

---

## financiamiento del desarrollo

# **L**as reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social

Carmelo Mesa-Lago



Unidad de Estudios Especiales  
Secretaría Ejecutiva

Santiago de Chile, marzo de 2004

Este documento fue preparado por Carmelo Mesa-Lago, Catedrático Distinguido Emérito de Economía de la Universidad de Pittsburg, consultor del proyecto "Desarrollo y Equidad Social en América Latina y el Caribe". Este es un proyecto que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) lleva a cabo en la Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva, con el apoyo financiero de GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica). El autor agradece los comentarios de Andras Uthoff, Coordinador de la Unidad mencionada, a una primera versión de este trabajo. Además, agradece la valiosa ayuda bibliográfica y suministro de materiales por Alberto Arenas de Mesa, Fabio M. Bertranou, Hans-Ulrich Bünger, Fabio Durán Valverde, Dónatela Fabbri, Michael Gautrey, Francisco Mendoza, Eduardo Murro, Katharina Müller, Ondina Olivas, Reiner Radermacher, Ladina Saboz, Helmut Schwarzer, Carmen Solorio, y Anja Stuckert. El asistente de investigación Gerald Hunter, ayudó en el rastreo bibliográfico y en el internet.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4197

ISSN electrónico 1680-8819

ISBN: 92-1-322361-7

LC/L.2090-P

N° de venta: S.04.II.G.29

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2004. Todos los derechos reservados

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

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Los principios de la seguridad social y su vigencia en América Latina</b> .....	11
A. Universalidad de la cobertura .....	14
1. Evolución del principio.....	14
2. Vigencia en América Latina .....	14
B. Igualdad, equidad o uniformidad en el trato .....	16
1. Evolución del principio.....	16
2. Vigencia en América Latina .....	16
C. Solidaridad y redistribución del ingreso .....	17
1. Evolución del principio.....	17
2. Vigencia en América Latina .....	18
D. Comprensividad y suficiencia de las prestaciones .....	19
1. Evolución del principio.....	19
2. Vigencia en América Latina .....	20
E. Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión .....	20
1. Evolución del principio.....	20
2. Vigencia en América Latina .....	21
F. Sostenibilidad financiera .....	23
1. Evolución del principio.....	23
2. Vigencia en América Latina .....	24
G. Resumen: vigencia de los principios en la región antes de la reforma .....	25

<b>II. Las reformas de pensiones y la modificación de los principios de seguridad social</b> .....	27
A. Las reformas de pensiones.....	27
1. Reformas estructurales.....	29
2. Reformas paramétricas o ausencia de reformas.....	30
B. Modificaciones en los principios convencionales y nuevos principios.....	30
1. Universalidad en la cobertura.....	30
2. Igualdad, equidad o uniformidad en el trato.....	31
3. Solidaridad y redistribución del ingreso.....	31
4. Comprensividad y suficiencia de las prestaciones.....	31
5. Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión.....	32
6. Sostenibilidad financiera.....	32
7. Promoción del ahorro nacional y el mercado de capitales.....	32
8. Inmunidad a la ingerencia estatal y política.....	33
<b>III. El impacto de las reformas de pensiones en los principios de seguridad social</b> .....	35
A. Países con reformas estructurales.....	35
1. Universalidad en la cobertura.....	36
a. Cobertura general de la fuerza laboral por el sistema contributivo.....	36
b. Cobertura de independientes y otros grupos difíciles de incorporar.....	38
c. Protección asistencial de los no asegurados e impacto en la pobreza.....	41
d. Cobertura de la población anciana.....	41
2. Igualdad, equidad o uniformidad en el trato.....	43
a. Normalización de condiciones de acceso y mantenimiento de programas separados.....	43
b. Inequidad de género.....	45
3. Solidaridad y redistribución del ingreso.....	47
a. Tratamiento de las cotizaciones.....	47
b. Efectos redistributivos de las reformas.....	48
4. Comprensividad y suficiencia de las prestaciones.....	49
a. Monto de las pensiones.....	49
b. Ajuste de las pensiones.....	51
5. Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión.....	51
a. Unificación del sistema público y descentralización del privado.....	51
b. Sustitución del monopolio público por la libertad de elección.....	52
c. Competencia entre administradoras y eficiencia.....	54
d. Costo administrativo.....	57
e. Participación en la gestión de los sectores involucrados.....	59
6. Sostenibilidad financiera.....	61
a. Pago puntual de las cotizaciones.....	62
b. Componentes del costo fiscal en la transición.....	64
c. Estimaciones y proyecciones del costo fiscal.....	67
d. Envejecimiento de la población.....	69
7. Promoción del ahorro nacional, el mercado de capitales y la inversión.....	70
a. Acumulación de capital en el fondo.....	70
b. Aumento del ahorro nacional.....	70
c. Desarrollo del mercado de capitales y diversificación de la cartera.....	72
d. Alto rendimiento de la inversión.....	75
8. Inmunidad a la ingerencia estatal y política.....	77

B.	Países con reformas paramétricas o ausencia de reformas .....	79
1.	Universalidad en la cobertura.....	79
a.	Cobertura general de la fuerza laboral por el sistema contributivo.....	80
b.	Comparaciones con los países que tienen reformas estructurales .....	81
c.	Cobertura de independientes y otros grupos difíciles de incorporar .....	81
d.	Protección asistencial de los no asegurados y pobreza .....	81
2.	Igualdad, equidad o uniformidad en el trato .....	82
a.	Multiplicidad de programas .....	82
b.	Desigualdades en las condiciones de acceso .....	83
c.	Inequidad de género .....	85
3.	Solidaridad y redistribución del ingreso .....	85
a.	Cotizaciones y aportes estatales .....	86
b.	Efectos redistributivos.....	87
4.	Comprensividad y suficiencia de las prestaciones .....	88
5.	Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación .....	90
a.	Unificación y papel del Estado.....	90
b.	Costo administrativo .....	92
c.	Participación en la gestión de los sectores involucrados.....	93
6.	Sostenibilidad financiera.....	93
a.	Equilibrio financiero-actuarial .....	94
b.	Envejecimiento de la población .....	96
<b>IV.</b>	<b>Conclusiones y políticas futuras.....</b>	<b>99</b>
A.	Introducción.....	99
B.	Impacto de las reformas de pensiones en los principios.....	100
1.	Universalidad en la cobertura.....	100
a.	Conclusiones .....	100
b.	Políticas .....	102
2.	Igualdad, equidad o uniformidad en el trato .....	104
a.	Conclusiones .....	104
b.	Políticas .....	105
3.	Solidaridad y redistribución del ingreso.....	107
a.	Conclusiones .....	107
b.	Políticas .....	108
4.	Comprensividad y suficiencia de las prestaciones .....	108
a.	Conclusiones .....	108
b.	Políticas .....	109
5.	Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación.....	110
a.	Conclusiones .....	110
b.	Políticas .....	112
6.	Sostenibilidad financiera.....	114
a.	Conclusiones .....	114
b.	Políticas .....	115
7.	Promoción del ahorro nacional, el mercado de capitales y el rendimiento .....	116
a.	Conclusiones .....	116
b.	Políticas .....	117
8.	Inmunidad a la ingerencia estatal y política .....	119
a.	Conclusiones .....	119
b.	Políticas .....	120
9.	Vigencia de los principios en sistemas privados y públicos .....	121
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>125</b>
	<b>Serie financiamiento del desarrollo: números publicados.....</b>	<b>133</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Modelos y características de las reformas de pensiones en América Latina, 2003 ....	28
Cuadro 2	Porcentaje de la fuerza laboral cubierta por ambos sistemas, antes de la reforma y en 2002, y sectores difíciles de cubrir en 2000.....	37
Cuadro 3	Cobertura en pensiones de la población mayor de 60 y 65 años, 1999-2000 .....	42
Cuadro 4	Condiciones de acceso para pensión por vejez, antes y después de la reforma, 2003 .....	44
Cuadro 5	Afiliados en los sistemas público y privado o mixto, 2002 .....	52
Cuadro 6	Libertad de selección del asegurado en los doce países, 2003 .....	53
Cuadro 7	Competencia entre administradoras en el sistema privado, junio 2003.....	55
Cuadro 8	Costo administrativo como porcentaje del salario en el sistema privado, 2002 .....	58
Cuadro 9	Porcentaje de afiliados que son cotizantes activos en los sistemas privados, 1998 a 2003 .....	62
Cuadro 10	Costo fiscal de la reforma en doce países, 2003 .....	65
Cuadro 11	Estimaciones y proyecciones del costo fiscal (% del PIB) en seis países, al inicio de la reforma o posteriormente, comparados con las del Banco Mundial en 2003 ....	68
Cuadro 12	Fondo acumulado y rendimiento real bruto de la inversión, 2002 .....	71
Cuadro 13	Distribución porcentual de la cartera por instrumento financiero, 2002 .....	73
Cuadro 14	Cobertura de la fuerza laboral por varios programas, y sectores difíciles de cubrir, 2000-2003 .....	80
Cuadro 15	Condiciones de acceso para la pensión por vejez en el programa general, 2003 .....	82
Cuadro 16	Cotizaciones y aportes estatales en el programa general, y pensiones asistenciales, 2003 .....	85
Cuadro 17	Elementos de suficiencia en el programa general, 2003.....	88
Cuadro 18	Unidad, gasto administrativo y participación en la gestión, 2000-2003.....	92
Cuadro 19	Indicadores de sostenibilidad financiera, 2000-2002 .....	94

---

## Resumen

---

Los principios de seguridad social se han desarrollado por más de un siglo, principalmente a través de la labor de la Organización Internacional del Trabajo, y rigieron en el mundo y en América Latina sin ningún reto importante hasta el decenio de 1980. Las reformas estructurales de pensiones en la región, iniciadas en Chile y que a fines de 2003 se habían extendido a doce países, han modificado los principios convencionales y desarrollado otros propios basados en el nuevo paradigma. A fines de 2002, 56 millones de trabajadores (un tercio de la fuerza laboral en la región) estaban afiliados en los nuevos sistemas de previsión.

En la primera parte de este estudio se recopila, clasifica y describe la evolución de los principios convencionales de la seguridad social, con énfasis en las pensiones: (1) universalidad en la cobertura, (2) igualdad, equidad o uniformidad en el trato, (3) solidaridad y redistribución del ingreso, (4) comprensividad y suficiencia de las prestaciones en América Latina, (5) unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación social en la administración, y (6) sostenibilidad financiera. También se determina la vigencia de cada uno de dichos principios en vísperas del proceso de reforma.

En la segunda parte, se presenta una taxonomía de los sistemas de pensiones de todos los países de la región. Seguidamente se describen los modelos y características de las reformas estructurales de pensiones implementadas o aprobadas en doce países, y cómo las mismas han modificado los principios convencionales de seguridad social y creado dos nuevos: la promoción del ahorro nacional, el mercado de capitales y el rendimiento, así como la inmunidad del nuevo sistema a la ingerencia estatal y política. También se resumen

las características de los sistemas de pensiones en el resto de los países latinoamericanos, se identifican las reformas no estructurales o paramétricas en dos países y los proyectos de reforma en proceso.

La tercera parte del estudio se inicia con el análisis del impacto de las reformas estructurales en los principios convencionales de la seguridad social. Con ese fin el autor ha compilado, normalizado y presentado de manera comparativa, la legislación y estadísticas relevantes de los doce países, además de estudios técnicos de organismos internacionales y regionales, de entidades nacionales de seguridad social, trabajos académicos y otra información. Por ejemplo, para determinar el impacto de las reformas en el principio de universalidad, se presenta una comparación estandarizada de la cobertura en pensiones antes de la reforma en cada país y en el año 2002. También se evalúa si los dos nuevos principios de la reforma estructural se han cumplido en la práctica. Luego, se hace un ejercicio similar, siguiendo la misma estructura y metodología, con los siete países que han implementado una reforma paramétrica o que no han acometido aún una reforma.

Basado en las lecciones aprendidas, la parte final del estudio resume las conclusiones en cada uno de los principios (convencionales y nuevos) y recomienda políticas para mejorar la situación actual tanto en los países con reformas estructurales, como paramétricas o sin reformas, también identifica los temas en que se necesita más investigación. Por último en este estudio se hace una comparación de la vigencia de cada principio entre los sistemas con y sin reforma estructural.

Algunas de las preguntas que intenta responder este estudio son: ¿Han logrado las reformas estructurales aumentar la cobertura y el pago puntual de las cotizaciones? ¿Han logrado las reformas estructurales aumentar la cobertura y el pago puntual de las cotizaciones, así como resolver el problema del envejecimiento? ¿Ha cumplido el Estado con sus funciones de regulación y supervisión, financiamiento del costo de la transición previsional, y protección asistencial de la población no asegurada y desprotegida? ¿Funciona la libertad de elección y la competencia, y han mejorado ambas la eficiencia y reducido los costos de gestión? ¿Tiene el asegurado la información y calificación necesarias para una selección educada de las mejores administradoras? ¿Existe evidencia sólida que respalde los supuestos de que las reformas incrementan el ahorro nacional y desarrollan el mercado de valores? ¿Se ha constatado que los nuevos sistemas son inmunes a la ingerencia estatal?

El autor abraza la esperanza de que este estudio contribuya a forjar posiciones más flexibles en este tema, así como al análisis empírico de los resultados de las reformas y al diseño de políticas para enfrentar los problemas de ambos sistemas de pensiones, con miras a los objetivos fundamentales de un sistema de seguridad social: el bienestar social de los asegurados y los pensionados.

## Introducción

---

Ha transcurrido un siglo de la creación de los seguros sociales y medio siglo de la aprobación de la “norma mínima” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual ha sido fundamental en el establecimiento de los principios convencionales de la seguridad social y su ratificación internacional.<sup>1</sup> Los programas de pensiones son, con los de salud, los más importantes en la protección contra los riesgos sociales, absorben la inmensa mayoría del gasto de seguridad social y han tenido efectos positivos notables en el bienestar social de la humanidad (OIT-AISS 2001). Los principios convencionales rigieron sin retos hasta el decenio de los 80, cuando comenzaron a ser confrontados por las reformas estructurales de la seguridad social. América Latina fue pionera en el continente en la introducción de los programas iniciales de pensiones del seguro social, así como en el mundo en cuanto a las reformas estructurales de dichos programas. La conexión es lógica pues, al desarrollarse más temprano dichos programas, también fueron los primeros en confrontar problemas financieros que contribuyeron a las reformas.

A fines de 2003 doce países latinoamericanos habían introducido reformas estructurales de pensiones y, a fines de 2002, 56 millones de trabajadores (un tercio de la fuerza laboral en la región) estaban afiliados en los sistemas privados previsionales. Las reformas estructurales de pensiones, han ejercido influencia en el

---

<sup>1</sup> El término “seguridad social” se usa en este estudio en su sentido amplio y moderno; comprende todos los programas contributivos (pensiones, enfermedad-maternidad, riesgos ocupacionales, desempleo y asignaciones familiares), así como los no contributivos (asistencia social). El término seguro social se usa en su acepción histórica y cuando se refiere específicamente a los programas contributivos de pensiones analizados en el estudio. La mayoría de América Latina no ha realizado el cambio de seguro a seguridad social.

diseño de políticas de organismos financieros internacionales y regionales como el Banco Mundial, el FMI y el BID, también han constituido un desafío a la OIT y la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS). Además han sido tomadas como modelo en otras partes del mundo como Europa del Este. La región tiene una experiencia única, vasta y diversa de 23 años en dichas reformas y varias publicaciones han evaluado sus resultados. En 1983 la CEPAL comenzó a realizar estudios sobre la seguridad social y sus reformas en la región, y tiene ya una lista substancial de publicaciones sobre el tema.

Las reformas estructurales han tenido un objetivo social de mejorar las prestaciones de pensiones pero, con igual o mayor peso, han perseguido varios fines económicos: (i) el mantenimiento del equilibrio financiero-actuarial de los sistemas y la estabilidad fiscal frente al envejecimiento de la población; (ii) el establecimiento de la equivalencia entre las cotizaciones y las pensiones como incentivo a la afiliación y la cotización; (iii) la sustitución total o parcial de los sistemas públicos por el sector privado en la provisión y financiamiento, así como la separación de estas funciones de las de regulación y supervisión que quedan a cargo del Estado; (iv) el desarrollo de mercados de administradoras de pensiones y seguros, así como del mercado de valores y el incremento del ahorro nacional; y (v) la introducción de la libertad de elección de administradoras por el asegurado, el fomento de la competencia y una mayor eficiencia para reducir los costos de gestión. Hay preguntas cruciales sobre si los nuevos objetivos funcionan realmente en la práctica y si respetan los principios convencionales de la seguridad social. ¿Han conseguido los nuevos sistemas previsionales y el principio de equivalencia aumentar la cobertura y el pago puntual de las cotizaciones, así como resolver el problema del envejecimiento? ¿Ha cumplido el Estado con sus funciones de regulación y supervisión, financiamiento del costo de la transición previsional, y protección asistencial de la población no asegurada y desprotegida? ¿Funciona realmente la libertad de elección y la competencia, y han mejorado ambas la eficiencia y reducido los costos administrativos? ¿Tiene el asegurado la información y calificación necesarias para una selección educada de las mejores administradoras? ¿Existe evidencia sólida que respalde los supuestos de que las reformas incrementan el ahorro nacional y desarrollan el mercado de valores? ¿Se ha constatado que los nuevos sistemas son inmunes a la ingerencia estatal?

Hay aún ocho países en la región que no han implementado reformas estructurales en pensiones, algunos países han introducido reformas paramétricas y otros aún continúan sin reformas. Dos preguntas fundamentales son cómo se compara la situación de las pensiones en estos países con la de aquellos que han introducido reformas estructurales, y si estos países cumplen en la práctica con los principios convencionales de la seguridad social.

Este documento evalúa de forma comprensiva y comparativa el impacto en América Latina de las reformas estructurales y paramétricas de pensiones (así como de la ausencia de reformas) sobre los principios de la seguridad social. Se divide en cuatro partes: (1) resumen de los principios convencionales de seguridad social y de su vigencia en la región antes de las reformas estructurales; (2) descripción de las reformas estructurales y paramétricas de pensiones y cómo las primeras han modificado los principios convencionales y generado principios nuevos; (3) evaluación del impacto de las reformas de pensiones en los principios, y (4) conclusiones y lecciones para políticas futuras derivadas de dicha evaluación, tanto para América Latina como para el resto del mundo.

## **I. Los principios de la seguridad social y su vigencia en América Latina**

---

Esta sección resume los principios convencionales de la seguridad social, partiendo de los elaborados por Beveridge y concentrándose en los de la OIT. Después de descrito cada principio se analiza su vigencia en América Latina en 1980, en vísperas de la crisis de la “década perdida” y el inicio de las reformas estructurales de seguridad social en Chile. También se indican las tendencias hasta principios del decenio del 90, cuando comenzaron las reformas en los otros países de la región.

En 2003 se cumplieron 110 años del inicio del seguro social en Alemania, fundamento de la moderna seguridad social, a través de la trilogía legal impulsada por el Canciller Otto von Bismarck entre 1883 y 1889 que estableció la protección de los trabajadores contra los riesgos sociales de vejez, invalidez y enfermedad. Entre los principios originales del seguro social estaban la obligatoriedad, la cotización de empleadores y trabajadores y el papel regulador del Estado. El modelo bismarckiano se desarrolló gradualmente en Europa y otros países industrializados. En 1919, al concluir la Primera Guerra Mundial, se fundó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ésta estableció el seguro social como instrumento fundamental de protección de los trabajadores y sus familias contra ciertos riesgos sociales. En ese año la OIT tomó su primer acuerdo en este campo protegiendo a la maternidad; la “primera generación” de estos acuerdos se basaba en el concepto de seguro social y se aplicaba a

ciertas categorías de trabajadores. En 1935 los Estados Unidos promulgó la ley de “seguridad social”, la primera en usar dicho vocablo, el cual también se utilizó en la ley de Nueva Zelanda de 1938 (OIT-AISS 2001; Humblet y Silva 2002).

Pero el concepto moderno del término seguridad social fue desarrollado por Sir William Beveridge en su famoso informe *El Seguro Social y sus Servicios Conexos* publicado en 1942, que proponía un plan de “seguridad social” que integrase los seguros sociales, la asistencia social y los seguros voluntarios complementarios. En el informe se identificaban seis “principios”, incluyendo el servicio público único o unificación de la responsabilidad administrativa, la comprensividad, y la uniformidad en la cotización y la prestación (Beveridge 1946).

En 1944, cuando la Segunda Guerra Mundial estaba próxima a concluir, la OIT en su Declaración de Filadelfia elevó la seguridad social a instrumento internacional y proclamó la necesidad de extender su cobertura. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 estableció que toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social. Esta es definida por la OIT como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (OIT-AISS 2001: 9). Las Conferencias Internacionales de la OIT (realizadas con representación tripartita: trabajadores, empleadores y gobiernos) han aprobado una serie de acuerdos (“Convenios” y “Recomendaciones”) sobre seguridad social reforzando sus principios.<sup>2</sup> La “segunda generación” de estos instrumentos se tomó después de la Segunda Guerra Mundial, basada en el concepto más amplio de seguridad social y dirigido a toda la población. El más importante de los convenios (N° 102 aprobado en 1952) estableció la llamada “norma mínima” de seguridad social que reunió varios instrumentos previos y estableció requisitos básicos en cada contingencia social sobre cobertura, prestaciones y condiciones de acceso. Otros grupos importantes de convenios y recomendaciones fueron aprobados en los decenios del 60 y el 80 y el más reciente en 2000.<sup>3</sup> Estos instrumentos contienen los principios básicos convencionales de la OIT que rigieron en el mundo sin ningún reto significativo hasta fines del decenio del 80.

