del asegurado al tiempo del retiro genera un costo fiscal inmediato e importante al inicio de la reforma, crece y después de 20 años se convierte en el componente mayor del costo y, después de 30 años, representa más de dos tercios del mismo (comparado con el bono en Chile, un costo relativamente mayor, que comienza al inicio de la reforma y crece por un período más largo).

4. El Salvador

No hay proyecciones anuales del costo fiscal en El Salvador, sólo el déficit acumulado durante la reforma. En el cuadro 8, El Salvador clasificó entre los tres países con costos más bajos (junto con Bolivia y Perú): alto en 1 indicador, medio en 5, bajo en 3 y ninguno en 2. El Salvador es uno de los tres países que aumentó la cotización salarial y su cobertura poblacional, número de asegurados y juventud de la población se colocan entre las dos más bajas de los ocho países. Por otra parte, debido a que la edad de retiro no fue aumentada, la esperanza de vida del hombre jubilado es la más alta y la de la mujer la segunda más alta; además se concede a los pocos asegurados que quedaron el programa público la opción de escoger la pensión más ventajosa entre las normas del programa antiguo y el reformado; estas condiciones deben aumentar el costo. El déficit fiscal acumulado en 1998-2060 se ha calculado en 70% del PIB de 1998, mucho mayor que el de Bolivia (40% en 1997-2037, un período más corto pero con un costo declinante) e inferior al de Colombia (88% en 1995-2060, un período igual). Cálculos alternativos de una reforma con un modelo mixto, indican que hubiera habido excedentes en el componente público, al menos por 60 años, y una acumulación modesta en el componente de CPI, o sea, sin costo fiscal por un período muy largo de tiempo pero, al no hacerse la deuda explícita, siendo necesario incrementar la cotización después de 2060.

5. Colombia

Colombia tiene un modelo paralelo, de manera que sólo parte (minoritaria) de la deuda previsional implícita se hace explícita (la de del 40% de los asegurados que está en el programa CPI) pero la mayoría no (la del 60% de los asegurados que está en el programa público reformado). Por otra parte, la reforma incrementó las cotizaciones y restringió las condiciones de adquisición por igual en ambos programas, y el público reformado (ISS) se ha quedado con la mayoría de los asegurados (cotizantes) y ha incrementado considerablemente sus reservas (en 1998 eran el doble que el fondo total de pensiones en el programa CPI), así que ha reforzado sus finanzas y prolongado su período de equilibrio (la deuda previsional del ISS antes de la reforma era relativamente baja). Los cálculos y proyecciones del costo fiscal como porcentaje del PIB, hecho con cifras anteriores a la reforma, muestran que al inicio de la reforma y por siete años después de ésta, dicho costo es el segundo más bajo entre los seis países (después de México), pero luego se incrementa y, aunque se reduce al final del período, 30 años después es el más alto (incluyendo a Chile si se le substraen el costo de déficit militar y la pensión asistencial). De acuerdo con el cuadro 8, el costo fiscal en Colombia clasificó: alto en 2 indicadores, medio en 5, bajo en 2 y 3 en ninguno, o sea, en un punto medio. Factores que coadyuvan a aumentar el costo son: la carga de los fondos de empleados públicos y regionales, el mantenimiento de las condiciones del programa antiguo a asegurados de cierta edad, la segunda edad general más baja para el retiro (aún después del modesto incremento introducido por la reforma), la tercera esperanza de vida al retiro más alta, condiciones medias

para la pensión mínima, cobertura poblacional y antigüedad del programa medias (similares a México), y otras garantías estatales similares a las otorgadas en Chile. Factores que tienden a reducir el costo son el incremento de la cotización, bono de reconocimiento con restricciones y otorgamiento a una proporción minoritaria, fórmula estricta para calcular la pensión en el programa público, no otorgamiento de pensiones asistenciales, y la posposición del déficit ya explicada. Los dos componentes del costo fiscal exhiben las tendencias siguientes: el déficit del programa público muestra igual tendencia que el déficit total, mientras que el costo de bono de reconocimiento comienza 10 años después de la reforma, alcanza su cenit 27 años después y se reduce más tarde; no se desagrega el costo de la pensión mínima. La deuda previsional acumulada con la reforma actual se proyecta en 63% del PIB en 1995-2025, cinco veces mayor que si sólo hubiese habido reforma del programa público sin añadir el programa de CPI; si se extiende el período hasta 2060 la deuda aumenta a 88% bajo la reforma, pero no hay una proyección de la reforma sólo del programa público, aunque se aduce que hubiese sido mayor. En mi conocimiento, no se han publicado cálculos y proyecciones con cifras nuevas durante los cinco de operación del programa.