Los cambios económicos, sociales y demográficos ocurridos en los últimos dos decenios del siglo XX, así como la acción influyente en la seguridad social de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, FMI, BID) y el proceso de globalización, han gestado un nuevo paradigma de la seguridad social, auspiciado reformas estructurales que se desvían de varios de sus principios convencionales e introducido nuevos principios. En la Conferencia de 2001, la OIT preparó un documento y acordó una resolución tripartita sobre seguridad social la cual proclama que continúa basándose en sus principios fundamentales pero respondiendo a los nuevos retos. Afirma que “no existe un modelo idóneo único de seguridad social” y que “cada sociedad debe elegir cual es la mejor forma de garantizar la seguridad del ingreso y el acceso a la atención de salud”, pero que “todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos” (OIT 2002: 2). Una revisión de los convenios y recomendaciones de la OIT acometida en 2001-2002 concluyó que

---

<sup>2</sup> Los “Convenios” son acordados por la Conferencia anual de la OIT, fijan condiciones mínimas y se comunican a las autoridades legislativas nacionales para que consideren su ratificación, si bien ésta no es obligatoria. Las “Recomendaciones” establecen condiciones más avanzadas que los convenios y no están sujetas al proceso de ratificación. Dichos instrumentos son diseñados para ser adoptados universalmente, pero de manera flexible para facilitar su aceptación y potencial ratificación entre 175 países miembros que tienen notables diferencias entre ellos (OIT-AISS 2001; Humblet y Silva 2002).

<sup>3</sup> Los Convenios más importantes son: 102 de 1952 (norma mínima), 162 de 1962 (igualdad de trato), 121 de 1964 (accidentes del trabajo y enfermedades profesionales), 128 de 1967 (pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes), 130 de 1969 (atención a la salud), 157 de 1982 (conservación de derechos), 168 de 1988 (fomento de empleo y prevención del desempleo) y 183 de 2000 (protección de la maternidad). Virtualmente en cada año se aprobó una Recomendación en el mismo tema (el texto completo de todos los instrumentos se encuentra en <http://www.iloex.ilo.ch:1567/spanish/docs/convdisp.htm>; para un resumen y análisis de los mismos ver Humblet y Silva 2002).

los mismos están actualizados y son pertinentes, si bien es necesario adaptar algunos de ellos y promover una mejor difusión de todos (Humblet y Silva 2002).

América Latina introdujo sus programas de seguro social mucho antes que otros países en desarrollo en África, Asia y Oriente Medio; a fines del decenio del 70 todos los países de la región tenían dichos programas en vigor pero con diferencias notables entre ellos. En 1980, antes de que Chile iniciara las reformas estructurales, los países latinoamericanos fueron calificados y ordenados en tres grupos, basados en la fecha en que introdujeron sus primeros programas de seguro social en pensiones, así como el grado de desarrollo alcanzado en esos programas (medido por once indicadores): pionero-alto, intermedio, y tardío-bajo. Las características de los tres grupos y el orden de los países en cada grupo se resumen a continuación. El grupo pionero-alto (Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica<sup>4</sup>) fue el primero en establecer los sistemas de seguros sociales en la región, en los decenios del 20 y el 30, alcanzó la mayor cobertura y desarrollo de dichos sistemas, su población estaba relativamente más envejecida y su esperanza de vida era mayor, pero los sistemas adolecían de estratificación, altos costos, déficit creciente y desequilibrio financiero y actuarial. El grupo intermedio (Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela) implementó sus programas principalmente en los decenios del 40 y 50, influenciado por el Informe Beveridge y los convenios de la OIT, logró una cobertura y desarrollo medio de sus sistemas, estos estaban menos estratificados, su costo era menor y su situación financiera mejor que en el primer grupo, aunque algunos ya enfrentaban desequilibrio. El grupo tardío-bajo (Paraguay,<sup>5</sup> República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití) fue el último que introdujo sus programas, en los decenios del 60 y 70, su población era la más joven y su esperanza de vida la menor, sus sistemas eran relativamente más unificados y adolecían de menos problemas financieros, pero tenían la menor cobertura y desarrollo de sus sistemas (Mesa-Lago 1985). Las diferencias notables entre estos tres grupos se reflejaban de manera diversa en la vigencia de los principios de seguridad social.

Todos los principios identificados y descritos a continuación no son especificados y ordenados exactamente así por la OIT. Basado en varios de sus documentos, el autor ha recopilado, clasificado, combinado algunos principios y ordenado todos ellos de forma lógica. Dicho orden no implica necesariamente un rango o prioridad, ya que el conjunto de principios está interrelacionado como se verá. Los seis principios fundamentales son: (1) universalidad en la cobertura; (2) igualdad, equidad o uniformidad en el trato; (3) solidaridad y redistribución del ingreso; (4) comprensividad y suficiencia de las prestaciones; (5) unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión, y (6) sostenibilidad financiera.<sup>6</sup> Las secciones siguientes primero trazan la evolución de los principios y resumen estos, y después evalúan su vigencia en América Latina antes de las reformas estructurales.

---

<sup>4</sup> Por la fecha de creación de sus programas y su población joven, Costa Rica pertenecía al grupo intermedio, pero por la extensión de la cobertura, el desarrollo de sus sistema y el costo de éste se colocaba en el grupo pionero-alto.

<sup>5</sup> Originalmente Paraguay se ordenó al final del grupo intermedio, en parte por la fecha de creación de sus programas, pero en 2002 su cobertura era una de las tres más bajas de la región, su población una de las más jóvenes, su esperanza de vida una de las más bajas y el sostenimiento financiero de su sistema era alto en comparación con los otros países; por estas razones el autor decidió que este país encaja ahora mejor en el grupo tardío-bajo.

<sup>6</sup> Greber (1997) añade el principio de participación obligatoria en el sistema; aunque éste parece obvio en sistemas públicos, todas las reformas estructurales de la región, si bien han introducido sistemas privados, han hecho su participación obligatoria.

## **A. Universalidad de la cobertura**

### **1. Evolución del principio**

Beveridge (1946: 155) introdujo este principio como “comprensividad en la cobertura de las personas” y lo consideró un instrumento para abolir la pobreza. La Declaración de Filadelfia de 1944 proclamó que todos los miembros de la comunidad deberían ser cubiertos, de ahí la necesidad de extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes lo necesiten. Una recomendación de 1944 estableció que el seguro social debería proteger a “todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas a su cargo”. Los convenios 102 de 1952 y 128-130 de 1967 fijaron coberturas mínimas de las personas para cada una de las contingencias, incluyendo las prestaciones monetarias —especialmente pensiones— basada en tres porcentajes alternativos: (1) 50% del total de trabajadores asalariados, así como sus cónyuges e hijos; (2) 20% de la población económicamente activa que son residentes, así como sus cónyuges e hijos, y (3) 50% de todos los residentes en conjunto, pero cuando se trata de prestaciones monetarias se amplía a todos los residentes cuyos recursos no excedan de cierto límite. En aras de la flexibilidad, se permite la exclusión de dichos mínimos a grupos de trabajadores de difícil cobertura, por ejemplo, ocasionales, familiares no remunerados, a domicilio y agrícolas. También se permiten excepciones temporales en los países en desarrollo, limitando el mínimo de cobertura a empresas industriales con cierto número de trabajadores, si bien los países deben precisar periódicamente si los motivos de dicha excepción persisten o no (Humblett y Silva 2002; OIT 2002b).

La cobertura comenzó por los grupos organizados, grandes empresas, empleadores formales y asalariados urbanos, los más fáciles y rápidos para identificar, afiliar, recaudar, llevar el registro y la cuenta individual. Se propuso que la cobertura se iría extendiendo progresivamente, pero no pudo hacerse en muchos países por el predominio de las pequeñas empresas, el trabajo doméstico, por cuenta propia, a domicilio, ocasional y agrícola de subsistencia. La cobertura depende del grado de industrialización, el tamaño del sector formal y la antigüedad del sistema, de manera que es muchísimo mayor en los países desarrollados que en los países menos desarrollados. Las crisis económicas, los programas de ajuste estructural, la globalización y otros factores han generado un mayor desempleo, así como empleo parcial, por cuenta propia, ocasional, en microempresas y el sector informal, provocando una caída en la protección social y creando nuevos retos al ideal de universalidad (OIT 2000b; OIT-AISS 2001).

En 2000 la OIT declaró que la extensión de la cobertura es el mayor reto que confrontan los sistemas de seguridad social. Para hacer frente a este reto y los problemas antes explicados, en 2001 la Conferencia acordó renovar la campaña para mejorar y extender la cobertura a quienes la necesiten, si bien cada país debe determinar una estrategia nacional que logre la seguridad social para todos. “La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social”; “hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes”, por ejemplo, empleados de microempresas, trabajadores por cuenta propia o independientes, trabajadores a domicilio o temporales, participantes en el sector informal—muchos de ellos mujeres. Para ello hay que tener en cuenta las diversas necesidades y capacidades contributivas de los grupos. Cuando no se pueda cubrir de manera inmediata y obligatoria a estos grupos, habría que introducir seguros voluntarios, microseguros u otras medidas como la asistencia social (OIT 2002b).

### **2. Vigencia en América Latina**

Antes de las reformas estructurales en América Latina, el principio de universalidad regía en una minoría de países. Era difícil la medición de la cobertura en cada país y la comparación entre los países, por las razones siguientes: en algunos casos la cobertura se basaba en los afiliados y en otros en los cotizantes, en unos países incluía a virtualmente todos los asegurados mientras que en

otros excluía a sectores con programas separados, en los pocos países con pensiones asistenciales (no contributivas) y las estadísticas usualmente se referían a la cobertura del seguro social (contributivo) y excluían la cobertura asistencial. No existían series históricas comparativas al nivel regional publicadas por la OIT, la AISS u otros organismos regionales o internacionales, las cifras que siguen son cálculos del autor para 1980. Los países del grupo pionero-alto habían alcanzado o se aproximaban a la universalidad, así la cobertura de la fuerza laboral en pensiones fluctuaba entre 62% y 87%.<sup>7</sup> Los países del grupo intermedio tenían una cobertura inferior y sólo tres de ellos alcanzaban aproximadamente la mitad de la fuerza laboral, oscilando entre 19% y 52%. Los países del grupo tardío-bajo sufrían la cobertura más baja, la cual fluctuaba entre 8% y 36%. La cobertura de pensiones aumentó en todos los países entre 1970 y 1980 (en gran medida debido al proceso de urbanización y crecimiento del sector asalariado), excepto en tres. A pesar de la “década perdida” y el incremento del sector informal, entre 1980 y 1988/1995, la cobertura estimada para 17 países aumentó en 11, se estancó en uno y disminuyó en cinco (Mesa-Lago y Bertranou 1998).<sup>8</sup> Los seis países del grupo pionero-alto tenían programas asistenciales o no contributivos de pensiones, los cuales aumentaban la cobertura por encima de las cifras citadas, el resto carecía de dichos programas.

Como ya hemos dicho, los mínimos de cobertura en pensiones fijados en los convenios de la OIT son 20% de la fuerza laboral residente o 50% de todos los asalariados o residentes (más los cónyuges e hijos). Los estimados de cobertura de América Latina permiten aplicar el primer parámetro.<sup>9</sup> El promedio ponderado de cobertura en 1980 era 61.2% de la fuerza laboral en pensiones, el cual triplicaba el mínimo de la OIT; excluyendo a Brasil que tenía el 54% de la fuerza laboral, el promedio regional de cobertura disminuía a 42.7% pero aún era el doble del mínimo (Mesa-Lago 1985). El autor ha actualizado dicho cálculo ponderado circa 1990 (antes de las reformas estructurales, excepto en Chile) en 63.4%, un incremento de casi 3 puntos porcentuales respecto a 1980. Excluyendo a Brasil, que tenía el 45% de la fuerza laboral, la cobertura regional se reducía a 44.4%, un aumento sobre 1980 y el doble del mínimo de la OIT (cobertura de Mesa-Lago y Bertranou 1998; fuerza laboral en 1990 de CEPAL 2003a). La OIT (2000b) ha estimado que “los sistemas de seguridad social en la mayoría de los países en desarrollo cubren a menos de la mitad de los empleados *asalariados*”, de manera que América Latina estaba por encima de dicho porcentaje. Además, había a fines del decenio del 80 y comienzos del 90, diferencias importantes entre los países. La cobertura de pensiones en el grupo pionero-alto oscilaba entre 73% y 87%, en el grupo intermedio entre 13% y 64%, y el grupo tardío-bajo entre 9% y 27%; sólo en cinco países la cobertura de pensiones era inferior al 20% de la fuerza laboral (Mesa-Lago y Bertranou 1998). A mediados de los 90, los pensionados como porcentaje de la población mayor de 64 años constituía el 100% en Argentina, Brasil y Chile, 72% en Panamá, 47% en México, y 30-36% en Ecuador, El Salvador y Nicaragua (OIT 2000b). Los factores que explican las diferencias en la cobertura son la antigüedad del sistema, el grado de industrialización y urbanización, y el tamaño del sector formal o asalariado: los países del grupo pionero-alto tienen los sistemas más antiguos y las proporciones más altas en industrialización, urbanización y fuerza laboral asalariada, mientras que los del grupo tardío-alto tienen los sistemas más recientes y las proporciones menores en industrialización, urbanización y fuerza laboral asalariada, la mayoría de su fuerza laboral es informal o agrícola y está excluida de la cobertura. La cobertura en los países menos desarrollados (parte del grupo intermedio y todo el grupo tardío-bajo) usualmente comenzó por la capital, luego se extendió a las zonas urbanas, más tarde cubrió plantaciones agrícolas para exportación, etc. (Mesa-Lago 1994).

<sup>7</sup> Se excluye a Cuba porque no publica estadísticas de cobertura; el autor la estimó de forma aproximada, basado en la ley y cifras de la fuerza laboral en 93% en pensiones en 1980 (Mesa-Lago 1985, 2003b).

<sup>8</sup> La cobertura en pensiones aumentó en Argentina, Costa Rica, Chile (pero ver sección III-A-1-a), Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, se estancó en Colombia y disminuyó en Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Perú y Uruguay. (Mesa-Lago y Bertranou 1998).

<sup>9</sup> La cifras de cobertura en pensiones se refieren sólo al asegurado, aunque éste generaba derecho a la pensión de sobreviviente para su cónyuge e hijos dependientes.

## **B. Igualdad, equidad o uniformidad en el trato**

### **1. Evolución del principio**

Beveridge recomendó tasas de cotización y prestaciones monetarias uniformes para todos los asegurados, con independencia de sus ingresos, aunque podían ser ajustadas de acuerdo con diferentes características de los grupos (asalariados, cuenta propia, patronos, agricultores, amas de casa), aquellos que pospusiesen su retiro y continuasen cotizando tendrían derecho a una pensión mayor (la atención de la salud sería igual para todos). La crítica a esa postura alegaba que se dañaría la iniciativa, que las prestaciones serían muy bajas y se crearían riesgos; la cual se refutó con los argumentos que toda la población tendría acceso a un mínimo de subsistencia, que prestaciones mayores serían incosteables y que los asegurados que tuviesen recursos podrían recurrir al seguro voluntario adicional.

La Declaración Universal de Derechos Humanos prohibió cualquier tipo de discriminación basada en raza, sexo, idioma, religión, política, nacionalidad, propiedad, ingreso u otras causas. La OIT considera que la “igualdad de trato es un principio guía de la seguridad social” (Greber 1997: 19). Pocos países implantaron sistemas igualitarios al estilo de Beveridge y, por el contrario, establecieron cierta relación entre cotización y monto de la prestación. Al comienzo se excluyó a los grupos de alto ingreso (ya que estaban autoprotegidos o podían comprar protección) pero, cuando estos fueron incorporados, se hizo aún más patente reforzar dicha relación, si bien muchos países fijaron un tope de cotización y un máximo al monto de la prestación. Las condiciones legales de acceso deberían ser iguales para todos los asegurados, evitando cualquier discriminación por sexo, ocupación, ingreso, etc. Pero grupos de trabajadores que ya tenían planes de pensiones ocupacionales o de empresa, superiores al sistema general, normalmente se opusieron a renunciar a sus conquistas. Los funcionarios públicos (estatales y paraestatales) a menudo tienen un régimen separado con prestaciones diferentes y mejores, por lo que también es difícil incorporarlos al sistema general. Por último hay discriminación de género debido a las desigualdades existentes en las remuneraciones entre hombres y mujeres por igual trabajo; además de que el tiempo que la mujer dedica a la crianza de los hijos y atención de parientes ancianos o desvalidos no se toma en cuenta para calcular su pensión. Hasta fines del siglo XX la igualdad de género no había sido procurada por ningún convenio de seguridad social (Greber 1997; OIT-AISS 2001).

En su resolución de 2001, la Conferencia declaró que las prestaciones no deben ser discriminatorias y puso énfasis en el tema de género: “La seguridad social debería fomentar y basarse en principios de la igualdad de género”. Para ello no sólo debe haber legalmente trato igualitario para ambos sexos en situaciones similares, sino también tomar medidas efectivas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres. El acceso de éstas al empleo apoyará la tendencia a concederles prestaciones de seguridad social por derecho propio en vez de por dependencia al asegurado varón. También las mujeres deben ser retribuidas por su contribución al cuidado de los hijos y familiares impedidos. “Cada sociedad debería considerar la posibilidad de introducir una discriminación positiva a favor de las mujeres allí donde haya que hacer frente a la discriminación [negativa] del sistema” (OIT 2002b: 4).

### **2. Vigencia en América Latina**

En América Latina los países del grupo pionero-alto (y algunos del grupo intermedio) tenían, desde fines del siglo XIX, programas que protegían a los funcionarios públicos y militares, una evolución común en el resto del mundo como reconoce la OIT (2000b: 23). Pero el seguro social en dicho grupo se desarrolló de manera fragmentada a través de múltiples programas que de forma gradual fueron cubriendo a sectores ocupacionales cerrados, cada uno de ellos con sus propios asegurados y legislación. Esta evolución generó un sistema estratificado de tipo ocupacional, con diferencias no justificadas en nivel de cobertura, condiciones de acceso, financiamiento y

prestaciones, contrario al principio de igualdad de trato. Los sectores mejor organizados lograron una cobertura más temprana y casi total, condiciones de acceso más liberales, prestaciones superiores y subsidios fiscales, mientras que lo opuesto ocurrió con los sectores menos poderosos.<sup>10</sup> En los decenios del 60, 70 y 80 ocurrió un proceso de unificación y normalización (homologación relativa) de las condiciones de acceso en todos los países de este grupo, aunque mantuvieron algunas inequidades importantes. El grupo intermedio se benefició de la creación posterior de sus programas de pensiones (aprendiendo de los problemas sufridos por los pioneros), así como de la influencia del informe Beveridge que tuvo impacto en el establecimiento de un sistema general de seguro social. Pero en algunos países subsistieron programas previamente existentes y en otros surgieron nuevos programas e inequidades. El grupo tardío-bajo estableció los sistemas menos estratificados y con menores diferencias, aunque con excepciones (Mesa-Lago 1978, 1985; ver sección 5 abajo).

En todos los países las fuerzas armadas tenían (y aún tienen) programas separados de pensiones (salvo Costa Rica que no tiene ejército y Panamá que integra a las fuerzas armadas), mientras que en la mayoría de los países los funcionarios públicos también tenían (y tienen) sus propios programas de pensiones (esto no es exclusivo de la región ya que ocurre en países industrializados). Ambos sectores usualmente disfrutaban de condiciones de acceso más liberales que el sistema general (por ejemplo, jubilación más temprana basada en años de servicio con independencia de la edad), así como una fórmula de cálculo más generosa (por ejemplo, la pensión igual al último salario), por lo que sus pensiones solían ser las más altas. Otros sectores ocupacionales que gozaban de programas superiores (y todavía gozan en muchos países) son los congresistas, los jueces, los maestros y profesores universitarios, los trabajadores bancarios, de servicios públicos y energéticos, y aún los funcionarios de la seguridad social. Por el contrario, los trabajadores agrícolas, por cuenta propia y del servicio doméstico, cuando estaban cubiertos, tenían condiciones de acceso relativamente más estrictas y prestaciones más magras. Como en la mayor parte del mundo, el seguro social de pensiones en la región se basaba en cierta relación entre la cotización y la pensión. Los seis países del grupo pionero-alto tenían programas asistenciales que concedían una pensión uniforme a sectores desposeídos, basada en una prueba de ingreso y según los recursos disponibles (Mesa-Lago y Bertranou 1998; Mesa-Lago 2001c).

La mayoría de los programas de pensiones establecía (y establece) edades de jubilación de la mujer cinco años menos que las del hombre, lo cual unido a una esperanza de vida mayor y densidad de cotización menor, resultaba en una pensión inferior. No obstante, en muchos países se establecía una pensión mínima uniforme para ambos sexos y la fórmula para calcular el beneficio usaba tablas de mortalidad iguales, lo cual envolvía cierta transferencia de los asegurados hombres a las aseguradas mujeres (Bertranou y Arenas de Mesa 2003).

## C. Solidaridad y redistribución del ingreso

### 1. Evolución del principio

En la concepción de Beveridge, toda la población debe estar afiliada al sistema de seguridad social y debe contribuir a su financiamiento para garantizar su sostenimiento; también debe haber solidaridad entre las generaciones, o sea, los trabajadores activos deben cotizar para financiar las prestaciones de los pasivos; todo lo cual tendrá un efecto redistribuidor progresivo. Según él, para elevar el nivel de vida y eliminar la pobreza no basta con el aumento de la producción, sino que es necesaria una adecuada redistribución del producto. La seguridad social contribuye a esto, por una parte, con el financiamiento tripartito (cotizaciones de trabajadores y empleadores—el trabajador por cuenta propia sólo paga su cotización—y el Estado aporta un subsidio con base a los impuestos

<sup>10</sup> Mientras que las fuerzas armadas y los funcionarios públicos tienen cobertura total, los trabajadores por cuenta propia, servicio doméstico y agrícolas o bien no están cubiertos o tienen la cobertura más baja.

generales), por otra parte, las prestaciones universales ayudan a los grupos de bajo ingreso y la asistencia social (totalmente financiada por el Estado) se encarga de los pobres. Los seguros voluntarios adicionales no reciben subsidios fiscales, pues son financiados por los propios asegurados o por sus sindicatos o mutualidades o a través de la compra de seguros de vida. “El plan de seguridad social es primera y principalmente un método para redistribuir los ingresos, de manera de anteponer las primeras y más urgentes necesidades y de hacer el mejor uso posible de cualesquiera recursos a que se pueda echar mano” (Beveridge 1942: 210, 214).

Existe una fuerte interrelación entre los principios de universalidad, igualdad y solidaridad, de manera que si uno de ellos no funciona adecuadamente afecta a los otros dos. Según la OIT, en atención al principio de solidaridad todos los trabajadores deben afiliarse y cotizar al sistema general, pero hay grupos con regímenes separados que se resisten a la integración. En lo económico, el objetivo y efecto general de la seguridad social debe ser la redistribución del ingreso de forma horizontal y vertical.<sup>11</sup> En la horizontal, los activos transfieren recursos a los pasivos, sin embargo, este efecto es significativo cuando la cobertura poblacional es universal o está muy extendida, pero reducido o nulo cuando la cobertura es pequeña. En la vertical, los grupos de alto ingreso transfieren a grupos de bajo ingreso a través de las cotizaciones (los de mayor ingreso pagan más, aunque puede haber un tope que limita el efecto), las prestaciones (como la pensión mínima—si ésta existe) y los subsidios estatales, especialmente si el sistema tributario general es progresivo (OIT-AISS 2001).<sup>12</sup> También la redistribución a través del tiempo o entre generaciones (los jóvenes ayudan a financiar a los ancianos), así como por género, una transferencia de hombres a mujeres para compensar la discriminación que sufren las últimas.

La Conferencia de 2001 reafirmó que la seguridad social es una herramienta importante para fomentar la solidaridad, la redistribución y el alivio de la pobreza. La integración de la economía informal en la economía formal es un reto fundamental, así como una cuestión de equidad y solidaridad social: “La ayuda a los grupos vulnerables de la economía informal debería ser financiada por toda la sociedad... En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales [capitalización plena individual] son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien esta alternativa existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen”. Los regímenes complementarios de pensiones “pueden ser un valioso suplemento pero, en la mayoría de los casos, no pueden sustituir a los regímenes [básicos] obligatorios... Los gobiernos deberían considerar que todo apoyo o incentivo fiscal para los esos regímenes [complementarios] debería destinarse a los trabajadores de ingresos medios o bajos” (OIT 2002: 2-4).

## 2. Vigencia en América Latina

Todos los programas de seguridad social en América Latina se asentaban en el principio de solidaridad entre grupos de ingreso y generaciones (activos y pasivos). Sin embargo, el impacto positivo de dicho principio se reducía, aunque con diferencias notables entre países, por cuatro factores: la estratificación (especialmente en el grupo pionero-alto), la baja cobertura (en todo el grupo tardío-bajo y la mitad del grupo intermedio) y los topes de cotización. Los asegurados en programas separados del sistema general no cotizaban a éste, pero recibían prestaciones mejores y con frecuencia se beneficiaban de subsidios fiscales financiados por toda la población. En los países con baja cobertura, la cotización del empleador a menudo se transfería a los precios, mientras que el aporte estatal se nutría de impuestos mayormente al consumo, por lo cual la mayoría de la población, no cubierta y de bajo ingreso, contribuía a la protección de la minoría asegurada de

---

<sup>11</sup> Una publicación reciente de la OIT (2002b: 69), advierte que el objetivo de redistribución no puede ser logrado principalmente a través de la seguridad social, sino que debe ser a través de políticas macroeconómicas.

<sup>12</sup> Para Greber (1997) la solidaridad implica que algunos reciben prestaciones sin haber cotizado, otros reciben más de lo que han cotizado y los que tienen alto ingreso pagan cotizaciones que benefician a los dos primeros grupos.

ingreso medio. Los programas privilegiados que cubrían a un sector de la población de ingreso más alto recibían subsidios fiscales, con lo cual también ocurría una transferencia regresiva dentro del grupo asegurado. En la mayoría de los países había un tope de cotización (como es frecuente también fuera de la región), de manera que el ingreso superior al tope no cotizaba al sistema (este problema era atenuado en los países que establecían una pensión mínima y máxima).

Sólo seis de los 20 países de la región (los del grupo pionero-alto) tenían programas asistenciales de pensiones, justamente los que gozaban de la menor incidencia de pobreza, mientras que los restantes 14 países, que sufrían una incidencia de pobreza mayor, carecían de programas asistenciales. El sector informal estaba generalmente excluido, aunque varios países tenían programas obligatorios para trabajadores por cuenta propia y servicio doméstico. En Costa Rica, el Estado promovía la incorporación del trabajador por cuenta propia aportando la cotización del empleador en el seguro de enfermedad-maternidad, pero no en el de pensiones. El sistema tendía a generar un efecto regresivo en la distribución, aunque este se reducía, neutralizaba o revertía donde la cobertura era mayor, la estratificación menor y existían programas asistenciales y para promover la cobertura del sector informal (Mesa-Lago 1979, 1985; Mesa-Lago y Bertranou 1998; CEPAL 2002a).

## **D. Comprensividad y suficiencia de las prestaciones**

### **1. Evolución del principio**

La seguridad social debe amparar contra todos los riesgos o contingencias sociales y sus prestaciones han de ser suficientes para asegurar un mínimo adecuado. El plan Beveridge era comprensivo ya que combinaba tres instrumentos: (1) los seguros sociales (el más importante) que incluía pensiones, salud, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, promoción de empleo y asignaciones para hijos; (2) la asistencia social (de carácter suplementario), para aquellos no cubiertos por el seguro social que estuviesen en estado de necesidad (sujeto a la comprobación de recursos) y que pagaba prestaciones inferiores a las del seguro social, y (3) los seguros voluntarios (adicionales) para los asegurados que tuviesen recursos, a fin de estimular el ahorro. Por otra parte las prestaciones eran de subsistencia, independientes del ingreso (si bien podían adicionarse de forma voluntaria) y debían ser ajustadas de acuerdo con el costo de vida.

El convenio 102 de 1952 de la OIT determinó que la seguridad social comprende nueve ramas o programas y estableció normas mínimas en contenido y nivel en las siguientes prestaciones: atención a la salud; monetarias por enfermedad, maternidad, vejez, invalidez y sobrevivientes; accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; desempleo, y prestaciones familiares.<sup>13</sup> Estas prestaciones no tenían necesariamente que ser establecidas todas juntas, podía haber una implementación gradual por etapas. La fijación de la cuantía de las prestaciones enfrentó serios problemas debido a las notables diferencias entre los países; se distinguió entre los sistemas de cuantía uniforme y los sistemas en que la prestación está relacionada con el ingreso, tomando para cada uno un salario de referencia distinto (mayor en el segundo que en el primero) y estableciendo una tasa de reemplazo mínima de 40% para un asalariado medio con 30 años de cotización (la tasa fue elevada a 45% en 1967). Desde 1944 la OIT también ha apoyado el ajuste de las prestaciones de acuerdo con el costo de vida. Todo lo anterior se relaciona con programas de seguro social, el cual se distingue de la asistencia social en varios aspectos: el seguro es financiado por cotizaciones y genera un derecho a las prestaciones, mientras que la asistencia es financiada por el Estado, no hay un derecho a las prestaciones que se fijan de acuerdo con los recursos existentes y el beneficiario

<sup>13</sup> Greber (1997) desdobra este principio en tres garantías: a un ingreso sustitutivo cuando ocurren las contingencias sociales, a un ingreso básico y a la atención de la salud.

debe encontrarse en estado de necesidad (OIT-AISS 2001).<sup>14</sup> La Conferencia de 2001 no añadió aspectos concretos en este campo, sólo declaró que los sistemas de pensiones deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuadas (OIT 2002b).

## **2. Vigencia en América Latina**

Antes de la reforma, la totalidad de los países latinoamericanos tenía seguros sociales de pensiones, enfermedad-maternidad y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, por lo que la población asegurada estaba legalmente protegida contra todos los riesgos (cumpliendo así con las normas de la OIT, excepto en cuanto al desempleo y prestaciones familiares), aunque ello dependía en la práctica del grado de cobertura. En general, las condiciones de acceso a las pensiones eran liberales aunque más en el grupo pionero-alto y menos en el grupo tardío-bajo. Por ejemplo, edades de jubilación relativamente bajas (mientras que la esperanza de vida al tiempo de retiro aumentaba<sup>15</sup>), fórmulas de cálculo de la pensión basadas en el promedio de los últimos 3 a 10 años de salarios en todos los países, y tasas de reemplazo básico superiores al 45% (establecido en la norma mínima de la OIT) en la mitad de los países. Con el transcurso del tiempo, en un número creciente de países (especialmente en el grupo pionero-alto) la relación entre cotización y monto de la pensión se hizo cada vez más tenue, debido a la generosidad de las condiciones de acceso, la maduración del programa, el envejecimiento de la población y la insuficiencia de las cotizaciones. En la inmensa mayoría de los países sobre los cuales se tienen series históricas, el ajuste de la pensión al costo de vida generó un incremento de su valor real hasta 1980, pero la alta inflación en el decenio de los 80 revirtió esa tendencia, con un par de excepciones (Mesa-Lago y Bertranou 1998). A mediados de los 90, la pensión promedio como porcentaje del ingreso promedio fluctuaba entre 43% y 51% en México, Argentina, Panamá y Chile, pero sólo 19% en Ecuador y Nicaragua (OIT 2000b).

## **E. Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión**

### **1. Evolución del principio**

El plan Beveridge estipuló la unificación administrativa, a fin de promover la eficiencia y reducir los costos. El sistema público sería menos costoso que el seguro voluntario privado, debido a economías de escala, su carácter no lucrativo y el entrenamiento de personal técnico y especializado en la seguridad social. Un Fondo de Seguro Social recaudaría todas las cotizaciones, y tramitaría y pagaría todas las prestaciones; mientras que los tres programas serían administrados y supervisados por el Ministerio de Seguridad Social a fin de que hubiese una política única y coordinada. La unidad no necesariamente implicaría centralización, así el sistema sería descentralizado a través de agencia locales cercanas a los asegurados y que conociesen sus necesidades.

La unidad en la gestión de la seguridad social podría ahorrar recursos ya que: eliminaría la multiplicidad de programas con diversas administraciones; unificaría los servicios de afiliación, recaudación, registro, cuenta individual y pagos; consolidaría instalaciones, equipo y personal; establecería un régimen jurídico único que simplificaría su conocimiento y aplicación; facilitaría el acceso del asegurado y la transferencia (“portabilidad”) de sus cotizaciones al cambiar de empleo, y eliminaría los conflictos de jurisdicción entre entes diversos. Pero la tendencia a la unidad de la seguridad social fue obstaculizada por el desarrollo histórico paulatino de programas que cubrían a diversos grupos de asegurados los cuales resistieron la integración. Por otra parte la necesidad de

---

<sup>14</sup> Dentro de los límites normales de los umbrales de pobreza utilizados por UNICEF el nivel mínimo de la prestación debería ser entre 35% y 50% del salario promedio nacional, 40% para los países en desarrollo (citado por Gruat 1997)

<sup>15</sup> En Costa Rica y Uruguay, las edades de retiro ordinario o pensión anticipada fueron reducidas a par que la esperanza de vida crecía.

llevar registros centralizados para ayudar en la identificación, afiliación y cambio de empleador no es ya tan necesaria con el uso de la electrónica en redes de ordenadores interconectados (OIT-AISS 2001).

Debido a la diversidad económica, social y política de los países miembros, la OIT decidió, cuando se estaba redactando el convenio 102, que no era aconsejable recomendar un modelo único y uniforme de la administración de la seguridad social, ya que existían modelos muy diversos. No obstante, el convenio estableció el principio de responsabilidad del Estado y la OIT actualmente observa que en los países con cobertura casi universal es común encontrar una institución única a cargo de todas las funciones del sistema. También es habitual que un ministerio central sea responsable de la política de seguridad social, ya sea el de trabajo o servicios sociales o específicamente uno de seguridad social. La OIT reconoce que los ideales de una administración eficaz, eficiente y de bajo costo no siempre se cumplen en la práctica (Greber 1997; OIT-AISS 2001).

Según la interpretación de la OIT, "La existencia dentro de un sistema de seguridad social de dos regímenes, uno público y otro privado, no resulta en sí incompatible con el convenio [102], ya que este instrumento permite organizar un grado mínimo de seguridad social a través de diferentes medios, siempre que se respeten los principios fundamentales de organización y gestión sobre los cuales debe seguir basándose la estructura de los regímenes de seguridad social": responsabilidad del Estado en última instancia y participación de los interesados en la administración. El convenio 102 estableció que cualquiera que sea el método de administración elegido, el Estado debe asumir una responsabilidad general en la buena gestión de las instituciones y de los servicios que ayude a asegurar la protección garantizada en los convenios. Además, los asegurados deben participar en la administración o estar asociados a ella con carácter consultivo cuando la administración no sea por un departamento del gobierno responsable ante el parlamento o una institución reglamentada por las autoridades públicas; en ciertos casos los empleadores deberían también tener representación. La administración de la seguridad social es a menudo bipartita o tripartita (Humblet y Silva 2002: 12-13). La participación de los asegurados en la administración es un importante complemento de la democracia, continúa siendo enteramente justificada hoy y teóricamente es un principio de la seguridad social, si bien el convenio 102 no garantiza enteramente dicha participación salvo en ciertos casos (Greber 1997). Dicha participación ayuda a que los sistemas reflejen las necesidades y aspiraciones de aquellos a los que la seguridad social debe servir y a que los cotizantes cumplan con sus obligaciones (OIT 2000b).

La Conferencia de 2001 declaró que "los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales". Ratificó la participación eficaz y con un papel importante de dichos interlocutores en el desarrollo de políticas y en los órganos bipartitos (trabajadores y empleadores) o tripartitos (los anteriores más el gobierno) de gestión de la seguridad social. Identificó la mejora del gobierno y la administración de la seguridad social como temas prioritarios en la investigación, reuniones de expertos y cooperación técnica. Por último recomendó el diálogo social de los tres sectores con el fin de generar consenso social y voluntad política para actuar, especialmente cuando se debata una reforma del sistema (OIT 2002b: 2, 6, 29).

## **2. Vigencia en América Latina**

La unidad de la gestión de los seguros sociales en América Latina existía en muy pocos países, por ejemplo, Costa Rica, Cuba y hasta cierto punto Panamá. El proceso de estratificación en el grupo pionero-alto resultó en una multiplicidad de programas sin coordinación central y, a menudo, sin supervisión. Por ejemplo, en Chile había 160 programas de seguros sociales en 1979 (90 de vejez, antigüedad e incapacidad-sobrevivientes); en Uruguay existían más de 50 programas de seguros sociales en 1967 (diez de pensiones) y en Costa Rica se crearon 19 programas de pensiones públicas independientes después del establecimiento del sistema general. Aunque el

grupo intermedio era menos estratificado, aún así, en Colombia subsistieron unos 1,000 programas de seguros sociales en el sector público; en Bolivia 51 programas de pensiones, así como siete en México y 13 en Venezuela. El grupo tardío-bajo era el más unificado, por ejemplo un solo programa en Panamá y Nicaragua, pero tres programas de pensiones públicas en El Salvador y Guatemala (más 14 de pensiones complementarias en el segundo), y siete en Honduras. Todo esto resultaba en mayores gastos administrativos, serios problemas para el control y la supervisión y falta de “portabilidad”. El proceso de unificación y normalización en los 60, 70 y 80 redujo en algunos países el número de instituciones y/o estableció una agencia central a cargo de la administración o al menos la coordinación y supervisión previsional, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (Mesa-Lago y Bertranou 1989; Mesa-Lago 1994).

La responsabilidad del Estado en la seguridad social variaba según los países. En Cuba el Estado cubre el déficit considerable del programa de pensiones, mientras que en Costa Rica el Estado debe transferir al seguro social el costo de los programas asistenciales de pensiones. En el grupo pionero-alto, debido al régimen de reparto y el déficit usual en el sistema, eran necesarios subsidios fiscales con una tendencia creciente, pero estos eran inexistentes en el grupo tardío-bajo debido a su mejor situación financiera y la juventud de sus programas y poblaciones. De acuerdo con la ley de algunos países, el Estado debía aportar ya fuese una cotización como tercera parte o una suma para ayudar en el gasto de las prestaciones o la administración, pero esta obligación usualmente se incumplía. En otros países la ley establecía impuestos para el seguro social, a veces de tipo general (por ejemplo, sobre alcohol o tabaco o la lotería) pero con más frecuencia para financiar los programas separados de sectores privilegiados (gravando los servicios que estos prestaban). En un buen número de países, la auditoría estatal, el ministerio de hacienda o el banco central tenían funciones de supervisión y control de la seguridad social. Con pocas excepciones, sin embargo, el rol del Estado fue adverso: obligaba o ejercía presión para invertir los fondos de pensiones en papeles públicos de deuda o depositar dichos fondos en el banco central pagando intereses muy bajos o negativos; adeudaba sus cotizaciones como empleador, aportes como tercera parte y el costo de los servicios asistenciales. Con frecuencia el gobierno negoció acuerdos de pago con el seguro social pero sin ajustar la deuda a la inflación y abonando intereses misérrimos. También interfirió en la administración mediante el nombramiento de empleados innecesarios.

El costo administrativo de los programas de seguro social tendía a ser menor en los países con mayor cobertura y viceversa, debido a economías de escala y al hecho de que los países con mayor cobertura son los más urbanizados (excepto Costa Rica) lo cual facilita la administración. Basado en información de la OIT, entre 1980 y 1989 el gasto administrativo promedio tomaba entre 4% y 6% del gasto total en Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay, pero fluctuaba entre 12% y 21% en Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. El principal componente del gasto administrativo es el salario y beneficios adicionales; el número de empleados por 1,000 asegurados a fines del decenio de los 80 y comienzos de los 90 era sólo 8 en Costa Rica y 9 en Panamá, pero 15 en El Salvador y 20 en la República Dominicana. Sindicatos poderosos habían pactado salarios y condiciones laborales que se colocaban entre los mejores (Mesa-Lago y Bertranou 1998).

Virtualmente todos los países tenían participación tripartita (trabajadores, empleadores y gobierno) en la gestión del seguro social, a través de representantes en el consejo directivo o en comités de vigilancia o supervisión. En algunos países los pensionados también tenían representación y en dos de ellos (Argentina y Uruguay), organizaron asociaciones de enorme poder político y de “lobbying”. No obstante, en varios países, el gobierno tenía mayoría en los consejos de administración o controlaba la designación de los representantes sindicales.

## F. Sostenibilidad financiera

### 1. Evolución del principio

El informe de Beveridge mostró preocupación porque el plan de seguridad social fuese financieramente viable de acuerdo con la capacidad económica del país. Por ello planteó que no tenía que implantarse de una sola vez, podía ser por etapas pero como parte de un plan general e indicando las prioridades en su implementación e ir avanzando cuando existieran los recursos.

El convenio 102 de la OIT estipuló que “el Estado debe asegurar que se realicen periódicamente los estudios y cálculos actuariales necesarios para el equilibrio financiero y, en cualquier caso, antes de toda modificación de las prestaciones, cotizaciones e impuestos... El costo de las prestaciones y de los gastos de administración debe financiarse de forma colectiva a través de cotizaciones o impuestos o ambos... Los métodos de financiación deben evitar que las personas con bajos recursos tengan que soportar cargas demasiado pesadas y también deben tener en cuenta la situación económica del país y de las personas protegidas... El total de las cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no debe superar el 50% del total de los recursos destinados a la protección”, de manera que el resto debe ser financiado por los empleadores y/o el Estado (Humblet y Silva 2002: 13-14). Sin embargo, un estudio de la OIT plantea que las normas internacionales de seguridad social no han respondido a los cambios ocurridos en los últimos tiempos y carecen virtualmente de guías para la búsqueda de métodos financieros justos y viables que enfrenten dichos retos; los convenios existentes son insuficientes para que las naciones sostengan el funcionamiento de la seguridad social en el clima económico actual (Greber 1997).