6. Argentina

Argentina aplicó el modelo mixto y, por razones similares que en el modelo paralelo, la mayoría de la deuda previsional no se hace explícita: la correspondiente a todos los asegurados que se quedan en el programa público reformado, más el resto que está en el componente público del programa mixto, sólo la parte que está en el componente del PCI hace la deuda explícita. Sin embargo, a diferencia de Colombia, Argentina tenía un alto déficit operativo en su programa público antes de la reforma, que era subsidiado por el Estado, por ello el costo fiscal como porcentaje del PIB es el tercero más alto al comienzo de la reforma (después de Chile y Bolivia, aunque el PBI de estos países es menor que el de Argentina), pero llega al cenit después de 10 años, luego disminuye y 35 años más tarde se convierte en un excedente que primero crece y comienza a disminuir 45 años después, prediciéndose que probablemente resurgirá el déficit. Según el cuadro 8, el déficit fiscal argentino clasificó: alto en 2 indicadores, medio en 6, bajo en 1, y 2 en ninguno, de manera que dicho costo debe ser alto. Los factores que contribuyen al alto costo fiscal, especialmente al comienzo, son: la antigüedad del programa de pensiones y su alta deuda previsional, el envejecimiento de su población y la longevidad de sus pensionados, el otorgamiento de las prestaciones compensatoria (bono de reconocimiento) y adicional permanente, la pensión de asistencia social (no incluida en el cálculo del costo), las otras garantías que otorga el Estado (si bien más limitadas que en Chile), y la transferencia de la cotización de la mayoría de los asegurados al componente de CPI (que provoca una reducción considerable de ingresos en el componente público aunque compensado por la reducción de la pensión a una básica universal). Factores que reducen el costo fiscal son: el incremento de años de cotización requerido para ganar el acceso a la prestación básica y la reducción de su monto, el aumento de la edad de retiro (aunque todavía es baja), y el pago de la prestación compensatoria en mensualidades (pero ésta, al igual que la adicional, no eran técnicamente necesarias). La composición del costo exhibe las tendencias siguientes: (a) a medida que mueren los pensionados del programa público antiguo (cerrado), el costo de dichas pensiones, que es el componente mayoritario del gasto total en los primeros 10 años, disminuye hasta virtualmente desaparecer 55 años después (más prolongado que en Chile); (b) las prestaciones que se otorgan a los asegurados que se quedan en el programa público reformado (adicional por permanencia, pensiones de invalidez y sobrevivientes) aumentan de cero a un cenit que ocurre entre 20 y 35 años después de la reforma a medida que dichos asegurados se retiran, pero luego disminuyen hasta casi desaparecer; (c) las pensiones a los sobrevivientes de jubilados comienzan a pagarse más tarde, su cenit no ocurre hasta 40 años después y luego su carga comienza a disminuir; (d) la prestación compensatoria se paga por mensualidades y alcanza su cenit 25 años después (más diferida que el bono de reconocimiento en Chile), y se convierte en la mayor del costo, pero luego disminuye según van muriendo todos los jubilados con ese derecho; y (e) la prestación básica universal, por lo contrario, es una carga permanente

y muestra una tendencia creciente, después de 25 años se convierte en la carga mayor y al final del período representa 80% del costo (similar a Chile). Por último, el componente público del programa mixto no hace su deuda explícita (aunque si el componente de CPI, el cual debe financiar el grueso de la pensión por vejez del asegurado, así como las de invalidez y sobrevivientes), esto combinado con la carga de la prestación básica y el envejecimiento de la población explican el probable resurgimiento del déficit después de 2050.

7. Uruguay

Como en caso de la Argentina, el modelo mixto de Uruguay no hace explícita la mayoría de la deuda implícita previsional, más aún, el porcentaje de asegurados en el componente de CPI es minoritario mientras que en la Argentina es mayoritario. El costo fiscal (déficit primario) aumenta justo al principio de la reforma y durante los primeros 10 años es el segundo más alto entre los seis países (después de Chile); aunque disminuye paulatinamente a partir del tercer año de la reforma, 30 años después de ésta el déficit continúa siendo el segundo más alto (una fracción mayor que el de Colombia, y superior al de Chile si se descuenta en éste el costo del déficit previsional militar y la pensión asistencial), 45 años después es el mayor, y en 2050 aún arroja déficit mientras que el de Argentina genera superávit. Recuérdese que las cifras anteriores excluyen el costo fiscal de la previsión de las fuerzas armadas y de la pensión asistencial, así que el total es más alto. El aumento inicial del déficit y el costo fiscal en los primeros dos años se debe a que los ingresos se reducen más que el declive de los egresos, mientras que la disminución posterior del déficit obedece al fenómeno opuesto. Las proyecciones muestran que el déficit primario es reducido a largo plazo por la reforma (constratado con la situación sin reforma), pero esto no ocurre con el déficit global, el cual crece con tasas de interés altas. En el cuadro 8, Uruguay clasificó alto en 3 indicadores, medio en 4, 1 en bajo y 3 en ninguno, colocándose en una situación de medio alto a alto (similar a la de México y por encima de Colombia). Factores que coadyuvan al alto costo fiscal son: las condiciones muy adversas previas a la reforma (la población más envejecida, la razón activo/pasivo inferior de la región, una alta deuda previsional y cobertura casi universal), así como factores de alto costo después de la reforma, como edad de retiro baja (la esperanza de vida más alta de la mujer jubilada y la segunda más alta del hombre jubilado), ajuste de pensiones al índice medio de salarios, pensión asistencial (no incluida en la proyección) y otras garantías del Estado, y disminución del ingreso del componente público por asignación de parte de la cotización del asegurado al componente de CPI. Factores que reducen el costo son: ausencia de bono de reconocimiento, aumento de 5 años en la edad de retiro de la mujer, el número mayor de años de cotización requerido para el retiro entre los ocho países, y cotización de parte de los asegurados de bajo ingreso al programa público. No hay desagregación de los componentes del costo fiscal a lo largo de todo el período, pero el costo fiscal de la previsión de las fuerzas armadas se ha estimado oficialmente que aumentará de 1.1% a 1.6% del PIB en 2000-2040 (mayor que el de Chile en el último año), mientras que el costo de la pensión asistencial aumentará de 0.6% a 2.3% (cinco veces el de Chile), por lo cual el total del déficit primario fiscal en 2040 sería 3.9% del PIB, el más alto entre los cuatro países para los que existen proyecciones en ese año; usando el déficit global el resultado sería aún más alto.