Los regímenes de financiamiento y mantenimiento del equilibrio de la seguridad social en los regímenes a largo plazo como las pensiones son tres: (1) capitalización plena, de cotización definida o constante, la cual garantiza el equilibrio por tiempo indefinido, método que puede ser colectivo (originalmente utilizado por la seguridad social con la “prima media general” pero ahora en desuso) o individual (utilizada en los sistemas actuales de cuentas individuales); (2) capitalización parcial colectiva (usualmente la “prima escalonada”) que garantiza períodos de equilibrios relativamente largos, sujetos a evaluaciones actuariales periódicas que con frecuencia resultan en un incremento de la cotización en el siguiente periodo, y (3) reparto, en que los ingresos y gastos deben ser balanceados anualmente o en períodos muy cortos (típico en los sistemas más antiguos y maduros de la seguridad social). La OIT apoya tres “principios clásicos” en las inversiones de seguridad social: (1) seguridad, con el objeto de garantizar el mantenimiento de los fondos (el convenio 102 estipula que el Estado no debe utilizar las reservas de la seguridad social con otros propósitos, como cubrir un déficit presupuestario); (2) rendimiento, para maximizar el fondo y así poder controlar el aumento de las cotizaciones y mantener el poder adquisitivo de las prestaciones, y (3) liquidez, con el fin de disponer del efectivo suficiente cuando se necesite. Otro objetivo diferente ha sido que las inversiones tengan una utilidad social (salud, vivienda), aunque hechas de manera eficiente pues de lo contrario se desviaría el objetivo fundamental de garantizar las prestaciones (OIT-AISS 2001). Sin embargo, muchas inversiones sociales no fueron hechas de manera eficiente y tuvieron rendimientos bajos o negativos que afectaron la viabilidad de las prestaciones.

La Conferencia de 2001 recomendó “ampliar las fuentes de la financiación de la seguridad social a través de la financiación tripartita” e hizo una advertencia importante a las reformas previsionales: “Con el objeto de que sea sostenible, la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones debe garantizarse a largo plazo. Por tanto, es necesario que se realicen proyecciones actuariales periódicas y se introduzcan los ajustes necesarios... Es imprescindible que se realice una evaluación actuarial completa de cualquier reforma que se proponga antes de adoptar una nueva legislación” (OIT 2002: 4-5).

## 2. Vigencia en América Latina

Antes de las reformas estructurales la sostenibilidad financiera de los seguros sociales variaba entre los países de América Latina. El gasto de seguridad social como porcentaje del PIB era mayor en el grupo pionero-alto y menor en el tardío-bajo, también había diferencias importantes en la distribución de dicho gasto: en el grupo pionero-alto la mayoría iba a pensiones, mientras que en el grupo tardío-bajo iba a enfermedad-maternidad. Estas diferencias resultaban de la diversa antigüedad de los programas y el grado de envejecimiento de las poblaciones, pero la tendencia general era hacia un incremento de la carga sobre el PIB y, dentro del gasto total en seguridad social, un porcentaje creciente era dedicado a pensiones (OIT 2000b). En el programa de pensiones, el grupo pionero-alto se basaba en el régimen de reparto, sufría de déficit financiero-actuarial y recibía subsidios fiscales para cubrirlo; la única excepción era Costa Rica, que tenía un régimen de capitalización parcial colectiva (CPC) y generaba un superávit financiero pero enfrenaba un desequilibrio actuarial aunque susceptible de corrección. En el grupo intermedio, la mayoría tenía un régimen de CPC pero sufría desequilibrio actuarial (Colombia, Ecuador, Panamá, Venezuela), el resto legalmente tenía CPC pero en la práctica se aproximaba al reparto o virtualmente estaba en reparto (Bolivia, México, Perú). En el grupo tardío-bajo cuatro países tenían CPC aunque con desequilibrio actuarial (El Salvador, Paraguay, Guatemala, Honduras, los dos últimos en la mejor situación) y otros tres tenían reparto virtual o actual (República Dominicana, Nicaragua y probablemente Haití). A pesar de tener equipos actuariales —de diverso nivel técnico— en todas las instituciones gestoras, no siempre se realizaban estudios actuariales periódicos o, cuando se hacían, con frecuencia no se implantaban sus recomendaciones.

En 1989, la distribución (ponderada) del ingreso de la seguridad social por fuente en la región era: 44% el empleador, 25% el trabajador, 19% el producto de la inversión, 9% el Estado y 3% otros. Dos tercios del ingreso provenía de las cotizaciones, cuyo porcentaje sobre el salario era mayor en el grupo pionero-alto y menor en el tardío-bajo. Regía plenamente la norma mínima de la OIT de que el asalariado no debe financiar más del 50% de su protección, ya que los aportes de los asalariados promediaban 32% del total cotizado frente a 68% de los empleadores y el Estado. Sin embargo, los trabajadores por cuenta propia tenían que aportar la suma de los porcentajes de cotización propia y del empleador que no tenían, lo cual constituía un fuerte obstáculo a su cobertura. Las altas cotizaciones (especialmente en el grupo pionero-alto), combinadas con ineficiencia en el control de la recaudación, sanciones pobres y poco efectivas al incumplimiento, así como la inflación, generaron incentivos para la evasión y la mora patronales; el Estado era uno de los principales deudores en la mayoría de los países.

En el grupo pionero-alto no había reserva ni inversión (salvo en Costa Rica). En el resto de los países, la inversión de los fondos de pensiones generalmente no era eficiente debido a su colocación en: (1) valores públicos de deuda a largo plazo o depósito en el banco estatal, sin ajuste del principal a la inflación y con interés fijo por debajo de la tasa de mercado; (2) la infraestructura hospitalaria del programa de enfermedad-maternidad o edificios del seguro social que no generaban rendimiento; (3) planes de vivienda y de préstamos hipotecarios o personales (“utilidad social”) que resultaron en cuantiosas pérdidas; (4) bienes inmobiliarios o empresas de baja rentabilidad, y (5) depósitos en divisas que el Estado convirtió en moneda nacional que después se devaluó. La inflación del decenio del 80 y principios de los 90 contribuyó a devaluar el fondo y a los intereses negativos. Como resultado el rendimiento real de la inversión (ajustado a la inflación) entre 1981 y 1994 en diez países sobre los cuales se tiene información fue negativo, por lo que contribuyó a la devaluación de la reserva real (Mesa-Lago y Bertranou 1998). De ahí que los principios de seguridad, rendimiento y liquidez no se habían cumplido. Dos causas de este problema eran (y siguen siendo en muchos países) la falta de mercados de valores regulados y supervisados por el Estado que ofreciesen instrumentos suficientes y diversificados para la inversión, así como la intromisión estatal para usar los fondos de pensiones con el fin de cubrir el déficit presupuestario.

## G. Resumen: vigencia de los principios en la región antes de la reforma

El análisis de la vigencia de los principios de seguridad social en América Latina antes de las reformas estructurales muestra resultados mixtos y con gran variedad entre los países: (1) La cobertura promedio regional aumentó entre 1980 y 1990, a pesar de la grave crisis del decenio del 80, y superaba la norma mínima de la OIT aún substrayendo a Brasil que tenía la mayor fuerza laboral y con una cobertura relativamente alta, pero mientras todos los países del grupo pionero-alto superaban ampliamente la norma, cinco de los países restantes tenían una cobertura inferior a la mínima en pensiones. (2) Los sistemas estratificados que proliferaron principalmente pero no sólo en el grupo pionero-alto introdujeron desigualdades injustificadas en el nivel de cobertura, condiciones de acceso, prestaciones y financiamiento entre diversos sectores ocupacionales; aunque estas inequidades fueron reducidas por procesos de unificación y normalización, aún subsistían programas privilegiados para las fuerzas armadas en virtualmente todos los países y para funcionarios públicos y otros grupos en varios países. Las edades más bajas de retiro para las mujeres, combinadas con una mayor esperanza de vida y menor densidad de cotización que los hombres, generaban pensiones más bajas, aunque estas inequidades eran atenuadas con la pensión mínima y tablas de mortalidad unisexo. (3) El principio de solidaridad era proclamado en todos los países, aunque disminuido por la estratificación subsistente, la cobertura baja en la mitad de los países y los topes de cotización en muchos de ellos. Sólo seis países tenían programas asistenciales de pensiones, mientras que los 14 restantes—que sufrían la mayor incidencia de pobreza—carecían de dichos programas. El sistema tendía a generar un efecto regresivo, aunque atenuado o revertido en los países que tenían alta cobertura, baja estratificación y programas asistenciales. (4) El principio de suficiencia regía legalmente en toda la región pero en la práctica dependía del nivel de cobertura. Las condiciones de acceso eran muy liberales en el grupo pionero-alto pero más restrictas en el tardío-bajo. El ajuste de las pensiones superó el aumento del costo de vida hasta 1980 en la mayoría de los países, pero se deterioró después debido a la alta inflación y el ajuste estructural. (5) La unidad de gestión existía en sólo tres países, debido a la estratificación especialmente en el grupo pionero-alto, aunque el proceso de unificación redujo el número de instituciones y estableció una agencia central administrativa. La responsabilidad estatal variaba de total a muy reducida pero, con pocas excepciones, el Estado jugó un papel adverso. El costo de administración era bajo en los países con mayor cobertura y alto en los de menor cobertura. Virtualmente en todos los países había participación tripartita en la gestión, pero en varios de ellos el gobierno tenía mayoría o controlaba la selección. (6) La sostenibilidad financiera variaba, nueve países tenían CPC aunque adolecían de desequilibrio actuarial (con diferente magnitud), seis países se aproximaban o estaban virtualmente en reparto con déficit mayor, y los países pioneros (con una excepción) tenían reparto, sufrían el déficit mayor y requerían subsidio estatal. La tendencia general era hacia un incremento del gasto sobre el PIB y del gasto de pensiones dentro del gasto general. Regía la norma mínima de que el trabajador asalariado no pagase más del 50% de la cotización total: 32% los trabajadores versus 68% los empleadores y el Estado. Pero la alta cotización (especialmente en el grupo pionero-alto) generaba incentivos para la evasión y la mora y el Estado era uno de los principales deudores. La inversión era generalmente ineficiente, debido a la concentración en valores públicos y otros pocos instrumentos de baja rentabilidad, en la mitad de los países el rendimiento real era negativo, en gran parte debido a la ausencia de un mercado de valores y a la interferencia estatal.

La evaluación del desempeño latinoamericano en cuanto a la vigencia de los principios de seguridad social debe tener en cuenta el diverso nivel de desarrollo de sus países y hacerse de forma comparativa con el resto del mundo. Las estadísticas disponibles indican que la mayoría de los países de América Latina aventajaba a otros países en desarrollo, pero quedaba por debajo de los países industrializados. No obstante, la OIT advierte que generalmente los países industrializados se aproximan al pleno empleo y su trabajo es básicamente formal, sus mercados laborales están

regulados, gozan de una distribución razonable del ingreso, hay niveles altos de cumplimiento de las leyes de seguridad social y una cobertura casi completa de sus poblaciones. Por lo contrario, los países de desarrollo medio (como América Latina) confrontan serios problemas: alto desempleo y subempleo, tamaño importante y creciente del sector informal, distribución del ingreso altamente desigual, y carencia de un sistema tributario capaz de recaudar las cotizaciones del seguro social y financiar programas asistenciales. En condiciones socioeconómicas tan diferentes, es obvio, que los principios de la seguridad social no pueden funcionar igual. No obstante, los países pioneros latinoamericanos introdujeron sus primeros programas de seguro social antes que en los Estados Unidos y Japón y toda la región tenía un seguro social de enfermedad-maternidad mientras que los Estados Unidos carecía de dicho programa y una parte considerable de su población carecía de seguro de salud (OIT 2000b).

## **II. Las reformas de pensiones y la modificación de los principios de seguridad social**

---

Esta sección se divide en dos partes. La primera define los sistemas públicos y privados previsionales, así como las reformas estructurales y no estructurales de pensiones, describe los modelos generales de reformas estructurales de pensiones en la región y sus características e identifica los países con reformas paramétricas o sin reforma. La segunda parte analiza las modificaciones que las reformas estructurales de pensiones han introducido en los principios convencionales de seguridad social, así como los nuevos principios generados por dichas reformas.

### **A. Las reformas de pensiones**

En el último decenio ha habido una viva discusión internacional sobre los sistemas públicos y privados de pensiones de seguro social (OIT 2000a). Ambos términos son ambiguos y cargados ideológicamente, de ahí que, para un análisis más profundo el autor ha identificado sus cuatro características esenciales y diversas: cotización, prestación, régimen financiero y administración (ver Cuadro 1). El sistema público se caracteriza por: (1) cotización no definida (tiende a aumentar a largo plazo por causa del envejecimiento de la población y maduración del sistema); (2) prestación definida (regulada por la ley, la cual puede fijar una pensión mínima y una máxima, especificar la fórmula de cálculo de la pensión, etc., pero en la práctica estas reglas no siempre se cumplen); (3) régimen financiero de reparto o de

capitalización parcial colectiva (CPC),<sup>16</sup> y (4) administración pública (por una entidad autónoma o directamente por el Estado). El sistema privado se caracteriza por: (1) cotización definida (fija en el largo plazo aunque el envejecimiento de la población forzaré eventualmente su incremento o reducción del monto de la pensión); (2) prestación no definida (incierto, determinada por lo acumulado en la cuenta individual del asegurado, lo cual a su vez dependerá de su salario, el monto y densidad de su cotización, y el rendimiento de la inversión del fondo en su cuenta, a más de factores macroeconómicos, como el crecimiento, la inflación, etc.); (3) régimen financiero de capitalización plena e individual (CPI), y (4) administración privada, aunque también puede ser múltiple (pública, privada y mixta).

**Cuadro 1**  
**MODELOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS REFORMAS DE PENSIONES**  
**EN AMÉRICA LATINA, 2003**

Modelo, país y fecha de inicio de la reforma	Sistema	Cotización	Prestación	Régimen financiero	Administración
<b>REFORMAS ESTRUCTURALES</b>					
<b>Modelo Sustitutivo</b> Chile: Mayo 1981 Bolivia: Mayo 1997 México: Sept. 1997 El Salvador: Mayo 1998 R. Dominicana: 2003-06 Nicaragua: Marzo 2004	Privado	Definida	No definida	CPI	Privada <sup>b</sup>
<b>Modelo Paralelo</b> Perú: Junio 1993 Colombia: Abril 1994	Público o Privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto <sup>a</sup> CPI	Pública Privada <sup>b</sup>
<b>Modelo Mixto</b> Argentina: Julio 1994 Uruguay: Abril 1996 Costa Rica: Mayo 2001 Ecuador: Enero 2004	Público y Privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto <sup>a</sup> CPI	Pública Múltiple
<b>REFORMAS PARAMÉTRICAS O SIN REFORMA</b>					
Brasil Cuba Guatemala Haití Honduras Panamá Paraguay Venezuela	Público	No definida	Definida <sup>c</sup>	Reparto o CPC	Pública

**Fuente:** Legislación de los doce países.

<sup>a</sup> En Perú, Argentina y Uruguay, pero CPC en Colombia y Costa Rica. <sup>b</sup> Múltiple en México, República Dominicana y Colombia. <sup>c</sup> Cotización definida en parte del programa del sector privado en Brasil (cuentas nacionales).

El debate entre sistemas públicos y privados de pensiones está íntimamente ligado con dos tipos de reformas implementadas en el mundo: estructurales o no estructurales<sup>17</sup> (ver Cuadro 1). Las estructurales transforman fundamentalmente el sistema público ya sea sustituyéndolo completamente por uno privado o introduciendo un componente privado en adición al público o

<sup>16</sup> En el debate internacional se presenta una dicotomía entre reparto y capitalización que no es correcta porque en el contexto latinoamericano, muchos sistemas de pensiones se basan en la CPC.

<sup>17</sup> Para un análisis del debate entre los organismos internacionales (Banco Mundial, IMF, OIT y AISS), sobre las reformas estructurales y no estructurales, así como de sus paradigmas subyacentes ver Mesa-Lago 1996.

creando un sistema privado que compite con el público. Este estudio analizará las doce reformas estructurales de pensiones que se aprobaron en América Latina hasta mediados de 2003 y su impacto en los principios de seguridad social.<sup>18</sup> Las reformas no estructurales o paramétricas mejoran el sistema de pensiones público para fortalecerlo financieramente a largo plazo, por ejemplo, aumentan la edad de retiro o las cotizaciones o regulan de forma más estricta la fórmula de cálculo de la pensión. Estas reformas eran las típicas en la región hasta principios de los 80 y aún continúan practicándose en varios países. Esta sección describe las reformas estructurales y no estructurales en la región.

## 1. Reformas estructurales

Existen tres modelos generales de reformas estructurales de pensiones en América Latina: sustitutivo, paralelo y mixto. El Cuadro 1 clasifica los doce países que siguen estos modelos, indica la fecha en que comenzó a funcionar la reforma y resume sus cuatro características (Mesa-Lago 2001a; Müller 2003).

El modelo sustitutivo es seguido en seis países: Chile (el pionero, en 1981), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), la República Dominicana (planeada su implantación gradual en 2003-2006<sup>19</sup>) y Nicaragua (planeado su inicio en marzo de 2004). Este modelo cierra el sistema público (no se permiten nuevos afiliados) y lo sustituye por un sistema privado y sus cuatro características son las resumidas en el Cuadro 1, salvo en México y la República Dominicana donde la administración es múltiple, y en el primero donde la prestación puede ser definida o no definida.<sup>20</sup> En un estudio de 22 países con reformas estructurales en América Latina y Europa Occidental y Oriental, Kazajistán es el único que ha introducido una reforma sustitutiva fuera de América Latina (Mesa-Lago y Hohnerlein 2002).

El modelo paralelo es aplicado en dos países: Perú (1993) y Colombia (1994). El sistema público no se cierra sino que se le reforma (íntegramente en Colombia y sólo parcialmente en el Perú), se crea un nuevo sistema privado, y los dos compiten entre sí. El sistema público tiene las cuatro características típicas exhibidas en el Cuadro 1, excepto que en Colombia el régimen financiero es el de CPC en vez de reparto. El sistema privado tiene también sus cuatro características típicas, salvo que en Colombia la administración es múltiple. Fuera de América Latina, ningún país ha seguido este modelo, posiblemente por su complejidad.

El modelo mixto es seguido en cuatro países: Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (inicialmente se anunció que comenzaría en 2003, pero no se dictó el reglamento y se pospuso para 2004). Este modelo integra un sistema público, que no se cierra y otorga una pensión básica (primer pilar), con un sistema privado que ofrece una pensión complementaria (segundo pilar). El pilar público tiene sus cuatro características típicas, y el pilar privado también sus cuatro características, excepto que la administración es múltiple en los tres primeros países. Fuera de América Latina, este modelo es el más extendido; se aplica al menos en doce países de Europa Occidental y Oriental (Mesa-Lago y Hohnerlein 2003).<sup>21</sup>

En los tres modelos, el sistema privado de CPI tiene dos componentes: uno obligatorio y otro voluntario. Es mandatorio afiliarse y cotizar al primero, mientras que el segundo es opcional; la misma administradora gestiona las dos cuentas pero generalmente las separa; ambas cotizaciones se benefician

<sup>18</sup> Sobre la economía política de las reformas estructurales ver Madrid 2002; Mesa-Lago y Müller 2002; Müller 2003.

<sup>19</sup> Hay tres programas: (i) contributivo (asalariados) que debe comenzar en 2003; (ii) contributivo-subsidiado (independientes) planeado para 2006, y (iii) subsidiado o no contributivo (pobres, incapacitados, desempleados) planeado para 2004 (Palacios 2003).

<sup>20</sup> Todos los que estaban asegurados cuando se promulgó la reforma en México tienen el derecho, al tiempo de retirarse, de escoger la pensión mejor entre la regulada por el sistema público de prestación definida (cerrado) y la basada en la cuenta individual del sistema privado.

<sup>21</sup> En un estudio en preparación, el Banco Mundial utiliza básicamente la taxonomía creada por el autor en 1996 aunque sin emplear sus términos para cada modelo, además distingue entre el modelo mixto de Argentina y el de los otros tres países, porque en Argentina hay la posibilidad de optar entre un segundo pilar de reparto o de CPI (Gill, Packart y Yermo 2003: 94-95).

de impuestos diferidos; lo acumulado en la cuenta voluntaria no puede ser extraído hasta el retiro en la mayoría de los países, en una minoría es posible hacerlo antes; al tiempo del retiro el trabajador puede retirar el monto de la cuenta voluntaria o combinar ambos fondos para el cálculo de su pensión.

## **2. Reformas paramétricas o ausencia de reformas**

Los ocho países que no han llevado a cabo una reforma estructural de pensiones son Brasil, Cuba, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela. En la inmensa mayoría de estos países ha habido una mayor discusión pública de la reforma que en la mayoría de los países que aprobaron reformas estructurales (ver Mesa-Lago 1997a, 2000b, 2000c, 2000e; Saldaín 2003; Schwarzer 2004). Los ocho mantienen sistemas públicos con las características mostradas en el Cuadro 1: cotización no definida, prestación definida, régimen financiero de reparto o CPC y administración pública.

Dos países han implementado recientemente reformas paramétricas. Brasil reformó el programa general de trabajadores privados en 1998-1999, introduciendo medidas para reforzar su financiamiento, así como un régimen de cuentas nocionales al estilo de Suecia, y manteniendo la prestación definida y la gestión pública; en agosto de 2003 la cámara baja del congreso aprobó una reforma de los programas de funcionarios públicos que incluye un proceso de unificación y homologación, faltaba aún la aprobación del senado (Ferreira 2002; MPAS 2002b; Schwarzer 2004). Venezuela aprobó una reforma estructural de modelo mixto en 1998-1999, pero no se implantó debido al cambio de gobierno; la administración actual suspendió la referida reforma y, a fines de 2002, promulgó una ley orgánica de seguridad social que ordena la integración de todo el sistema previsional, el cual continuará siendo de cotización no definida, prestación definida, CPC y administración pública, aunque podrá haber un segundo pilar voluntario de pensiones complementarias (Mesa-Lago 2000e; LOSSS 2002; República 2003). Cuba ha estudiado por casi un decenio una reforma paramétrica y actualmente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha elaborado modificaciones legales sometidas en 2003 a la Asamblea Nacional (Mesa-Lago 2003b; Sandó 2003). En Panamá se está debatiendo una reforma paramétrica desde 1998, pero hasta mediados de 2003 no se había llegado a un consenso y elaborado un proyecto legal (Mesa-Lago 2000b, 2003c). En Guatemala, Honduras y Paraguay se han preparado proyectos de reforma paramétrica y estructural (siguiendo los modelos mixto y sustitutivo) pero no se había aprobado una reforma integral hasta mediados de 2003; en Honduras hubo una reforma paramétrica marginal en 2001 (Mesa-Lago 1997a, 2000a; Basells 2002; Durán 2003; Saldaín 2003). No se pudo obtener información de Haití.

## **B. Modificaciones en los principios convencionales y nuevos principios**

El neoliberalismo, la globalización, la competencia internacional, el envejecimiento de la población, el creciente individualismo y otros factores han promovido las reformas estructurales de seguridad social, las cuales han modificado algunos de sus principios convencionales e introducido nuevos principios. El Banco Mundial en su informe *Envejecimiento sin Crisis* (1994), sentó los principios básicos de las reformas estructurales y los nuevos sistemas. El FMI y el BID, así como funcionarios de administradoras y supervisoras del sistema privado y académicos han contribuido a perfilar dichos principios. A continuación se resumen las modificaciones a los principios convencionales y se identifican los nuevos principios; la sección III evaluará el impacto de las reformas de pensiones en ambos tipos de principios.

### **1. Universalidad en la cobertura**

Se cuestiona la capacidad financiera de los sistemas públicos para realizar este principio y se alega que inclina a las personas a la dependencia en el Estado para protegerlas de todos los riesgos en la vida, perjudicando así la iniciativa individual. La baja cobertura en la mayoría de los países se explica

porque la cotización se percibe como un impuesto, también porque las altas tasas de cotización y la falta de conexión entre éstas y el nivel de la pensión crean desincentivos para la evasión y reducen la afiliación al sistema (Gill, Packard y Yermo 2003). La mayoría de la población tendría un incentivo más fuerte para afiliarse y cotizar en un sistema privado que en uno público, ya que en el primero hay propiedad de la cuenta individual, así como equivalencia entre cotización y prestación, en vez de solidaridad como en el sistema público. Los recursos fiscales, que son usualmente insuficientes, serían focalizados para asistir a los grupos más vulnerables o necesitados. Estos cambios resultarían en un aumento de la cobertura general.

## **2. Igualdad, equidad o uniformidad en el trato**

Las reformas estructurales usualmente han uniformado las condiciones de acceso y cálculo de las pensiones en los sistemas públicos (cerrados o abiertos) y en los nuevos sistemas privados. No obstante, la gran mayoría de las reformas ha mantenido programas separados del sistema general con condiciones de acceso y prestaciones más liberales. La inequidad o discriminación por género en el acceso y en la prestación no es tratada ni enfrentada por dichas reformas.

## **3. Solidaridad y redistribución del ingreso**

Este principio es ignorado o recibe escasa atención en los sistemas privados. Se critica que muchos sistemas públicos en la región no han sido realmente solidarios, porque no cubren a buena parte de la población y conceden subsidios fiscales a sectores asegurados de ingreso medio que no lo necesitan. También se aduce que, debido al envejecimiento de la población y el aumento en la esperanza de vida (aunque la primera tendencia todavía no es pronunciada en la mayoría de los países), el costo de las pensiones aumenta progresivamente y así la carga sobre las generaciones jóvenes, de manera que se rechaza la solidaridad entre generaciones. Las reformas han sustituido el principio de solidaridad por un “principio de equivalencia”<sup>22</sup> que establece un vínculo muy estrecho entre cotización y prestación a fin de promover incentivos a la afiliación y pago, así como asegurar el equilibrio entre ingresos y gastos (Uthoff, Titelman y Jiménez 2003). Cuando existe solidaridad es externa al sistema privado, mediante prestaciones estatales a los necesitados, financiadas con impuestos, en vez de con las cotizaciones. También se aduce que las cotizaciones de los empleadores crean distorsiones en el mercado laboral: encarecen el costo de la mano de obra, reducen la competitividad del país y crean estímulos para la sustitución de mano de obra por capital, por lo cual contribuyen a un mayor desempleo, de ahí que sea conveniente eliminar o reducir dichas cotizaciones. Las reformas no tienen un objetivo de redistribución del ingreso; el principio de equivalencia del sistema privado básicamente reproduce las desigualdades existentes y deja al Estado la función redistributiva.

## **4. Comprensividad y suficiencia de las prestaciones**

Las reformas estructurales están compartamentalizadas, así una de las primeras medidas que recomiendan es separar los programas de pensiones, salud, etc., así como dividir las funciones de financiamiento y provisión (que se pasan al sector privado) de las funciones de supervisión y distribución (que se cargan al Estado), por ello no suelen tener un enfoque comprensivo. Por otra parte, las reformas asumen que el monto o la calidad de las prestaciones en el sistema privado será mejor que en el sistema público, debido al pago puntual de las cotizaciones, la mayor eficiencia en la administración, el rendimiento más alto de la inversión de los fondos de pensiones y el efecto positivo en el crecimiento, el empleo y los salarios.

---

<sup>22</sup> Gruat (1997) plantea que este principio, que él llama de “equidad individual”, tiene una gama que va desde un vínculo muy estrecho (sistemas privados de CPI, regímenes de ahorro privado) a un vínculo casi inexistente (pensiones universales de tasa uniforme, pensiones mínimas).

## **5. Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión**

Se aduce que el monopolio estatal en los sistemas públicos ha sido ineficiente en la región y resultado en altos costos administrativos. El reemplazo del sistema público por múltiples administradoras que compiten entre sí en el mercado (en pensiones por sociedades anónimas privadas de tipo exclusivo y con ánimo de lucro) aumentaría la eficiencia administrativa y reduciría los costos de gestión. De acuerdo con el Banco Mundial, para que funcione la competencia son esenciales: el acceso a un mínimo de información, la transparencia y un marco adecuado de regulación-supervisión. Los mecanismos de mercado toman predominio en la administración, financiamiento y provisión de las prestaciones, mientras que el papel del Estado se limita a regular y supervisar el sistema, garantizar las prestaciones mínimas a los asegurados que no reúnan los requisitos o prestaciones asistenciales a los pobres y de mayor riesgo, y financiar los costos de la transición previsional. Un nuevo principio esencial en las reformas de pensiones es la libertad de elección, la cual permite al asegurado escoger entre los sistemas público y privado, así como seleccionar las administradoras más eficientes, de forma que es la base de la competencia y cimiento de otros principios del sistema. La administración y supervisión del sistema privado se hace mediante instituciones o agencias técnicas; no es objetivo de las reformas que los trabajadores y empleadores participen en la gestión ni en la supervisión de dicho sistema.

## **6. Sostenibilidad financiera**

Se critica a los sistemas públicos en América Latina por su tradicional desequilibrio actuarial, así como financiero en los más envejecidos, lo cual fuerza los subsidios fiscales. Además la falta de equivalencia entre cotización y prestación (también el cálculo de la pensión basada en un promedio salarial de los últimos o mejores salarios), fomenta la evasión, la subdeclaración de salarios y la morosidad. Tampoco las inversiones de los sistemas previsionales públicos han tenido buenos rendimientos. El sistema privado se basa en el principio de equivalencia, la cotización definida (que se asume será por tiempo indefinido) y el régimen financiero de CPI, así se asume que no enfrentará problemas de sostenibilidad y desequilibrio actuarial. Por ello no es necesario hacer evaluaciones actuariales periódicas, como en los sistemas públicos, aunque deberían hacerse proyecciones del costo fiscal de la transición. La reforma lo que hace en realidad, se aduce, es revelar o “explicitar” la deuda implícita o escondida del sistema público de reparto, la cual tiende a crecer con la madurez del sistema y el envejecimiento de la población, de manera que el costo fiscal de la transición es un resultado lógico y, a diferencia de los sistemas de reparto, se reducirá y desaparecerá. La reforma normalmente elimina o reduce la cotización del empleador y la traspassa al trabajador, con el fin de eliminar distorsiones en el mercado laboral, reducir los costos laborales, promover la creación de empleo y aumentar la competitividad de las exportaciones. Las inversiones del fondo se supone serán mucho más eficientes y generarán mayor rendimiento que el sistema público.

## **7. Promoción del ahorro nacional y el mercado de capitales**

Este principio nuevo del sistema privado alega que el mismo generará la acumulación de capital, aumentará el ahorro nacional, desarrollará el mercado de valores y diversificará la cartera de inversión, todo lo cual promoverá el crecimiento, el empleo y mejores pensiones. En muchos países este principio se ha convertido en objetivo principal de la reforma<sup>23</sup>; la contraposición entre el mismo, que tiene carácter económico, y los principios convencionales de naturaleza social refleja las inquietudes diversas de los economistas y organismos financieros internacionales, de una parte, y las de los expertos y organismos de seguridad social como la OIT y la AISS de otra parte (ver Mesa-Lago 1996).

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, se incluyó en el preámbulo de la ley de reforma de pensiones mexicana y en la propuesta de la reforma salvadoreña.

## **8. Inmunidad a la ingerencia estatal y política**

Otro nuevo principio inherente a las reformas, mantenido por el Banco Mundial (1994) y algunos expertos (Mitchel y Zeldes 1996), es que el sistema privado posee la capacidad de ser inmune a las interferencias estatales y la manipulación política, debido a la propiedad de la cuenta individual y la naturaleza privada de la gestión del sistema, en contraste con la ingerencia político-estatal que ha sido tradicional y adversa en la región respecto a los sistemas públicos. Un punto de vista más moderado es que el sistema privado no asegura una protección absoluta frente al riesgo político, pero otorga una protección relativa mayor que la del sistema público (Cortázar 2003). El Banco Mundial reconoce, sin embargo, que la inmunidad (o mejor protección contra el riesgo político) depende de que el Estado se comporte bien, no interfiriendo y realizando adecuadamente sus funciones de regulación, supervisión y financiamiento de la transición.



### III. El impacto de las reformas de pensiones en los principios de seguridad social

---

#### A. Países con reformas estructurales

Esta sección evalúa el impacto de las reformas estructurales de pensiones, tanto en los principios convencionales de la seguridad social, como en los nuevos principios del sistema privado. Para ello utiliza estadísticas normalizadas a fines de 2002 de los nueve países con sistemas en vigor, así como información legal de los doce países y otras cifras e información disponible hasta mediados de 2003. Debido a que las reformas en varios países son de reciente introducción y otras aún no se han implementado, no es posible una evaluación comprensiva de los efectos a largo plazo. No obstante, la reforma de Chile tiene más de 20 años, mientras que las de Argentina, Colombia y Perú tienen o se aproximan al decenio, por lo cual hay suficiente evidencia acumulada para hacer una evaluación en varios aspectos e intentar una valoración preliminar en otros.<sup>24</sup> Cuando este estudio estaba avanzado, se obtuvo un documento preliminar del Banco Mundial (“Manteniendo la Promesa de Seguridad del Ingreso en la Vejez en América Latina”) que evalúa el decenio de reformas estructurales de pensiones en la región y revisa los supuestos del informe inicial del Banco en 1994 (Gill, Packard y Yermo 2003).<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Sobre el debate mundial de los efectos de las reformas estructurales de pensiones, véase Orszag y Stiglitz 2001; Barr 2002; Mesa-Lago 2002; Müller 2003.

<sup>25</sup> Varios sucesos ocurridos en la región en 2002 contribuyeron a realizar este documento: (i) un proyecto de reforma legal en Argentina permitiendo el cambio del sistema privado al público; (ii) una disposición similar que se intentó incluir en la reforma constitucional

El autor estudió con profundidad este importante y valioso documento, para incorporar los análisis y conclusiones más notables, y comentar varios de sus aspectos controversiales, aunque hay que esperar a la publicación del mismo para hacer un juicio final.

## 1. Universalidad en la cobertura

El Banco Mundial y los partidarios de la reforma estructural han afirmado repetidamente que la cuenta individual, el principio de equivalencia y la mejor información y transparencia en el sistema privado son fuertes incentivos para afiliarse al sistema; además, el Estado garantiza una pensión mínima a los asegurados que no reúnan las condiciones de acceso y puede conceder cobertura asistencial a los grupos de bajo ingreso y pobre, todo lo cual aumentará la cobertura de la fuerza laboral.<sup>26</sup> El documento preliminar citado ratifica: “La literatura del Banco Mundial sobre la reforma de pensiones claramente declara que el incremento de la cobertura es tanto un objetivo como un resultado predicho de la implementación de un sistema multipilar con un componente de capitalización considerable.” El documento informa que varios préstamos del Banco para ayudar con las reformas previsionales en Argentina, México y Nicaragua, tenían como un objetivo primordial aumentar la cobertura (Gill, Packard y Yermo 2003: 7).

### a. Cobertura general de la fuerza laboral por el sistema contributivo

El porcentaje de la fuerza laboral cubierto por ambos sistemas (público más privado) a fines de 2002 se exhibe en el Cuadro 2. Las cifras excluyen algunos grupos de asegurados que tienen programas separados (ver sección 2), si estos fuesen añadidos, la cobertura aumentaría algo pero no de manera substancial. Se hacen dos estimados basados en: (i) los afiliados, o sea, todos los asegurados que se han registrado en el sistema, y (ii) los cotizantes activos o afiliados que aportaron en el último mes. El promedio regional ponderado de la cobertura en nueve países basada en los afiliados es 63%, más del doble del promedio ponderado de 27% basado en los cotizantes activos; en Argentina la cobertura se reduce a un tercio.

Las tendencias observadas en la cobertura entre los tres grupos de países antes de la reforma, básicamente se mantienen después de ésta. En el grupo pionero-alto Chile exhibe 111% de la fuerza laboral cubierta basada en los afiliados, lo cual indica que hay una sobreestimación de la cobertura porque, además, dicha cifra excluye un 26% adicional de la fuerza de trabajo (3% asegurado en las fuerzas armadas y 23% de la población estimada no cubierta), de manera que el total sería 140%. Pero basada en los cotizantes, la cobertura “efectiva” chilena disminuye a 58%. En los otros dos países del grupo pionero-alto los cálculos de la cobertura basados en afiliados y cotizantes: son Uruguay 77% y 60%, y Argentina 69% y 24%. En el grupo intermedio: México 72% y 30%, Colombia 59% y 24%, Costa Rica 65% y 48% (junio 2003) y Perú 28% y 11%. En el grupo tardío-bajo: El Salvador 40% y 19%, y Bolivia 23% y 11%. La cobertura basada en la afiliación está sobreestimada, mientras que la basada en la última cotización está subestimada ya que se basa en el último mes; el afiliado puede haber cotizado ya lo suficiente o hacerlo en el futuro para estar efectivamente cubierto y acceder a su pensión. Para determinar si el asegurado está realmente cubierto, habría que tener disponible el período y la densidad de cotización de los asegurados, pero esta información no está disponible en los países que han hecho las reformas estructurales.<sup>27</sup>

Cinco factores pueden explicar la brecha en los estimados basados en afiliados y cotizantes: (i) muchos afiliados son desempleados y no cotizan, por ejemplo, 21% en la Argentina, 18% en Colombia, 17% en Uruguay y 9% en Chile y Perú en 2002 (CEPAL 2002b); (ii) algunos afiliados ya no están en

---

de Perú, y (iii) la aprobación en Bolivia del financiamiento del bono asistencial usando fondos del sistema privado (Gill, Packard y Yermo 2003).

<sup>26</sup> En México se alega que los trabajadores conocen con certeza el monto de la pensión que recibirán y que el mismo está relacionado con las cotizaciones aportadas, y que su fondo no será usado para otros fines, todo lo cual “ha fomentado una mayor participación al sistema”, lo cual se con el aumento en la afiliación, ignorando la caída en la cotización (Hernández 2001: 14).

<sup>27</sup> “Aunque la densidad de cotización es más importante en un sistema privado que en uno público para determinar la cobertura, en Chile las estadísticas sobre la historia contributiva de los asegurados no se ha proporcionado por las administradoras a los reguladores” (Gill, Packard y Yermo 2003: 136).

la fuerza laboral porque han emigrado o son trabajadores temporales o a tiempo parcial o son mujeres que se han dedicado a criar a sus hijos; (iii) la evasión y la mora son serias y exhiben una tendencia creciente (ver sección III-A-6-a); (iv) los afiliados cambian con frecuencia de administradora y la transferencia no se hace con la necesaria rapidez, de ahí que surge un doble conteo que infla el número de afiliados, y (v) los asegurados tienden a minimizar sus cotizaciones a fin de calificar para la pensión mínima garantizada por el Estado (cuando el fondo en la cuenta individual es insuficiente para financiar dicha pensión) y maximizar el subsidio fiscal (Arenas de Mesa 2000; Bertranou 2001; Mesa-Lago 2001b; Uthoff 2002).

**Cuadro 2**

**PORCENTAJE DE LA FUERZA LABORAL CUBIERTA POR AMBOS SISTEMAS, ANTES DE LA REFORMA Y EN 2002, Y SECTORES DIFÍCILES DE CUBRIR EN 2000**

País/ Modelo	Cobertura antes de la reforma: Cotizantes (año)	Cobertura en 2002		Cuenta propia (%) <sup>a</sup>	Incidencia pobreza (%) <sup>b</sup>
		Afiliados	Cotizantes		
<b>Sustitutivo</b>					
Chile	64 (1980)	111	58	15	21
Bolivia	12 (1996)	23	11	46	61
México	37 (1997)	72	30	20	41
El Salvador	26 (1996)	40	19	31	50
R Dominicana	30 (2000)	n.d.	n.d.	31	30
Nicaragua	16 (2002)	n.d.	16	35	68
<b>Paralelo</b>					
Perú	31 (1993)	28	11	38	48
Colombia	32 (1993)	59	24	36	55
<b>Mixto</b>					
Argentina	50 (1994)	69	24 <sup>d</sup>	18	25
Uruguay	73 (1997)	77 <sup>e</sup>	60 <sup>e</sup>	19	10 <sup>f</sup>
Costa Rica	53 (2000)	65 <sup>h</sup>	48 <sup>h</sup>	18	21
Ecuador	21 (2002) <sup>g</sup>	n.d.	21	34	61 <sup>f</sup>
<b>Promedio<sup>c</sup></b>	38	63	27	n.d.	42

**Fuente:** Estimados de cobertura del autor basados en la fuerza laboral de CEPAL 2003a; cotizantes antes de la reforma de Mesa-Lago y Durán 1998, Comisión Interventora 1999, Acosta y Ayala 2001, Arias 2001, Bertranou y otros 2001, SAFFb 2002b, AISS 2003b, Ecuador 2003, INSS 2003, Palacios 2003; afiliados y cotizantes en 2002 de AIOS 2002, 2003; ANSES 2002; BCU 2002; CONSAR 2002-2003; SAFJP 2003; SAFFb 2003; SBC 2003; SBS 2003; SPa 2002-2003; SPb 2002; SPVS 2002-2003; SSS 2002. Cuenta propia e incidencia de pobreza de CEPAL 2002a.

<sup>a</sup> Porcentaje de la fuerza laboral urbana ocupada constituida por trabajadores independientes no calificados de baja productividad, en 1999-2000. <sup>b</sup> Porcentaje de la población total en 2000. <sup>c</sup> Ponderado con población en cobertura por el autor; pobreza para toda la región de CEPAL. <sup>d</sup> Excluye parte de los cotizantes activos en el sistema público. <sup>e</sup> Cifras de 2000 para el sistema público. <sup>f</sup> Población urbana. <sup>g</sup> Un número inferior de cotizantes (que posiblemente excluye a los campesinos) resulta en una cobertura de 17%. <sup>h</sup> Junio 2003.