C. Estimados de la deuda implícita previsional

La medición de la deuda implícita consiste en sumar el valor presente de las prestaciones que tendrán que ser pagadas a los pensionados actuales más el valor presente de los derechos de pensión que los actuales trabajadores asegurados ya han obtenido. La magnitud de dicha deuda depende de cuatro factores: (a) el número de pensionados y trabajadores con derechos adquiridos en pensiones, (b) la distribución por edad de la población cubierta, (c) el nivel de las pensiones y el aumento real de los salarios, el costo de vida u otros mecanismos para ajustar aquéllas, y (d) la tasa

de descuento aplicada (cuya selección influencia fuertemente la estimación de dicha deuda: *ceteris paribus* a mayor la tasa, mayor la deuda y viceversa). Además los cálculos deben basarse en una serie de supuestos sobre: el crecimiento de la población, el PIB y el salario, así como las normas actuales y futuras del programa de pensiones. Dos métodos se usan para estimar la deuda implícita: (a) el de "terminación" de las obligaciones el cual supone que, en un momento determinado, el programa de reparto o de CPC se termina de inmediato y todos los pensionados y trabajadores deben ser compensados por el valor de sus pensiones futuras y derechos adquiridos, sin tener en cuenta nuevas obligaciones o ingresos; y (b) el de continuación "indefinida", que calcula el valor presente de todos los pagos futuros de pensiones, ya sea sólo para los asegurados actuales hasta que todos ellos y sus derechohabientes mueren —si el programa se cierra para nuevas afiliaciones— o para estos y los futuros afiliados —si el programa queda abierto (basado en Queisser 1998).

La importancia de elaborar una metodología uniforme para la medición de la deuda implícita es recalcada por Kane y Palacios (1996): "Los estudios empíricos existentes no usan una metodología consistente, y casi ningún trabajo se ha hecho comparando diversos países. Estimados de la DIP [deuda implícita de pensiones] pueden y deben ser producidos [ya que serían] indicadores importantes para los que toman decisiones de política a fin de comparar los resultados de diversas propuestas de reforma. Los estimados normalizados de la DIP añadirían un instrumento de permanencia a los regímenes de reparto y proveerían un indicador preciso de compromisos fiscales a largo plazo" (pp. 37-38).

El cuadro 10 exhibe todos los estimados que se ha podido compilar sobre los ocho países; el primer segmento muestra cálculos hechos por varios autores sobre Chile, México, Perú y Uruguay. En los dos primeros, los períodos son diversos, la metodología no se explica y la tasa de descuento sólo se especifica en México (pero esta proyección se refiere a la deuda *antes* de la reforma). Los cálculos de Perú y Uruguay están hechos con la metodología de "terminación", supuestos similares y una tasa de descuento de 4%, pero el período no es preciso ("principios del decenio del 90") aunque podría asumirse que es el comienzo de la reforma en dichos países (Kane y Palacios 1996).

El último segmento del cuadro 10 resume las estimaciones sobre la deuda implícita previsional en seis países estudiados en este trabajo pero, aunque el año de inicio de la reforma es similar (entre 1994 y 1998), el año final de la proyección fluctúa entre 2024 y 2050, las tasas de descuento son también diversas (entre 3.5% y 7%), y se basan en metodologías y supuestos distintos. Los dos países que aparecen en ambas comparaciones son Chile y México; el estimado de Chile en la primera es más del doble que en la segunda pero esta última excluye los primeros 16 años de la reforma cuando el costo fiscal fue más alto, en ambas se excluye el déficit militar (incluyendo éste aumenta a 102.1% en la segunda); el estimado de México en la primera comparación es antes de la reforma y el de la segunda después de ella, muchísimo más bajo.