No es posible comparar la cobertura antes y después de la reforma basada en afiliados debido a la falta de cifras. El Cuadro 2 hace la comparación en once países, entre el año anterior o el de la reforma y el año 2002, basada en los cotizantes. Esta es más exacta que si fuese basada en afiliados, pero se advierte que las cifras antes de la reforma pueden haber utilizado periodos de cotización diversos (por ejemplo, entre un mes y seis meses), mientras que las cifras de 2002 están homologadas al último mes. El Cuadro 2 indica que la cobertura disminuyó en todos ellos (igual en Ecuador y Nicaragua porque es el mismo año): de 64% a 58% en Chile, 12% a 11% en Bolivia, 37% a 30% en México, 26% a 19% en El Salvador, 31% a 11% en Perú, 32% a 24% en Colombia,

50% a 24% en Argentina, 73% a 60% en Uruguay y 53% a 48% en Costa Rica. Usando el promedio ponderado de los once países, la cobertura disminuyó de 38% a 27%.

El Banco Mundial muestra estimados de cobertura de la fuerza laboral en ocho países con reforma estructural en vigor, basados en encuestas de hogares tomadas en 1998-2000; el Cuadro 2 por el contrario utiliza estadísticas normalizadas basadas en cotizantes a fines de 2002. Los estimados del Banco son similares a los del Cuadro 2 en Bolivia, Colombia y Perú; mayores en Argentina (en 2000, antes de la crisis), Chile, El Salvador y México, y menores en Costa Rica.<sup>28</sup> Con base a dichos estimados el Banco revisa el supuesto de aumento de cobertura y arriba a conclusiones generalmente negativas, aunque la evaluación no es sistemática en los capítulos del documento: “Las tasas de cobertura –después de aumentar de forma modesta debido a las reformas– se han estancado en la mitad de la fuerza laboral en los países donde la cobertura es mayor [Chile y México]. En la mayoría de los países la cobertura es mucho menor... No hay evidencia clara de incremento de la cobertura en los países que han implementado reformas de pensiones... la cobertura continúa baja y desigual entre grupos de diverso ingreso... Esto indica escepticismo sobre el nuevo sistema, a pesar de sus virtudes... es razonable cuestionar la efectividad del enfoque multipilar en crear un instrumento atractivo de ahorro para el retiro. Los preocupantes indicadores atascados de cobertura... reflejan una debilidad que amerita un re-examen serio de los parámetros del sistema... mucha gente ha quedado sin cobertura como en los antiguos sistemas de reparto” (Gill, Packard y Yermo 2003: 5, 8, 12, 60).

La afirmación del Banco que la cobertura aumentó después de la reforma en Chile y luego se estabilizó, no es correcta en el contexto de la cobertura histórica basada en dos series estadísticas chilenas de cotizantes totales como porcentaje de la fuerza laboral. La primera muestra un máximo de 79% en 1973, una caída a 64% en 1980 (antes de la reforma) y a 29% en 1982, después un aumento paulatino hasta 58% en 1997 y estancamiento posterior (SAFP 2002b). La segunda serie exhibe una caída de 62% en 1975 a 48% en 1980 y 42% en 1982, después un aumento gradual a 62% en 1997 pero una caída a 58% en 2000 (Arenas de Mesa y Hernández 2001). En ambas series la cobertura en 2000 estaba por debajo del nivel de 1973-1975. El autor no conoce series históricas similares en México. Hay que preguntarse por qué el Banco, que utiliza tantas proyecciones y simulaciones en su nuevo documento, no hizo lo mismo en su informe de 1994 para América Latina con el fin de estimar el impacto adverso en la cobertura de factores como la informalidad del mercado laboral, los perfiles en la distribución del ingreso, la incidencia de pobreza y las necesidades de los hogares en cuanto a vivienda, salud, educación y ahorro.

### **b. Cobertura de independientes y otros grupos difíciles de incorporar**

El sistema privado ha sido diseñado principalmente para trabajadores asalariados urbanos del sector formal (especialmente hombres), con empleo estable, salarios medios y altos, elevada densidad de cotización y jubilados a la edad normal. Pero en América Latina, la mayoría de los trabajadores no cumplen con estas condiciones: (i) buena parte trabaja en el sector informal: trabajadores por cuenta propia, empleados en microempresas excluidas de la seguridad social o evasoras, servidores domésticos, trabajadores a domicilio, estacionales, a tiempo parcial y sin contrato, y familiares sin remuneración; (ii) en siete países la población rural fluctúa entre 44% y 66% y la fuerza laboral agrícola entre 33% y 68%; (iii) debido a la naturaleza del trabajo informal y agrícola el empleo es inestable; (iv) los salarios en estos dos sectores son bajos y variables; (v) la densidad de cotización también es baja (por la inestabilidad del empleo, períodos de desempleo o trabajo temporal, así como el abandono del empleo por la mujer para criar a sus hijos), y (vi) los trabajadores manuales sufren un deterioro físico y no pueden esperar a la edad normal de retiro.

---

<sup>28</sup> Las cifras del Banco Mundial comparadas con las del Cuadro 3 son: Argentina 36% y 24%; Bolivia 10.3% y 11%; Chile 62.7% y 58%; Colombia 22.3% y 24%; Costa Rica 22.9% y 48%; El Salvador 25.5% y 19%; México 45.7% y 33%; se excluye Uruguay (Gill, Packard y Yermo 2003: 5). Las cifras del Banco Mundial parecen incluir los cubiertos en los sistemas privados y públicos; si se utilizase sólo la cobertura en el sistema privado, según series estadísticas normalizadas publicadas por la AIOS (2002), las cifras del Banco y las del Cuadro 3 serían mucho menores en varios países.

Debido a estas características de la mayor parte de la fuerza de trabajo, la mayoría de los asegurados enfrentará un doble problema: para afiliarse al sistema y, si se afilian, para ahorrar lo suficiente a fin de acceder a la pensión mínima (Arenas de Mesa 2000; Bertranou 2001; Mesa-Lago 2004). El anterior análisis es confirmado por encuestas de hogares tomadas en 1993-1998 en diez países (tres después de la reforma y siete antes de ésta<sup>29</sup>), basado en las cuales el Banco Mundial ha hecho un análisis de regresión que determina los grupos de la fuerza laboral que tienen una menor probabilidad de afiliarse y cotizar al sistema privado: los trabajadores de menor ingreso y educación, los independientes, rurales, a tiempo parcial o sin contrato, las microempresas, las mujeres casadas, y los sectores agrícolas y de servicios donde abunda la informalidad. Otras encuestas tomadas en Chile y Perú muestran que 30% de los hombres y 50-60% de las mujeres afiliados en 2000 no calificará para recibir la pensión mínima (Gill, Packard y Yermo 2003).

Los trabajadores independientes o por cuenta propia, el grupo más importante dentro del sector informal, constituyen una proporción importante y con tendencia creciente en América Latina y su cobertura es muy inferior a la de los trabajadores dependientes o asalariados. En 2000, el porcentaje de los trabajadores por cuenta propia en la fuerza laboral urbana ocupada fluctuaba entre 15% y 19% en Chile, Argentina, Costa Rica y Uruguay (los países con la cobertura más alta), pero oscilaba entre 31% y 46% en República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Nicaragua, Colombia, Perú y Bolivia, los países que tienen una cobertura mucho más baja (Cuadro 2, penúltima columna). La cobertura de los independientes es obligatoria en Argentina y Uruguay; además las leyes de reforma de Colombia (2002), Costa Rica, Ecuador y la República Dominicana establecen la obligatoriedad pero aún no se han implementado (en Costa Rica los independientes están excluidos del segundo pilar). La cobertura es voluntaria en Bolivia, Chile, El Salvador, México, Nicaragua y Perú.<sup>30</sup> En 2001, después de dos decenios de reforma y basado en los cotizantes activos, el sistema chileno sólo cubría al 5% de los independientes (incluyendo a los profesionales con ingresos relativamente altos); 2,5% del total de cotizantes era trabajador por cuenta propia pero este grupo constituía 25% de la fuerza de trabajo chilena y los cubiertos eran esencialmente los calificados (Acuña e Iglesias 2001).<sup>31</sup> En Colombia, 97.3% de los afiliados eran dependientes y sólo 2.7% independientes en 2001; menos del 10% de los independientes estaba cubierto (Ayala y Acosta 2002; SBC 2002). En México menos del 1% de los cotizantes al sistema de pensiones son independientes (Hernández 2001). En Costa Rica, la cobertura de los independientes en el primer pilar llegaba al 24% en 2001 (Martínez y Mesa-Lago 2003).<sup>32</sup> En Argentina donde los independientes tienen cobertura obligatoria, 30.4% eran cubiertos y cotizantes activos en 2001, cerca del 20% de la cobertura total; además había otro grupo con cobertura obligatoria, los pequeños patronos de bajo ingreso (monotributistas) pero no se tiene información sobre su grado de cobertura (Schulthess y Felippone 2003).

El mandato legal, aunque ayudaría, no lograría una cobertura adecuada de los trabajadores independientes en la gran mayoría de los países, debido a varias causas: (i) la inestabilidad de su empleo, un ingreso usualmente menor al salario mínimo y baja capacidad de cotización; (ii) la obligación de pagar su propia cotización más la del patrono (que no tienen), o sea, su porcentaje de aporte equivale al triple del de los trabajadores asalariados (aun si el porcentaje se fija sobre el salario mínimo, resulta muy costoso); (iii) rigidez: obligación usual de cotizar a todos los programas de seguridad social, lo cual aumenta más la carga e impide la selección de un sólo programa; (iv)

<sup>29</sup> Los países donde la encuesta se tomó antes de la reforma son Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y República Dominicana; los países después de la reforma son Colombia, Chile y Perú; resultados similares se encontraron en Brasil, Paraguay y Venezuela donde no ha ocurrido una reforma estructural.

<sup>30</sup> En Perú el sistema privado estaba cerrado a los trabajadores independientes hasta fines de 2002, cuando una ley permitió su afiliación voluntaria (AISS 2003a).

<sup>31</sup> Otra fuente estimó que los independientes en los sistemas privado y público eran 32% de la fuerza laboral ocupada en 2000 y sólo 7% estaba cubierto (Arenas de Mesa y Hernández 2001).

<sup>32</sup> La ley costarricense dio un plazo hasta 2005 para que los trabajadores independientes sean cubiertos obligatoriamente y ordenó al seguro social diseñar un plan de incorporación, pero no se había hecho a principios de 2003 (Martínez y Mesa-Lago 2003).

serios obstáculos para su identificación, afiliación, estimación de su ingreso, recaudación de sus cotizaciones e inspección del cumplimiento (carecen de empleador, están dispersos, deben tomar la iniciativa de registrarse y pagar directamente)<sup>33</sup>, y (v) falta de incentivos para la afiliación, especialmente en el programa de pensiones, debido a que los independientes tienen otras prioridades, así como otras alternativas como pensiones asistenciales (Mesa-Lago 2001b). En Costa Rica, el Estado hace un aporte a los independientes, así como a otros asegurados voluntarios de bajo ingreso, para suplir la cotización patronal e incentivar la afiliación en el primer pilar (Martínez y Mesa-Lago 2003). En Colombia el Fondo de Solidaridad Pensional está destinado a extender la cobertura de los independientes y otros grupos que por sus características socioeconómicas no tengan acceso al seguro social (LRP 2002). No obstante, hay que evitar el riesgo moral de que trabajadores dependientes de bajo salario se hagan pasar por independientes para beneficiarse de estos subsidios.

El sector informal creció de 42% del empleo urbano en la región en 1990 a 47% en 2001, debido a la reducción del empleo público formal, del crecimiento del empleo en grandes empresas a ritmo inferior al aumento de la fuerza laboral y del aumento del empleo en microempresas, servicio doméstico y trabajo independiente (OIT 2002c). El sector informal, definido por su baja calificación y productividad en 2000, fluctuaba entre 52% y 63% de la fuerza laboral urbana ocupada en la República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Nicaragua, Colombia, Bolivia y Perú (CEPAL 2002a; Palacios 2003). Este sector es muy difícil de incorporar al seguro social, a mayor su proporción, más los obstáculos a la extensión de la cobertura. En la mayoría de los países la ley fija un mínimo de empleados de una empresa (usualmente entre 5 y 10) para que ésta quede obligada a la afiliación de sus empleados y deducción de las cotizaciones. En México la ley fija un mínimo de dos empleados, pero su ejecución en la práctica es muy débil (Castro 2003). La mayoría de la microempresas son informales y es muy difícil detectarlas y controlar su cumplimiento (el costo de la inspección podría aproximar al ingreso por cotizaciones); generalmente se da prioridad a las empresas grandes y medianas, por que son mucho más fáciles de detectar y controlar.

En los países menos desarrollados de la región, aún hay un sector considerable de su población en el área rural y de su fuerza laboral empleada en la agricultura. En 2000 la población rural y la fuerza laboral agrícola eran respectivamente: 35% y 47% en Bolivia, 33% en ambos en Ecuador, 45% y 36% en El Salvador, y 45% y 29% en Nicaragua (CEPAL 2003a). Salvo los asalariados empleados en las grandes plantaciones, este sector es muy difícil de cubrir debido a que la mayoría son campesinos, trabajadores estacionales o independientes, aparceros o precaristas, todos usualmente ocupados en agricultura de subsistencia, por lo que no tienen empleador o sólo por algunos meses del año y sus ingresos son ínfimos; además su dispersión hace muy difícil su incorporación. Por ello estos trabajadores tienen la cobertura de pensiones más baja entre todos los sectores o están excluidos: en 1996-1997 el 96% no estaba cubierto en Colombia, el 94% en El Salvador y el 87% en Nicaragua (Mesa-Lago 1997a; Mesa-Lago y Durán 1998; Ayala y Acosta 2002). Ecuador y México introdujeron en los decenios del 60 y 70 programas especiales de protección del seguro social a campesinos (con un componente de pensiones básicas) y lograron buenos resultados, pero estos programas sufrieron con la crisis del decenio del 80 y el ajuste estructural en los 90. La ley de reforma de Ecuador cubre a los campesinos sin empleador (LSS 2001).

En unos pocos países (Costa Rica, México) grupos de trabajadores independientes y campesinos han organizado asociaciones y firmado convenios especiales con el seguro social (con cotizaciones y prestaciones reducidas); la asociación o sindicato se encarga de afilar a sus miembros, cobrar sus cotizaciones y transferirlas al seguro. Pero estos convenios han logrado cubrir a proporciones muy pequeñas de ambos grupos, los miembros tienen preferencia por la protección de salud en vez de pensiones, ha habido problemas administrativos y el seguro no ha dado

---

<sup>33</sup> En México se exige al independiente una certificado de la oficina de impuestos de que está al día en su pago (Hernández 2001).

suficiente apoyo e incentivo a las asociaciones para que realicen sus funciones. El microseguro, recomendado por la OIT como alternativa a la cobertura formal del seguro social en países en desarrollo de bajo ingreso, ha tenido éxito en varios países de África, así como en Bangladesh, India y Filipinas, pero no ha sido hasta ahora importante en América Latina en cuanto a pensiones (OIT 2002b; Reynaud 2002).

### **c. Protección asistencial de los no asegurados e impacto en la pobreza**

El Estado debe hacerse cargo de los asegurados cotizantes en el sistema que no cumplan todos los requisitos para acceder a las pensiones, mediante la garantía de una pensión mínima, ésta se paga en todos los países excepto en dos (ver sección III-A-6-b). El Estado concede pensiones asistenciales a la población no cubierta en Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay, que son los países que tienen la cobertura mayor en el sistema contributivo y la incidencia de pobreza menor en la región (10% a 25% de la población; ver Cuadro 2). Pero estas pensiones no son necesariamente garantizadas a todos los necesitados, porque están subordinadas a los recursos fiscales disponibles y existe una lista de espera en la mayoría de esos países (Mesa-Lago 2001c).<sup>34</sup> Como porcentaje de la población total, el número de pensiones asistenciales en 2000-2001 era: 0.9% en Argentina, 1.8% en Costa Rica, 2% en Uruguay y 2.3% en Chile; los porcentajes en relación con el número total de pensiones (contributivas y no contributivas) eran respectivamente 10.1%, 31.2%, 9% y 22.6%. Se ha demostrado el impacto positivo notable de estas pensiones en la reducción de la pobreza y la indigencia: 31% y 67% en Argentina en 1997; 24% y 21% en Costa Rica en 2000; y 19% y 69% en Chile en 2000 (Bertranou y otros 2002). La crisis de 2001-2002 en Argentina, sin embargo, revirtió esos avances: en 2002 se estimó que la pobreza había aumentado a 50% de la población; 21.6% de los pensionados y 50% de los mayores de 60 años sin pensión eran pobres (MTESS 2003). Los restantes ocho países no otorgan actualmente pensiones asistenciales y todos tienen una cobertura contributiva baja (difícil de extender) y la incidencia de pobreza más alta (entre 30% y 68% de la población).

La reforma de Bolivia creó un programa asistencial (Bonosol) que otorgaría una anualidad a los bolivianos mayores de 65 años (que tuvieran 21 años o más en 1995, no para el resto, y sin examen de ingreso), financiado con un fondo de capitalización colectiva nutrido con los dividendos de empresas privatizadas; lo reclamaron 364,000 ancianos, casi el doble de lo proyectado, por lo cual los recursos fueron insuficientes y se pagó sólo por unos meses en 1997. Fue sustituido luego por otro programa (Bonovida) que a fines de 2000 otorgó una anualidad, el Bonosol fue reintroducido en 2002 (Müller 2001; Gill, Packard y Yermo 2003). La ley inicial de reforma de Colombia estipuló un auxilio de 50% del salario mínimo para ancianos indigentes pero no se implementó; otro programa creado en 1994 concedió un pago en efectivo a dicho grupo pero fue discontinuado en 1998; la nueva ley de reforma de 2002, creó una subcuenta en el fondo de solidaridad para cubrir a las personas en pobreza extrema o indigencia pero no se tiene información sobre si dicha protección es ya efectiva (Ayala y Acosta 2002; LRP 2002). La ley de reforma de Ecuador se compromete a conceder una pensión asistencial no contributiva para los que carezcan de recursos, pero la ley no ha entrado en vigor y esta pensión deberá estar sujeta a un reglamento (LSS 2001).<sup>35</sup> La ley de reforma de la República Dominicana estipula una pensión “subsidiada” o no contributiva para indigentes, incapacitados, madres solteras y desempleados sin recursos, su implementación está planeada para 2004 (LSD 2001).

### **d. Cobertura de la población anciana**

Hay información de cinco países sobre la cobertura de la población mayor de 60 y 65 años por todos los programas de pensiones, incluyendo las asistenciales (Cuadro 3). Tres países del grupo pionero-alto tienen las coberturas más altas: en mayores de 60 años, Uruguay 79.4%, Chile

<sup>34</sup> La ley de Costa Rica establece la universalidad de la pensión asistencial para todos los ancianos necesitados, pero este precepto aún no se ha llevado a la práctica (Martínez y Mesa-Lago 2003).

<sup>35</sup> Ecuador creó en 1998 un programa asistencial para ancianos, discapacitados y madres de bajo ingreso (“bono solidario”), al parecer distinto al “bonosol” (Velásquez 2003).

67.8% y Argentina 61%, y en mayores de 65 años 87.4%, 79.1% y 71.8%, respectivamente. La única cifra disponible para Costa Rica, para mayores de 65 años, muestra una cobertura de 55.6%. El único país del grupo intermedio, México, queda muy por debajo de las anteriores coberturas: 17.8% en mayores de 60 años y 11.7% en mayores de 65. Información sobre otros cuatro países con reformas en vigor, basada en encuestas tomadas entre 1998 y 2000, muestra la cobertura de las personas mayores de 65 años: 19.5% en Perú (32.2% entre los hombres y 7.9% entre las mujeres), 15.2% en Colombia (21.3% y 9.9%), 11.9% en Bolivia (19.2% y 5.6%) y 8.8% en El Salvador (12.4% y 5.8%) (Gill, Packard y Yermo 2003). La cobertura de las mujeres ancianas es mucho menor que las de los hombres, salvo en Uruguay donde es mayor; la brecha es mucho menor en el grupo pionero-alto que en el intermedio y es mayor en el grupo tardío-bajo.