El primer intento de elaborar una metodología uniforme para los 20 países latinoamericanos se ha hecho por Bravo y Uthoff (1998), con método de terminación y supuestos iguales: (a) un período homologado 1990-2030; (b) la existencia de un programa de pensión basado en el reparto desde 1950; (c) la cobertura promedio de la PEA permanece constante al nivel de 1985 (punto intermedio entre 1950 y el fin del período de proyección); (d) las tasas de cotización y de reemplazo no cambian y son las observadas hacia fines del decenio del 80; (e) las cotizaciones comienzan a efectuarse a la edad de 20 años y continúan ininterrumpidas hasta el retiro; y (f) la jubilación es a la edad de 60 años. Basados en los resultados de las estimaciones (cuadro 10, segmento central) se ordenan los ocho países con reforma previsional, de mayor a menor, respecto a la deuda implícita previsional en porcentaje del PIB, como sigue: Argentina 305.4, Uruguay 289.4, Chile 131.0, Perú 44.5, México 37, Colombia 34.8, Bolivia 30.9 y El Salvador 8.7. Con la excepción de Bolivia estos estimados son muy diferentes a los resumidos en este trabajo: los de Chile y México son aproximadamente el doble, mientras que el de Colombia es la mitad, y el de El Salvador es mucho más pequeño. Pero estas comparaciones no son técnicamente correctas por las razones explicadas.

Cuadro 10

CÁLCULOS DE LA DEUDA IMPLÍCITA PREVISIONAL (VALOR PRESENTE) O COSTO FISCAL ACUMULADO EN LAS OCHO REFORMAS
(En porcentajes del PIB)

Países		Varios autores		Uthoff y Bravo 1998 ^a		Este trabajo			
		%	Período	%	Período	%	Período	Tasa (%) Descuento	Fuente
Sustitutivo	Chile	126.0	1980-2030 b/	131.1	1990-2030	74.2	1998-2037	7.0	Arenas de Mesa 1999b
	Bolivia			30.9	Igual	40.0	1997-2037	f/	Von Gersdorff 1998
	México	141.5	1994-2069 c/	37.0	Igual	17.7	1997-2024	3.5	Grandolini y Cerda 1998
	El Salvador			8.7	Igual	70.0	1998-2060	4.0	Mesa-Lago y Durán 1998
Paralelo	Perú	37.0	d/, e/	44.5	Igual				
	Colombia			34.8	Igual	63.2 88.1	1994-2025	5.0	Schmidt-Hebbel 1995
					1994-2060		5.0	Igual	
Mixto	Argentina			305.4	Igual	27.0	1995-2050	7.0	Shulthess-Bertranou-Grushka 1999
	Uruguay	214.0	d/	289.4	Igual				

Notas: a/ Metodología especificada y uniforme (ver texto), tasa de descuento igual a tasa incremento salarial. b/ Schmidt-Hebbel 1995, tasa de descuento no especificada. c/ Grandolini y Cerda 1998, antes de la reforma, tasa de descuento de 3.5%. d/ Kane y Palacios 1996, tasa de descuento de 4% y período no especificado. e/ Queisser 1998, da un estimado de 15-20% del PIB 1996, sin especificar período y tasa de descuento. f/ No especificado.

La metodología de Bravo y Uthoff es prometedora para arribar a estimaciones comparables de la deuda implícita pero deberían ajustarse sus supuestos de acuerdo con las realidades de los países: (a) el año de introducción de la reforma (que tiene un impacto considerable en la deuda) en los ocho países analizados en este trabajo fluctúa entre 1981 y 1998, lo cual debe tenerse en cuenta para fijar el período de estimación; (b) en siete de los 20 países, los programas de pensiones se introdujeron después de 1950 y no todos los programas eran de reparto antes de la reforma (Argentina, Uruguay y Chile en la mayoría de sus fondos sí), ya que había varios con CPC y reservas cuantiosas (Colombia en ISS, Costa Rica, El Salvador, Panamá); (c) la cobertura de la PEA ha crecido desde fines del decenio del 80 en la mayoría de los países; (d) en los últimos diez años han ocurrido incrementos en las cotizaciones en virtualmente todos los países y cambios en la tasa de reemplazo en buena parte de ellos; (e) la densidad de cotización varía considerablemente entre los países; y (f) las edades de retiro fluctúan entre 55 y 65 años (ver Mesa-Lago y Bertranou 1998). Los autores observan que, en el caso de Colombia, reemplazaron sus supuestos por las cifras adecuadas y llegaron a una estimación virtualmente igual a la de Schmidt-Hebbel que se muestra en el cuadro 10 (CEPAL 1998b).

D. La disyuntiva entre reducción del costo fiscal y el bienestar de los asegurados

El análisis anterior demuestra que las restricciones impuestas a los derechos de adquisición y las prestaciones previsionales ciertamente eliminan o reducen considerablemente los costos fiscales, pero tienen un costo social: el bienestar de los asegurados. Los países extremos en esta disyuntiva son Chile (que concedió las condiciones más liberales sin preocuparse del costo fiscal) y Bolivia (que dio prioridad a la reducción del costo fiscal sobre el bienestar de los asegurados). Debemos sin embargo discriminar en cuanto a las referidas restricciones y extraer lecciones de la experiencia de los diversos países.

Casi todos los países aumentaron las edades de retiro (excepto El Salvador y México) y la mayoría también incrementó los años de cotización requeridos en el programa público a fin de reducir el costo fiscal. El alza de las edades de retiro es justificable en todos los países a medida que asciende la esperanza de vida de sus poblaciones, independientemente de si tienen regímenes de reparto, CPC o CPI. Cada año incrementado en esperanza de vida es un año añadido al período de retiro, de manera que es necesario aumentar un año cada dos décadas a fin de ajustar adecuadamente la relación entre años de trabajo y de retiro (Thompson 1999). En los ocho países encontramos ejemplos diversos de desajuste: la edad de 60 años para ambos sexos en Uruguay es demasiado baja en relación a la esperanza de vida, y las edades de 55/60 años en El Salvador son bajas y resultan en esperanzas de vida de retiro entre las más altas; por lo contrario, la edad de 65 años requerida para ambos sexos en Bolivia y México es la más alta (y la que más debe reducir el costo fiscal) pero es excesiva en esos países que tienen esperanzas de vida muy bajas. El incremento de los años de cotización requeridos es aconsejable en la mayoría de los países, especialmente en aquéllos que exigen pocos años.

La negación del bono de reconocimiento y la pensión mínima es justificable (y reduce costos) en los modelos mixtos, pero no en los sustitutivos (en Bolivia no se concede la pensión mínima) ni en los paralelos en el programa CPI (en Perú no se otorga la pensión y se restringe el bono). El reemplazo del bono por una opción al asegurado para que al tiempo del retiro escoja la pensión más alta entre la calculada por el programa antiguo y la basada en la CPI (México), tiene un alto costo y provoca riesgos imprevistos. Por otra parte, el bono garantiza los derechos del asegurado, de ahí que es preferible a la opción. En Argentina y Bolivia el pago del bono es diferido, por lo cual reduce el costo, y no perjudica seriamente al asegurado. Es imprescindible regular

adecuadamente la pensión mínima para eliminar o al menos reducir los incentivos perversos (por ejemplo, promediarla de acuerdo con las cotizaciones efectuadas), así como el riesgo moral y el costo fiscal.

La eliminación de la cotización del empleador debe estudiarse cuidadosamente pues o bien incrementa el costo fiscal o la cotización del asegurado; la reducción de la cotización del asegurado puede incrementar el costo fiscal, reducir su pensión o ambas. El empleador ha resultado claramente más beneficiado en los cambios de la cotización, a expensas del asegurado, con la única excepción de Colombia donde se aumentaron ambas (en México se dejaron ambas sin cambio). El incremento de la cotización del asegurado obstaculiza la extensión de la cobertura y puede convertirse en incentivo para la evasión y la informalidad. El aumento de la cotización salarial del Estado para compensar por la falta del aumento necesario de las cotizaciones de asegurados y empleadores (México) no resuelve el problema y, por supuesto, aumenta el costo fiscal.

Las condiciones peculiares a los países, como la edad de la población y del programa de pensiones, la esperanza de vida, la deuda previsional antes de la reforma, vienen dadas y ciertamente influyen los costos fiscales; lo más que puede hacerse es intentar compensarlas con restricciones razonables, aunque a veces éstas son difíciles de implantar. Por ejemplo, Uruguay es el caso más típico de una población envejecida, con larga esperanza de vida y alta deuda previsional, la reforma introdujo algunas medidas razonables pero la oposición política y de los asegurados impidió aumentar la edad a un nivel adecuado de acuerdo con la esperanza de vida. Aunque las condiciones políticas no se han discutido en este trabajo, es obvio que en Chile facilitaron la reforma radical de tipo sustitutivo y que los altos costos fiscales que provocó pudieron ser enfrentados con un superávit presupuestario primario considerable. La experiencia de la reforma no ha sido igual en otros países con condiciones políticas y económicas diversas (ver Mesa-Lago 1999b).

Las estimaciones y proyecciones examinadas en este trabajo indican que el costo fiscal se reduce por la reforma previsional, independientemente del modelo, contrastando dicho costo con lo que hubiese ocurrido de no haber tenido efecto una reforma (una excepción es la proyección del déficit global con altas tasas de interés en Uruguay). La reducción estimada como porcentaje del PIB en el año final de las proyecciones es como sigue: entre 5% y 6% en Argentina en 2050, 3% en Uruguay en 2050, 2.75% en México en 2030, y entre 1% y 1.5% en Colombia en 2025. En el caso de Chile, no está claro si la reforma de 1979 (que homologó y restringió las condiciones de adquisición) hubiera resultado en costos fiscales menores que al añadir la reforma de 1980 (que introdujo el modelo sustitutivo y el programa CPI).