**Cuadro 3**  
**COBERTURA EN PENSIONES DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 60 Y 65 AÑOS, 1999-2000**

Países	Población mayor de 60 años			Población mayor de 65 años		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujer
Argentina	61,0	n.d.	n.d.	71,8	77,7	68,0
Costa Rica	n.d.	n.d.	n.d.	55,6	n.d.	n.d.
Chile	67,8	n.d.	n.d.	79,1	79,5	75,9
México	17,8	25,6	8,2	11,7	27,8	8,4
Uruguay	79,4	78,0	86,2	87,4	88,7	86,6

**Fuentes:** Bertranou 2001; Durán 2002; AISS 2003b; Bertranou y Arenas de Mesa 2003.

En la mayoría de los países no es posible la medición del impacto de las reformas estructurales en la cobertura de los ancianos, debido al poco tiempo que aquellas llevan en operación, a más de que no hay series históricas. En Chile la reforma tiene más de 20 años de funcionamiento, pero sólo se encontró una serie para 1992-2000, por lo que no se puede comparar la cobertura de los ancianos antes y después de la reforma. La serie muestra un aumento de la cobertura entre los mayores de 65 años, de 75.4% en 1992 a 82.6% en 1996 y una disminución a 79.2% en 2000, por encima del nivel de 1992 pero por debajo del nivel de 1996. Cuando se separan las pensiones contributivas de las asistenciales, se observa que la cobertura de las primeras descendió de 67.1% en 1992 a 64.4% en 2000, mientras que la cobertura de las asistenciales aumentó de 8.3% a 14.7% (Arenas de Mesa y Gana 2003). En Argentina la cobertura de los ancianos de 65 años y más cayó de 76.7% en 1994 (el año que comenzó la reforma) a 71.8% en 1999, casi un punto porcentual por año; se proyecta que la cobertura de la población de 60 años y más se reducirá de 65% en 2000 a 35% en 2030, una pérdida promedio de un punto porcentual anual (Bertranou y otros 2001; Grushka 2002).

Aunque el Banco Mundial reconoce que “en varios países latinoamericanos la proporción de los ancianos que recibe pensiones está declinando”, también predice que “la probabilidad de pobreza durante los años de retiro será relativamente rara en el futuro de América Latina”. Esta predicción fundamental se basa en tres supuestos optimistas (desarrollo económico sostenido, incremento del ingreso promedio en la vida activa y mayor oportunidad para acumular riqueza), así como en evidencia de países principalmente desarrollados. La predicción se contradice con estadísticas del ingreso por grupos de edad en ocho países, reproducidas por el Banco, que muestran que salvo en uno, el grupo de 65 años y más tiene el porcentaje menor de ingresos y una incidencia de pobreza mayor que en los otros grupos. No obstante, el Banco aduce que estas cifras no tienen en cuenta la riqueza acumulada y, basado sólo en una encuesta sobre distribución de la riqueza en Lima, arriba a la conclusión generalizada que los ancianos tienen la acumulación mayor entre los grupos de edad y que ésta más que compensa por el ingreso menor. Por otra parte el Banco reconoce que las reformas estructurales se han centrado en el pilar privado de capitalización (donde la evidencia mostrada arriba indica una caída en la cobertura de los ancianos) y descuidado el pilar público de prevención de la pobreza, el cual debe ser fortalecido (Gill, Packard y Yermo 2003: 81,

90, 150-153). Mas adelante (sección III-A-4-a) se verá que, según cifras del Banco, entre un tercio y una mitad de los asegurados en el sistema privado contributivo no tendrán derecho a la pensión mínima, y ya se ha visto que sólo en cuatro de los doce países con reformas estructurales hay pensiones asistenciales en vigor, aunque éstas no se garantizan a toda la población y no son siempre suficientes para cubrir las necesidades básicas. Por todo ello la predicción del Banco es muy debatible.

## **2. Igualdad, equidad o uniformidad en el trato**

Las reformas estructurales normalmente han uniformado las condiciones de acceso del sistema público (cerrado o mantenido) y el componente público del sistema mixto, así como las condiciones dentro del sistema privado (aunque difiere notablemente el monto de las pensiones). Por otra parte, en varios países las reformas han dejado fuera a grupos importantes con programas separados que gozan de condiciones y prestaciones más generosas que el sistema general, además han agravado las inequidades de género.

### **a. Normalización de condiciones de acceso y mantenimiento de programas separados**

Las reformas estructurales han introducido un proceso de homologación de condiciones de acceso en los sistemas públicos, así como condiciones homólogas dentro del sistema privado pero, a pesar de la alegada superioridad de este último han mantenido excluidos y con programas separados a varios grupos de asegurados. Todos los países han mantenido el régimen privilegiado de las fuerzas armadas salvo Costa Rica (también Panamá, ver sección III-B-2). En Chile esta pensión se basa en el 100% del último salario y se ajusta al salario en actividad, su costo absorbía 1.3% del PIB en 2000, el triple del costo de la pensión mínima y la pensión asistencial combinadas y más que el costo del bono de reconocimiento; se intentó justificar dicha exclusión con el argumento que las carreras de los militares son más cortas y los riesgos más altos, pero igual razonamiento podría aplicarse, por ejemplo, a los mineros (Arenas de Mesa y Benavides 2003; Arias 2003). En Argentina los miembros de las fuerzas armadas pueden retirarse a los 43 años de edad con 25 años de servicios; en Colombia con sólo 15 años de servicios (el programa de las fuerzas armadas tomó 20% del costo fiscal total en 2000); en El Salvador con 50 años de edad (10 menos que el sistema general), una tasa de reemplazo máxima de 100% y, además, una suma alzada equivalente al salario promedio de los últimos cinco años por cada año cotizado (Ayala y Acosta 2001; IPSFA 2002; OIT 2002a). También han sido mantenidos los siguientes programas separados: en Argentina, presidentes, ministros y secretarios del poder ejecutivo, congresistas, jueces, diplomáticos, maestros, funcionarios de la mitad de las provincias (la otra mitad ha firmado convenios e integrado al sistema general, con alto costo fiscal), cajas de profesionales independientes y de pensiones complementarias (la enorme mayoría de estas dos últimas son deficitarias); en Colombia, la mayoría de los empleados del sector público, congresistas,<sup>36</sup> petroleros, maestros y la universidad nacional (pero ver abajo); en Costa Rica, jueces y maestros; en México, funcionarios públicos federales y de los estados,<sup>37</sup> y petroleros, y en Uruguay, bancarios, notarios y profesionales universitarios. Los grupos excluidos continúan disfrutando de condiciones de acceso y prestaciones superiores a las del sistema privado o mixto homologado y, en la mayoría de los países reciben subsidios fiscales.

<sup>36</sup> Los congresistas y jueces en Colombia pueden retirarse con 50 años de edad y 20 años de cotización y su pensión promedio es 22 veces mayor que la pensión promedio del sistema público (Ayala y Acosta 2001).

<sup>37</sup> Una ley de 2002 abrió el sistema privado para los funcionarios del gobierno federal; también para los funcionarios de los estados, entidades públicas y municipios, sujetos a ciertas limitaciones (AISS 2003a).

Cuadro 4

**CONDICIONES DE ACCESO PARA PENSIÓN POR VEJEZ, ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA, 2003**

Modelo/ País	Edades de retiro normal (hombre/mujer)			Años de cotización		
	Antes de la reforma	Después de la reforma		Antes de reforma	Después de la reforma	
		Público	Privado		Público	Privado
<b>Sustitutivo</b>						
Chile	n.d <sup>a</sup>	60/65	60/65	n.d <sup>a</sup>	10 a 20	<sup>h</sup>
Bolivia	50/55	50/55 <sup>b</sup>	65	15	15 <sup>b</sup>	<sup>h</sup>
México	65	65	65	10	9.5	25
El Salvador	55/60	55/60	55/60	10	25	<sup>i</sup>
R. Dominicana	60	60	60 y 65 <sup>g</sup>	15	25 y 30 <sup>g</sup>	25 y 30 <sup>g</sup>
Nicaragua	60	60/65	65	15		
<b>Paralelo</b>						
Perú	55/60	65	65	13-15	20	20
Colombia	55/60	55/60 <sup>c</sup>	<sup>h</sup>	10	20 <sup>c</sup>	<sup>h</sup>
<b>Mixto</b>						
Argentina	55/60	60/65 <sup>d</sup>	60/65 <sup>d</sup>	15	30	<sup>h</sup>
Uruguay	55/60	60	60	30	35	35
Costa Rica	65 <sup>e</sup>	65 <sup>e</sup>	65 <sup>e</sup>	20 <sup>e</sup>	20 <sup>e</sup>	20 <sup>e</sup>
Ecuador	55	60 <sup>f</sup>	60 <sup>f</sup>	30 <sup>f</sup>	30 <sup>f</sup>	30 <sup>f</sup>

**Fuentes:** Legislación de los doce países.

<sup>a</sup> No se puede determinar por la multiplicidad de programas antes de la reforma. <sup>b</sup> Sólo para los que adquirieron el derecho al cerrarse el sistema público. <sup>c</sup> Se aumentarán las edades a 57/62 en 2014 y las cotizaciones a 25 años en 2005-2015. <sup>d</sup> Incremento gradual. <sup>e</sup> Retiro normal con 65 años y 20 años de cotización; retiro anticipado: mujeres edad 59 años y 11 meses, hombres 61 años y 11 meses, y 39/38 años de cotización. <sup>f</sup> También con 40 años de cotización y cualquier edad o edades 65 y 70 con 10 y 15 años de cotización. <sup>g</sup> Contributivo: 60 años edad con 30 años de cotización o 55 años edad con monto determinado en cuenta individual; contributivo-subsidiado: 60 edad con 25 años cotización; subsidiado: 60 para indigentes, discapacitados o madres solteras sin recursos. <sup>h</sup> No se requieren edad y años de cotización específicos, sólo un monto determinado en la cuenta individual. <sup>i</sup> Hay tres alternativas: 25 años de cotizaciones con las edades, 30 años de cotizaciones con cualquier edad, y la acumulación de cierta suma en la cuenta individual sin tener en cuenta los años de edad y cotización.

En Bolivia todos los programas fueron integrados al sistema general (la ley estipula la incorporación de las fuerzas armadas pero con condiciones especiales); en Costa Rica, 17 de los 19 fondos independientes de pensiones fueron incorporados al sistema general (sólo quedan jueces y maestros), y en El Salvador el programa de funcionarios públicos fue incorporados al sistema general. La ley inicial de reforma de Colombia en la práctica permitió que continuasen numerosos programas de empleados del sector público y aplazó su incorporación hasta 2014 (Ayala y Acosta 2002), pero la nueva ley de reforma obliga a los nuevos funcionarios y petroleros a afiliarse al sistema general, también ordena la reforma de los programas separados de maestros, el presidente de la república y las fuerzas armadas (LRP 2002). En Perú el programa de funcionarios públicos continúa separado pero cerrado a nuevas afiliaciones aunque algunos grupos han intentado re-entrar al mismo.

La mayoría de las reformas aumentaron las edades para la jubilación ordinaria o normal (Cuadro 4): Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Perú y Uruguay (sólo para la mujer); en Colombia la edad se aumentará a 57/62 en 2014. Sólo Costa Rica, El Salvador, México y la República Dominicana no han aumentado la edad. En algunos países con bajo nivel de desarrollo y esperanza de vida, como Bolivia, el aumento de 15 años para la mujer y 10 para el hombre reducirán mucho el número de asegurados de bajo ingreso que podrá cumplir con este requisito y Bolivia no garantiza una pensión mínima (ver Cuadro 10). Los años de cotización requeridos

también se han aumentado en la mitad de los sistemas públicos (cerrados o abiertos); además se han aumentado los años para el cálculo del salario base y reducido la tasa de reemplazo en la mayoría de los sistemas o componentes públicos que subsisten. En los sistemas privados se aumentaron los años de cotizaciones en El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay; en Colombia se aumentarán gradualmente entre 2005 a 2015. En varios sistemas o componentes privados (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, El Salvador), no se requiere necesariamente edades y años de cotizaciones específicos, sólo que la cuenta individual del asegurado alcance cierta suma determinada por la ley para asegurar una pensión mínima o superior a ésta (Cuadro 4). Todos los países requieren un mínimo de años de cotización para acceder el derecho a la pensión mínima, usualmente igual a los requeridos para la pensión general. En México el asegurado al tiempo que la reforma entró en vigor, puede escoger entre las condiciones de acceso del sistema público cerrado y las del sistema privado al tiempo de su retiro (basado en legislación de los doce países).

Las edades para las pensiones asistenciales usualmente son más altas que las del programa contributivo, a pesar que los beneficiarios de la primera tienen una esperanza de vida menor que los de la segunda: 65 años en Chile (versus 60 para las mujeres) y 70 años en Argentina (versus 60 las mujeres y 65 los hombres), así como en Ecuador y Uruguay (versus 60 para ambos sexos).<sup>38</sup> Excepciones son la ley de la República Dominicana que fija una edad igual para las pensiones contributivas y asistenciales (5 años menos que las contributivas-subsidiadas para independientes) y la nueva ley de Colombia, la cual reduce en tres años la edad de retiro para los beneficiarios de estas pensiones (LDSS 2001; LRP 2002). En todos los países la pensión asistencial está supeditada a que el ingreso del individuo o el de su familia (determinado por un examen) no sobrepase un porcentaje de la pensión mínima contributiva o del salario mínimo. En Costa Rica hay personas no necesitadas que reciben estas pensiones y la ley de reforma estipuló que la pensión asistencial sea extendida a toda la población necesitada, por lo que es necesario focalizarla mejor y hacer más efectivo el examen de ingresos. En Argentina, además de las pensiones asistenciales, se conceden pensiones por leyes especiales (a ex presidentes, premios Nobel, etc.) y “pensiones graciabiles” (a discreción del congreso), los beneficiarios en ambas usualmente tienen recursos; el número combinado de las especiales y las graciabiles era la mitad del total de las pensiones no contributivas y su costo combinado era 57% del costo total en 2001 (Mesa-Lago 2001c; Bertranou y otros 2002; OIT 2002a).

### **b. Inequidad de género**

Es importante determinar el impacto del sistema privado en la inequidad de género. Existe evidencia de varios países que la mujer tiene una cobertura de seguro social menor que la del hombre<sup>39</sup> y que el monto de su pensión es inferior debido a causas externas al sistema previsional (derivadas del mercado laboral, densidad de cotización y demografía) e internas del sistema. Las causas derivadas del mercado laboral y la densidad de cotización son: (i) la tasa de participación de la mujer en la fuerza laboral es menor que la del hombre por sus salidas para criar a los hijos; (ii) la tasa de desempleo femenina es generalmente mayor que la masculina; (iii) las proporciones de las mujeres en trabajos no calificados, servicio doméstico, sector informal (por ejemplo, vendedoras ambulantes), jornada parcial y trabajo independiente, a domicilio y sin contrato, son mayores que las proporciones respectivas de los hombres y dichas ocupaciones reciben salarios bajos y usualmente no están cubiertas por el seguro social; (iv) las empresas tienden a invertir más en el adiestramiento de los hombres que en el de las mujeres, debido a las interrupciones en la relación laboral de las últimas; (v) el salario promedio de la mujer es generalmente inferior al salario promedio del hombre, tanto por las razones anteriores como por la violación de la norma legal que

<sup>38</sup> La ley ecuatoriana también requiere entre 65 y 70 años de edad para el retiro de los campesinos, entre 5 y 10 años más que para el programa contributivo (LSS 2001).

<sup>39</sup> El Cuadro 3 y la sección III-A-1-d demostraron que las mujeres ancianas tienen una cobertura menor que la de los hombres de igual edad salvo en Uruguay donde es ligeramente mayor: en Chile la brecha es muy pequeña, en Colombia la cobertura femenina es la mitad que la masculina, en Bolivia es un tercio y en Perú un cuarto.

debe pagarse un salario igual por igual tarea, y (vi) como resultado de todo lo anterior, las mujeres acumulan menos cotizaciones que los hombres durante su vida laboral, o sea, tienen una densidad de cotización menor. En cuanto a las diferencias demográficas, la mujer tiene entre 4 y 5 años de esperanza de vida más que la del hombre, por lo que el período de su pensión es más largo (Arenas de Mesa y Gana 2003; Arenas de Mesa y Benavides 2003; Bertranou y Arenas de Mesa 2003; CEPAL 2003b).

Las causas de inequidad derivadas del sistema previsional se encuentran tanto en los sistemas públicos como en los privados pero tienden a ser más fuertes en los últimos. Un problema común a ambos sistemas es que la mujer tiene con frecuencia una edad de retiro menor a la del hombre, por ejemplo, cinco años en cinco sistemas públicos y en tres sistemas privados (Cuadro 5), de manera que unido a una esperanza de vida mayor, la mujer está pensionada entre 9 y 10 años más que el hombre como promedio. Un segundo problema común es el criterio de dependencia: la mayoría de las mujeres pensionadas suelen ser aseguradas indirectas que han recibido su pensión (de viudez) como cónyuge del asegurado directo y, en algunos países, la pensión está supeditada a que la viuda sea dependiente económica del marido (OIT 2002b).

Los sistemas privados acentúan la inequidad de género por tres razones: (i) exigen un número mínimo de cotizaciones para conceder la pensión mínima (por ejemplo, 20 años en Chile y 25 en El Salvador), y la mayoría ha aumentado los años de cotización requeridos para obtener la pensión (por ejemplo, de 15 a 25-30 años en la República Dominicana), haciendo aún más difícil para las mujeres acceder a dicha pensión; (ii) se basan en las cotizaciones durante toda la vida laboral activa en vez de los últimos años como en los sistemas públicos, lo cual perjudica a la mujer cuya densidad de cotización es menor que la del hombre, y (iii) aplican tablas de mortalidad diferenciadas por género (en las rentas vitalicias y en los retiros programados), así la suma acumulada en la cuenta individual es dividida por el promedio de esperanza de vida, por lo tanto, las pensiones de las mujeres son menores que las de los hombres y más aún si ellas se retiran más temprano (no obstante hay cierta compensación cuando la mujer está casada, pues la renta vitalicia tiene en cuenta la expectativa de vida del cónyuge).<sup>40</sup> Se argumenta que este tratamiento es más justo porque evita los subsidios entre sexos, pero ignora que las mujeres enteramente pagan el costo de la crianza de los hijos, puesto que los sistemas de pensiones latinoamericanos no otorgan créditos por dicha labor (en Chile la legislación anterior a la reforma reconocía a la mujer un año por cada hijo vivo). Por otra parte, siete sistemas privados fijan igual edad de retiro para hombres y mujeres (Bolivia, Costa Rica,<sup>41</sup> Ecuador, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay), lo cual facilita que ellas acumulen más cotizaciones y un fondo mayor en sus cuentas individuales, para ser distribuido en un período de retiro reducido en cinco años. Pero esto no compensa por la esperanza de vida superior de las mujeres (para opiniones diversas sobre la homologación de la edad ver CEPAL 2003b; Martínez y Mesa-Lago 2003).

El impacto combinado sobre género de las causas explicadas arriba se puede apreciar en Chile: en 2001-2002, el fondo acumulado en la cuenta individual de la mujer era entre 32% y 46% del acumulado por el hombre, la tasa de reemplazo femenina fluctuaba entre 52% y 57% versus entre 81% y 86% la masculina, y la pensión promedio de la mujer retirada a los 60 años era 60% de la del hombre y 87% menor si retirada a los 65 años (SAFPb 2002b; Arenas de Mesa y Gana 2003). Ejercicios de simulación del Banco Mundial que comparan un sistema privado con uno sin reforma indican un aumento marginal de la tasa de retorno interno de las mujeres en relación con la de los hombres en Colombia y Chile, así como de las mujeres pobres en Argentina, Chile y México; pero la tasa de los hombres aumentó en relación con la tasa de las mujeres en Perú, y los subsidios que las mujeres recibían fueron transferidos a los hombres en Bolivia, El Salvador y México. “En todos

---

<sup>40</sup> La comisión fija tiene un impacto regresivo más fuerte en la mujer que en el hombre, porque reduce proporcionalmente más un fondo menor acumulado en la cuenta y aumenta su déficit para financiar la pensión mínima (Sapag y Sapag 2001).

<sup>41</sup> Para el retiro por edad normal, pero 60/62 para el retiro anticipado.

los países que adoptaron la reforma, las mujeres continúan ganando tasas de retorno menores que los hombres” (Gill, Packard y Yermo 2003: 62-64; sobre algunos problemas en estas simulaciones ver sección III-A-3-b).

Desde un punto de vista teórico, los sistemas mixtos tenderían a compensar más la inequidad de género que los totalmente privados (con un grado diverso según la importancia de los dos pilares), porque el primer pilar público atenuaría dicha inequidad (ver sección III-B-2-c) mientras que el segundo pilar privado la acentuaría. En Costa Rica el efecto de compensación sería mayor que en otros países, porque la pensión pagada por el primer pilar es la fundamental y la del segundo pilar es complementaria, mientras que lo opuesto ocurriría en Argentina.

### 3. Solidaridad y redistribución del ingreso

El Banco Mundial y los partidarios de la reforma estructural alegan que el principio de solidaridad, que existía cuando se introdujeron los sistemas públicos, desapareció más tarde y provocó efectos regresivos (ver sección III-B-3-b), mientras que el sistema privado corregirá dichos efectos. “Mediante el reemplazo del sistema de reparto de un solo pilar usualmente regresivo, que frecuentemente paga pensiones muy generosas a unos pocos privilegiados, por sistemas que diversifican el riesgo para el ingreso por retiro mediante pilares múltiples, se esperaba que las reformas introdujeran un sistema más efectivo para reducir la desigualdad” (Gill, Packard y Yermo 2003: 61). Por otra parte, el principio de solidaridad es sustituido en el sistema privado por el principio de equivalencia estricta entre la cotización y el nivel de la pensión, el cual reproduce las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y el salario, elimina la distribución entre generaciones y traspassa al Estado la función redistributiva (externa al sistema privado), mediante la garantía de una pensión mínima y la concesión de pensiones asistenciales. Los partidarios de las reformas también aducen que las cotizaciones de los empleadores crean distorsiones en el mercado laboral, encarecen el costo de la mano de obra, reducen la competitividad del país y crean estímulos para la sustitución de mano de obra por capital, por lo cual contribuyen a un mayor desempleo, de ahí que sea conveniente eliminar o reducir dichas cotizaciones.<sup>42</sup> Por el contrario, un buen número de economistas cree que si bien a corto plazo las cotizaciones incrementan el costo de la mano de obra, en el largo plazo la cotización del empleador se traspassa al trabajador (mediante un salario menor) y no provoca un impacto adverso en el empleo (OIT 2000b: 9).

#### a. Tratamiento de las cotizaciones

Antes de las reformas, los sistemas públicos eran financiados con cotizaciones tripartitas y la del empleador promediaba dos tercios del total, por lo cual se cumplía la norma mínima de que el trabajador no debe financiar más del 50% de las cotizaciones totales. Con pocas excepciones las reformas estructurales han violado esa norma. Sólo tres países no cambiaron legal ni prácticamente la cotización del trabajador ni la del empleador: Costa Rica reasignó las cotizaciones existentes a otros programas; Ecuador sólo subió la cotización del trabajador de alto ingreso,<sup>43</sup> y México aumentó el aporte estatal basado en la nómina. Tres países eliminaron la cotización del empleador (Chile, Bolivia y Perú) y dos la redujeron: Uruguay la redujo ligeramente y aumentó en proporción igual la del trabajador, y Argentina la cortó a la mitad mediante exenciones y bonificaciones (la cotización del trabajador se cortó a la mitad en 2001 pero se está gradualmente incrementando desde 2003). Seis países aumentaron la cotización del trabajador: Bolivia, Colombia, El Salvador (en 367%), Nicaragua, Perú y República Dominicana. Sólo tres países han aumentado la cotización del empleador: Colombia, Nicaragua y la República Dominicana. En la mayoría de los países, la eliminación o reducción de la cotización patronal en gran medida ha provocado un aumento de la cotización del trabajador o del costo fiscal o de ambos. En adición a la cotización, los trabajadores

<sup>42</sup> Orszag y Stiglitz (2001) y Barr (2002) utilizan varios argumentos que cuestionan el supuesto que el sistema privado provea mejores incentivos y reduzca las distorsiones en el mercado laboral.

<sup>43</sup> En Ecuador la ley de reforma que cubre a los campesinos sin empleador les fija una cotización entre 2% y 3% sobre una fracción del salario mínimo (LSS 2001).

son responsables del pago de las comisiones por administración de sus fondos, excepto en Colombia donde se comparten con el empleador (legislación de los doce países; MTESS 2003).

### **b. Efectos redistributivos de las reformas**

La reforma ha introducido mayormente mecanismos redistributivos regresivos: (i) la exclusión de los asegurados en programas separados, los cuales generalmente tienen ingreso medio y alto, no cotizan al sistema general pero disfrutan de prestaciones generosas y subsidios fiscales (ver sección III-A-2-a); (ii) la virtual exclusión de los trabajadores independientes y otros grupos del sector informal de bajo ingreso, así como los pobres (ver sección III-A-1); (iii) la acentuación de las inequidades de género (ver sección III-A-2-b); (iv) la eliminación de la cotización del empleador y el aumento de la del trabajador (ver sección anterior); (v) la reducción proporcional más fuerte de la carga tributaria a los asegurados de altos ingresos, al diferirse el pago de sus impuestos sobre las cotizaciones que se depositan en su cuenta individual; (vi) el muy alto costo administrativo del sistema, financiado exclusivamente por los asegurados salvo en Colombia, el cual genera utilidad para las proveedoras pero reduce el depósito en la cuenta individual y la pensión futura, afectando especialmente a los asegurados de ingresos bajos (ver sección III-A-5-d) (vii) la comisión fija cobrada por algunas administradoras que toma una proporción mayor del aporte de los trabajadores de bajo ingreso que del aporte de los trabajadores de alto ingreso, reduciendo proporcionalmente más el depósito en la cuenta individual y el monto de la pensión de los de bajo ingreso<sup>44</sup>; (viii) las desigualdades intergeneracionales causadas por el subsidio de los asegurados más viejos, que han soportado el grueso del costo de instalación del nuevo sistema, hacia los asegurados más jóvenes que soportan una carga menor, y (ix) el costo fiscal de la transición que implica una transferencia a grupos asegurados de ingreso medio y alto, financiada por impuestos, a menudo sobre el consumo y pagados por toda la población, incluso la no asegurada, este efecto se agrava según la cobertura descende (Arenas de Mesa 1999; SAFPB 2002; Gill, Packard y Yermo 2003; Uthoff 2003; Kiefer 2004).

Los alegados elementos solidarios y efectos redistributivos progresivos del sistema son normalmente exógenos al mismo. La pensión mínima garantizada por el Estado y financiada por impuestos, no genera una redistribución dentro de los asegurados del sistema privado sino entre los contribuyentes tributarios y los asegurados que no reúnen las condiciones de acceso; una parte considerable de los actuales asegurados se acogerá a esta garantía y su pensión usualmente no será ajustada al costo de vida. La pensión asistencial, también responsabilidad estatal, sólo se concede en un tercio de los países con reforma estructural, tiene un impacto progresivo (reducción de la pobreza), pero no se financia por los asegurados del sistema privado sino por toda la población. En 1981-2000, el costo fiscal relacionado con el sistema de previsión en Chile promedió 5.7% del PIB anual, distribuido entre 5.3% para cubrir el costo de la transición (déficit operacional, bono de reconocimiento y pensión mínima) pero sólo 0.4% para pensiones asistenciales (Arenas de Mesa y Benavides 2003). Hay dos excepciones importantes. En Colombia el asegurado cuyo salario es cuatro veces mayor al mínimo paga una cotización de 1% al Fondo de Solidaridad Pensional (con una cotización adicional de 0.2% a 1% según se incrementa el ingreso de 16 hasta 20 veces el mínimo); el primer 1% se destina a extender la cobertura de independientes y otros grupos cuyas condiciones socioeconómicas les impiden incorporarse al seguro social, y el porcentaje adicional se destina a la pensión asistencial (LRP 2002). En la República Dominicana los empleadores pagan 0.4% de los salarios para un Fondo Mínimo de Solidaridad que deberá financiar la pensión mínima del programa contributivo (LDSS 2001).

El Banco Mundial se pregunta si el sistema privado ha corregido el alegado impacto regresivo del sistema público y reconoce: “Muy poca evidencia existe de uno u otro lado, en gran

---

<sup>44</sup> Dice al respecto el Banco Mundial: “Las estructuras de las comisiones en Chile resultan en inequidades intra-generacionales debido a que los trabajadores más pobres pagan una proporción mayor de su descuento total para las comisiones que los más ricos... actuando como un impuesto regresivo” (Gill, Packard y Yermo 2003: 8, 208).

medida porque el impacto final de las reformas estructurales sobre la desigualdad del ingreso no puede ser medido hasta que importantes segmentos de la población se retiren con pensiones financiadas principalmente por las cuentas individuales”. No obstante, el Banco ofrece resultados de ejercicios de simulación que indican que ha ocurrido una disminución del efecto regresivo en los países que han introducido reformas estructurales. Estos resultados no pueden comprobarse porque el documento del Banco sólo exhibe gráficos de barras, sin un resumen de la metodología utilizada ni reproducción de las cifras de base, a más de que la explicación es a veces imprecisa (ver sección III-A-2-b sobre el impacto de los ejercicios de simulación en la inequidad de género). Uno de los gráficos mide la contribución marginal a la desigualdad del ingreso generada por las pensiones versus el ingreso primario laboral en siete países en 1995, tres con sistemas privados (Argentina, Chile y Uruguay) y cuatro con sistemas públicos (Bolivia –antes de la reforma, Brasil, Paraguay y Venezuela). La conclusión es que el impacto regresivo de las pensiones fue mayor que el del ingreso laboral en los cuatro sistemas públicos que en Argentina y Chile, aunque fue menor en Uruguay (Gill, Packard y Yermo 2003: 61, 65-66). Pero la reforma estructural de Uruguay comenzó en abril de 1996 (después del año del gráfico) y la de Argentina en julio de 1994 (sólo un año antes del año del gráfico). Más aún, la diferencia entre el impacto regresivo generado por las pensiones y el ingreso laboral en Venezuela fue proporcionalmente mucho menor que el generado en Chile.

#### **4. Comprensividad y suficiencia de las prestaciones**

Al momento del retiro el asegurado recibirá una pensión con base a lo acumulado en su cuenta individual y, en cuatro países (Colombia, Chile, El Salvador y Perú), tendrá tres opciones: una renta vitalicia pagada por una compañía de seguros, un retiro programado a cargo de la administradora o una combinación de ambas (primero la programada y luego la vitalicia); en Bolivia, Ecuador y Uruguay sólo hay la primera opción; en Argentina, Colombia, Costa Rica y México no se permite la tercera opción (legislación de los países). Una promesa crucial de las reformas estructurales es que, asumiendo el pago puntual de la cotización, el menor costo administrativo y el mayor rendimiento de la inversión en el sistema privado comparado con el público, las pensiones privadas serán mejores que las públicas. Esa promesa ha contribuido al traspaso de asegurados del sistema público al privado en aquellos países en que ha habido libertad de elección. Esta sección examina la promesa de una mejor pensión, y secciones posteriores evaluarán los tres supuestos en que se basa dicha promesa.

##### **a. Monto de las pensiones**

Desde un punto de vista teórico se ha rebatido que las pensiones en un sistema privado serán mayores que en un sistema público debido al mayor rendimiento obtenido en el primero, porque una comparación adecuada entre ambos retornos requiere incluir el costo administrativo y los riesgos de ambos, así como el costo de la transición (Barr 2002). Empíricamente es difícil verificar que la pensión privada será mejor que la pública debido a la falta de series estadísticas al día y comparables entre los dos sistemas. Dos expertos chilenos aseveraron en un trabajo de fines de 2001 que “la última información publicada por la Superintendencia de AFJPs corresponde a junio de 1992”, casi diez años vieja en ese momento. Dicha información indicaba que el promedio de las pensiones privadas en relación con el promedio de las públicas era como sigue en las distintas ramas: 43% mayor en vejez, 68% mayor en invalidez, 42% mayor en viudez y 9% menor en orfandad (Acuña e Iglesias 2001: 27). Estas cifras son en parte contradichas por las siguientes estadísticas de las pensiones promedio privadas (en marzo 2002) comparadas con las pensiones promedio públicas (en diciembre 2001): (i) las de vejez y vejez anticipada (que constituían 63% de todas las pensiones) eran 24% *menores* que las públicas; (ii) las de invalidez (7% del total) eran 15% mayores; (iii) las de sobrevivientes (28% del total) eran 110% mayores, y (iv) el promedio ponderado de todas las pensiones privadas era sólo 3% mayor que el promedio de las públicas (basado en INP 2001; SAFPB 2002b). En Argentina ni el boletín estadístico ni la memoria trimestral de la superintendencia incluyen cifras sobre el monto de las pensiones en el sistema privado. Más aún, cambios introducidos durante la crisis de 2001-2002 (corte a la mitad de la cotización, conversión de instrumentos financieros en dólares a pesos

devaluados, etc.) se proyecta que reducirán en 65% el beneficio de un pensionado promedio con 30 años de cotización (OIT 2002a). En Colombia, las pensiones públicas tienen una tasa de retorno superior a la tasa de retorno del capital en el sistema privado, una de las razones que ha mantenido a la mayoría de los asegurados en el sistema público (Kleinjans 2004).

Es prematuro predecir si en el futuro las pensiones privadas serán más altas que las públicas, porque el sistema privado aún no ha madurado y en 2002 en Chile pagaba sólo 20% de las pensiones totales. La tasa de reemplazo del sistema público cerrado es relativamente fácil de determinar pues se basa en una prestación definida (en Chile se estimó fluctuaba entre 61% y 80% en 2000). Es mucho más difícil determinar cuál será la tasa de reemplazo en el sistema privado, pues ésta dependerá de múltiples variables: la edad de ingreso al trabajo, la tasa de crecimiento de los salarios, la densidad de cotización, el rendimiento del fondo de pensiones, etc. Simulaciones hechas en Chile basadas en diversos supuestos sobre dichas variables muestran una enorme diferencia en los resultados (Arenas de Mesa y Gana 2003). La renta vitalicia en 1988-2001 exhibió variaciones substanciales anuales debido a diferentes tasas de reemplazo obtenidas por los cohortes, causadas por la volatilidad en las tasas de interés en dicho período (Gill, Packard y Yermo 2003).

La importancia y el nivel de la pensión mínima puede usarse como indicador de la suficiencia actual y futura de las pensiones. En Chile los beneficiarios de la pensión mínima combinando los sistemas público y privado en 2000 era el 43% del total de pensionados en ambos sistemas; la pensión mínima promediaba 70% del salario mínimo y 24% de la remuneración media en el sistema privado, exhibiendo en ambas una tendencia decreciente en 1990-2000. Debido a que la densidad de cotización real en Chile ha sido inferior a la que se proyectó cuando se diseñó la reforma, se estima que aproximadamente la mitad de los afiliados al sistema privado (35% de los hombres y 60% de las mujeres) recibirá una pensión mínima (Arenas de Mesa y Hernández 2001; Arenas de Mesa y Benavides 2003). Encuestas tomadas en la Argentina en 2001 indican que, en la población en edad productiva, 33% de los hombres y 45% de las mujeres tenía una expectativa baja o ninguna en cuanto a la posibilidad de cumplir los requisitos para obtener una pensión mínima (Bertranou y Arenas de Mesa 2003). El Banco Mundial basado en encuestas tomadas en las áreas metropolitanas de Santiago y Lima en 2000 estima que en Chile 30% de los hombres y 50% de las mujeres afiliadas no tienen las condiciones para recibir una pensión mínima, mientras que en Perú las proporciones respectivas son 30% y 60%, pero con una brecha mayor para ganar el acceso que en Chile (Gill, Packard y Yermo 2003). Esos porcentajes serían mayores si la encuesta hubiese tenido ámbito nacional e incluido zonas rurales y urbanas menores.

El nivel de las pensiones asistenciales en 2000-2001 era 60% de la pensión contributiva *promedio* en Uruguay, 47% en Argentina y Chile, y 32% en Costa Rica; la ley de la República Dominicana fija la pensión asistencial en 60% del de la pensión contributiva *mínima*. Es crucial mantener una brecha adecuada entre la pensión mínima del seguro social y la pensión asistencial, pues de otra forma se crearían incentivos perversos para evadir la afiliación y pago al seguro y simular estado de necesidad para obtener la asistencia. En 2001-2002 la pensión asistencial mensual en US dólares era: 153 en Argentina (en 2001, pero cayó a 50 en 2002), 134 en Uruguay, 49 en Chile y 37 en Costa Rica (en enero de 2003). Aunque se necesita un estudio sobre la suficiencia de las pensiones asistenciales, las de Uruguay y Argentina en 2001 parecían cubrir las necesidades básicas; la de Costa Rica era superior al costo básico de la canasta de alimentos; la de Chile era algo superior a la línea de pobreza, y la de Argentina en 2002 probablemente quedaba por debajo de las necesidades básicas. El Bonavida de Bolivia pagó US\$60 *anual* en 2000 (una cuarta parte del anterior Bonosol), aproximadamente un 10% del salario mínimo anual del país; el Bonosol fue reintroducido en 2002 con su nivel original pero se considera que es insostenible financieramente. El bono solidario de Ecuador se pagó en 2001 a personas cuyo ingreso familiar era menor US\$40 al mes y fluctuó entre US\$7 y US\$11 (LDSS 2001; Müller 2001; Bertranou y otros 2002; BPS 2002; OIT 2002a; Martínez y Mesa-Lago 2003; MTESS 2003; SSS 2003; Velásquez 2003).

### **b. Ajuste de las pensiones**

El ajuste de las pensiones al costo de vida es diverso en los países. Chile tiene el método mejor en la región ya que las pensiones se denominan en una unidad monetaria ajustada constantemente al IPC (UF). En Colombia, Ecuador, México y Perú la pensión se ajusta anualmente por el gobierno (el seguro social en Ecuador) de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC); en Uruguay se ajusta por el índice medio de salarios; en Bolivia la ajusta el gobierno basado en un índice relacionado con el dólar de Estados Unidos; en El Salvador se ajusta anualmente por el gobierno sobre la base del salario cotizante y los recursos fiscales disponibles (la pensión del sistema privado sólo se ajusta si es por renta vitalicia); en la República Dominicana, la de los asalariados se ajustará en base al salario mínimo del sector público, mientras que la de los independientes será en base al IPC; y en Argentina el ajuste es discrecional y se determina en el presupuesto anual (después de la devaluación, la pensión se ajusta en base al cambio de 1.4 por dólar). La pensión mínima en Chile se ajusta discrecionalmente por el gobierno de acuerdo con el IPC del año anterior (su valor real aumentó 86% en 1990-2000); en México es igual al salario mínimo del distrito federal ajustado anualmente por el IPC; en El Salvador no se ajusta (legislación de los países; Gana 2002).

## **5. Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión**

Las reformas estructurales persiguen la eliminación del monopolio del sistema público y sostienen que con la libertad de elección del asegurado entre administradoras privadas, se promoverá la competencia y ésta mejorará la eficiencia y reducirá los costos de administración. En todo caso los sistemas privados no podrían funcionar sin un papel estatal fundamental: el régimen es obligatorio, está fuertemente regulado por disposiciones legales, existe una superintendencia pública de diversa naturaleza y el Estado financia tres componentes del costo fiscal durante la transición: el déficit del sistema público, el bono de reconocimiento y la pensión mínima (estos tres últimos puntos se analizan en la sección III-A-6-b), así como pensiones asistenciales. El Banco Mundial reconoce que el Estado determina tres elementos cruciales del sistema: la prestación definida en el primer pilar básico, la cotización definida en el segundo pilar obligatorio de capitalización y los incentivos impositivos para estimular la cotización al tercer pilar voluntario de capitalización (Gill, Packard y Yermo 2003).

### **a. Unificación del sistema público y descentralización del privado**

Ya se explicó (sección III-A-2) que las reformas integraron la mayoría de los programas separados de pensiones de seguro social, excepto las fuerzas armadas, y otros grupos en cinco países. Los programas públicos integrados fueron puestos bajo un solo ente gestor, por ejemplo, el Instituto de Normalización Previsional en Chile, el Instituto de Seguros Sociales en Colombia y la Secretaría de Estado de Seguridad Social en Argentina. En Bolivia y México el Tesoro se hizo cargo del pago de las pensiones públicas. En Costa Rica y Uruguay, que tienen sistemas mixtos, la administración del primer pilar continúa en el seguro social. Por otra parte, la administración de las proveedoras fue descentralizada, aunque en todos los países hay una entidad pública que regula y supervisa el sistema privado (también el público en Costa Rica). La gestión de pensiones asistenciales está completamente separada del seguro social y a cargo del Estado en Argentina (Ministerio de Desarrollo Social, pero subsisten esquemas en las provincias y los municipios) y Chile (unificada en el Ministerio de Planificación). Esta práctica es saludable para evitar que haya traspasos del seguro a la asistencia; así la asistencia continúa gestionada por el seguro social en Costa Rica y Uruguay, separada legalmente pero, en la práctica, ocurren transferencias del seguro a la asistencia porque el Estado no cumple con sus obligaciones (Mesa-Lago 2001c).

**Cuadro 5**  
**AFILIADOS EN LOS SISTEMAS PÚBLICO Y PRIVADO O MIXTO, 2002**

*(Aquí hay varias unidades de medida, cada una indicada en su columna)*

Modelo/ País	Ambos Miles	Sistema público		Sistema Privado	
		Miles	% del total	Miles	% del total
<b>Sustitutivo</b>					
Chile	6 879	171	2	6 708	98
Bolivia	761	0	0	761	100
México	29 421	0	0	29 421	100
El Salvador	1 087	94	9	993	91
<b>Paralelo</b>					
Perú	3 134 <sup>a</sup>	140 <sup>a</sup>	4	2 994	96
Colombia	10 460	5 744 <sup>b</sup>	55	4 716	45
<b>Mixto</b>					
Argentina	11 316 <sup>c</sup>	2 210	20	9 106	80
Uruguay	1 216	600 <sup>d</sup>	49	616	51
Costa Rica <sup>e</sup>	1 175	1 175	100	1 175	100
<b>Total</b>	<b>65 468<sup>f</sup></b>	<b>10 153</b>	<b>15,2</b>	<b>56 490</b>	<b>84,8</b>

**Fuentes:** AIOS 2002; ANSES 2002; BCU 2002; CONSAR 2002-2003; SAFJP 2003; SAFFp 2003; SBC 2003; SBS 2003; SPa 2002-2003; SPb 2002; SPVS 2002-2003; SSS 2002.

<sup>a</sup> Estimado del autor. <sup>b</sup> Enero 2003. <sup>c</