La evidencia reunida en este trabajo también sugiere que los modelos alternativos al sustitutivo (paralelo y mixto), no necesariamente reducen los costos fiscales a largo plazo, pero pueden diferirlos considerablemente, si las condiciones dadas son propicias y la reforma se hace de manera apropiada. En algún país pudiera ser factible implantar una reforma profunda del programa público que redujese de manera considerable el costo fiscal, sin agregar un programa o componente de CPI que haría explícita de inmediato toda o parte de la deuda implícita remanente. Los países deben entonces elegir entre otra disyuntiva: un alto costo fiscal inmediato (que puede agravar severamente situaciones económicas difíciles) pero que se reducirá a muy largo plazo aunque aún puede ser alto (Chile es un buen ejemplo) o una posposición parcial de dicho déficit (que permita un respiro y la espera a una situación más propicia). Los cálculos y proyecciones no siempre resuelven esta disyuntiva y en algunos casos son oscuros o indican que la segunda alternativa (posposición) es la más adecuada si las condiciones dadas son propicias. Este es quizás el tema más polémico y que requiere más investigación porque está ligado con la selección del modelo mismo de la reforma.

Por último, es imprescindible elaborar una metodología uniforme adecuada para calcular la deuda implícita previsional y el costo fiscal de la reforma, así como la forma de financiarlos (superávit presupuestario primario, impuestos, deuda, transferencia intergeneracional), a fin de que los países puedan conocer de antemano las consecuencias de adoptar un modelo u otro y el costo/beneficio de sus elementos. El ejemplo chileno muestra que los cálculos iniciales del costo fiscal pueden resultar en un tercio o la mitad de los actuales. También hay que rescatar la antigua disciplina actuarial, especialmente cuando se tiene en cuenta el tiempo considerable que toma entre la decisión de política y los efectos plenos de la misma en el costo fiscal.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, Alberto (1999a). "*Proyecciones del Déficit Previsional Chileno: Gasto Público en Pensiones Asistenciales 1999-2010*" (Santiago: mayo).
- Arenas de Mesa, Alberto (1999b). "*Efectos Fiscales del Sistema de Pensiones en Chile: Proyección del Déficit Previsional 1999-2037*" (Santiago: Seminario Responsabilidades Fiscales en Sistemas de Pensiones, 2-3 septiembre de 1999).
- Arenas de Mesa, Alberto y Marcel, Mario (1999). "*Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The Case of the Minimum Pension*" (Viña del Mar: APEC Second Regional Forum on Pension Funds Reform, trabajo inédito, 26-27 abril, 1999).
- Banco Central del Uruguay (BCU) (1998). *Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio, setiembre, N° 9* (Montevideo, noviembre).
- Banco de Previsión Social (BPS) (1998). *Nuevo Régimen Previsional Ley 16.713 Informe Cuatrimestre: Enero-Abril a Setiembre-Diciembre* (Montevideo).
- Bertín, Hugo D. y Perrotto, Andrea M. (1997). "*Los Nuevos Regímenes de Capitalización en América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay*" (Buenos Aires: AFJP Serie Estudios Especiales, N° 9).
- Bravo, Jorge (1999). "*Factores Demográficos de los Sistemas de Pensiones en América Latina*" en Encuentro Latinoamericano y Caribeño Sobre las Personas de Edad (Santiago: CEPAL/FNUAP/OPS, 8-10 septiembre): IV.1.1-IV.1.12.
- Bustamante Jeraldo, Julio (1998). "*17 Años del Sistema Chileno de Pensiones*", en *Pensiones en América Latina: Dos Décadas de Reforma*, Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand, compiladores (Ginebra: Organización Internacional del Trabajo): 165-207.

- Camacho, Luis (1999). *"Modelos Básicos para el Análisis Financiero de un Sistema Previsional Mixto: Evaluación de sus Resultados para el Caso Uruguayo"*, Estudios de la Seguridad Social, N° 85: 54-73.
- Clavijo, Sergio (1998). *"Fiscal Effects of the 1993 Colombian Pension Reform"* (Washington D.C.: IMF Working Paper).
- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) (1997). *América Latina: Proyecciones de Población, 1950-2050* (Santiago: Boletín Demográfico 30:59).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998a). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 1998*, Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998b). *El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos*, Santiago.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (1999). *"Colombia: Selected Issues and Statistical Appendix"* (Washington D.C.: IMF Staff Country Report N° 99/6).
- Forteza, Alvaro (1999). *"Los Efectos Fiscales de la Reforma de la Seguridad Social"* en La Reforma de la Seguridad Social en Uruguay: Efectos Macroeconómicos y Mercados de Capitales, Alvaro Forteza, compilador (Montevideo: Departamento de Economía, Universidad de la República): 31-72.
- Grandolini, Gloria y Cerda, Luis (1998). *"The 1997 Mexican Pension Reform: Genesis and Design Features"* (Washington D.C.).
- Guérard, Yves y Kelly, Martha (1997). *"Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Decisions in Designing the Structure of the System"* (La Paz: Sobeco, Ernst & Young, abril).
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). 1995. *Diagnóstico* (México D.F.: IMSS).
- Kane, Cheikh y Palacios, Robert (1996). *"The Implicit Pension Debt"*, Finance and Development: (junio) 36-38.
- Kleinjans, Kristin (1999). *"The Colombian Pension Reform of 1994: Evaluation and Perspectives"* (Pittsburgh: University of Pittsburgh, Department of Economics).
- Lora, Eduardo, Zulueta, Hernando y Helmsdorff, Loredana (1992). *"Viabilidad Macroeconómica y Financiera de un Sistema Privado de Pensiones"*, Coyuntura Económica 22: 1 (abril): 75-95.
- Mesa-Lago, Carmelo (1978). *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Mesa-Lago, Carmelo (1998). *"La Reforma Estructural de Pensiones en América Latina: Tipología, Comprobación de Presupuestos y Enseñanzas"*, en Pensiones en América Latina: Dos Décadas de Reforma, Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand, compiladores (Ginebra: Organización Internacional del Trabajo): 77-165.
- Mesa-Lago, Carmelo (1999a). *"La Privatización de Pensiones de la Seguridad Social en América Latina: Un Balance al Final del Siglo"*, Anuario Social y Político de América Latina, N°2 (1999) : 136-148.
- Mesa-Lago, Carmelo (1999b). *"La Política y la Reforma de Pensiones en América Latina"*, Nueva Sociedad, 16: 133-150.
- Mesa-Lago, Carmelo (2000). *"Social Assistance on Pensions and Health Care in Latin America and the Caribbean"* en Social Protection and Poverty, Nora Lustig, compiladora (Washington D.C.: Brookings Institution, en prensa).
- Mesa-Lago, Carmelo y Bertranou, Fabio (1998). *Manual de Economía de la Seguridad Social Latinoamericana* (Montevideo: CLAEH).
- Mesa-Lago, Carmelo y Durán, Fabio (1998). *Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas* (San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung, marzo).
- Noya, Nelson y Laens, Silvia (1999). *"Efectos Fiscales de la Reforma de la Seguridad Social en Uruguay"* (Santiago: Seminario Responsabilidades Fiscales en Sistemas de Pensiones, 2-3 septiembre 1999).
- Ortúzar, Pablo (1988). *"El Déficit Previsional del Sistema Público de Pensiones en Chile: Análisis, Proyecciones e Implicancias de Políticas"* en Sistema Privado de Pensiones en Chile, Sergio Baeza y Rodrigo Manubens, compiladores (Santiago: CEP).
- Queisser, Monika (1997). *Pension Reform and Private Pension Funds in Perú and Colombia* (Washington D.C.: The World Bank, Policy Research Working Paper, N° 1853, noviembre).
- Queisser, Monika (1998). *"The Second-Generation Pension Reforms in Latin America"* (Paris: OECD, Development Centre Studies, Working Paper AWP 5.4)
- Rofman, Rafael, Stirparo, Gustavo y Lattes, Pablo (1997). *"Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1995-2050"* (Buenos Aires: SAFJP, Serie Estudios Especiales, N° 12).

- Schmidt-Hebbel, Klaus (1995). *Colombia's Pension Reform: Fiscal and Macroeconomic Effects* (Washington D.C.: The World Bank, Discussion Papers, N° 314).
- Shulthess, Walter, Bertranou, Fabio y Grushka, Carlos (1999). "Proyección de Responsabilidades Fiscales Asociadas a la Reforma Previsional en Argentina" (Santiago: Seminario Responsabilidades Fiscales en Sistemas de Pensiones, 2-3 septiembre 1999).
- Sinha, Tapen, Martínez, Felipe y Barrios-Muñoz, Constanza (1998). "Performance of Publicly Mandated Private Pension Funds in México: Simulations with Transition Cost" (México D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México).
- Solís Soberón, Fernando (1997). "Analyzing the Effects of the Pension Revisions and the Role of the AFORES" en Conference on Social Security and Private Pension Fund Reform in Latin America (Miami: Institute for International Research, enero 21-22 1997).
- Soto Pérez, Carlos (1998). "Instituto Mexicano del Seguro Social: Nuevo Esquema de Financiamiento" (Santiago de Chile: Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Comisión Americana de Actuaría y Financiamiento, XXV Reunión Técnica, 23-25 noviembre 1998).
- Superintendencia Bancaria (SB) (1998). *Informe: Primer Trimestre*, Bogotá.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP) (1999). *Memoria Trimestral: Octubre-Diciembre 1998* (Buenos Aires: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social).
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFJP-Lima) (1998). *Boletín de Información Mensual*, Lima.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFJP-Lima) (1999). *Memoria 1998*, Lima.
- Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones (SAFP-Santiago) (1999). *Boletín Estadístico*, N°148, Santiago.
- Superintendencia de Pensiones (SP-San Salvador) (1999a). *Boletín Estadístico N° 5 Octubre-Diciembre 1998* San Salvador.
- Superintendencia de Pensiones (SP-San Salvador) (1999b). *Boletín Indicadores Previsionales* (San Salvador: N°s 7-11, diciembre 1998 a abril 1999).
- Thompson, Lawrence (1999). "Pension Reform in Industrialized Countries" (Washington D.C.: Urban Institute).
- Uthoff, Andras y Bravo, Jorge (1998). "Deuda Previsional y Privatización de los Sistemas de Pensiones" (Santiago: X Seminario Regional de Política Fiscal: Compilación de Documentos, 26-28 enero): C25-C50.
- Villa, Miguel y Rivadeneira, Luis (1999). "El Proceso de Envejecimiento de la Población en América Latina y el Caribe: Una Expresión de la Transición Demográfica", en Encuentro Latinoamericano y Caribeño Sobre las Personas de Edad (Santiago: CEPAL/FNUAP/OPS, 8-10 septiembre): I.1.1-I.1.35.
- Von Gersdorff, Hermann (1997). *The Bolivian Pension Reform: Innovative Solutions to Common Problems* (Washington D.C.: Financial Sector Development Department).



NACIONES UNIDAS



Serie

financiamiento del desarrollo

Números publicados

- 1 Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
- 2 Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
- 3 Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buirá (LC/L.549), 1990.
- 4 Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
- 5 La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
- 6 Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
- 7 El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
- 8 Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
- 9 Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
- 10 ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
- 11 La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
- 12 Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
- 13 Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
- 14 Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
- 15 Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
- 16 El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
- 17 La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
- 18 Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
- 19 Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980 - 1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
- 20 Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
- 21 Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.

- 22 La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.
- 23 Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.854), 1994.
- 24 Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
- 25 El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
- 26 Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
- 27 Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
- 28 El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
- 29 Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.
- 30 Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
- 31 Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
- 32 Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
- 33 Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
- 34 Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
- 35 Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
- 36 Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
- 37 Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
- 38 Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
- 39 Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
- 40 Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
- 41 Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
- 42 Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
- 43 Choques, respuestas de política económica e distribución de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
- 44 Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
- 45 Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Holzmann (LC/L.1007), 1997.
- 46 Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
- 47 La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
- 48 On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Holzmann (LC/L.1012), 1997.
- 49 Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997.
- 50 La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
- 51 Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
- 52 A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997.
- 53 Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997.
- 54 Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.

- 55 El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997.
- 56 Las instituciones de salud previsual (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
- 57 Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
- 58 Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
- 59 Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
- 60 Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
- 61 Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
- 62 Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.
- 63 Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzáles Arrieta (LC/L.1045), 1997.
- 64 Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.
- 65 Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
- 66 Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. [www](#)
- 67 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
- 68 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
- 69 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
- 70 Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
- 71 Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
- 72 Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
- 73 Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
- 74 Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
- 75 El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999. [www](#)
- 76 Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999. [www](#)
- 77 El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
- 78 El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999.
- 79 Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999.
- 80 La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), Número de venta: S.99.II.G.10 (US\$ 10.0), 1999.
- 81 El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, *Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez* (LC/L.1212-P), Número de venta: S.99.II.G.11 (US\$ 10.0), 1999.
- 82 O financiamento do sistema público de saúde brasileiro, *Rosa María Márques*, (LC/L.1233-P), Número de venta: S.99.II.G.14 (US\$ 10.0), 1999.
- 83 Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1234-P), Número de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999.

- 84 Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica, Günther Held, (LC/L.1259-P), Número de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999.
- 85 Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso del Perú. Gerardo Gonzales Arrieta, (LC/L.1245-P), Número de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999.
- 86 Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo, (LC/L.1246-P), Número de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999.
- 87 Price-based capital account regulations: the Colombian experience. José Antonio Ocampo and Camilo Ernesto Tovar, (LC/L.1243-P), Sales number: E.99.II.G.41 (US\$10.0), 1999.
- 88 Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Jorge Bravo and Andras Uthoff (LC/L.1264-P), Sales number: E.99.II.G.38 (US\$10.0), 1999.
- 89 Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: El caso de El Salvador. Francisco Angel Sorto, (LC/L.1265-P), Número de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999.
- 90 Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.1271-P), Número de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999.
- 91 Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro, (LC/L.1314-P), Número de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000.
- 92 Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1337-P), Número de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000.
- 93 Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.1344-P), Número de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000.

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- “El pacto fiscal: fortalezas y debilidades”, Libros de la CEPAL N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), 1998.
- “Pension Funds, The Financing of Transition Costs and Financial Market Development”, (LC/R.1822), 1998.
- “La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social”, Libros de la CEPAL N° 44, (LC/G.1954/Rev.1-P), 1997.

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
 - **www:** Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: Fax: E.mail: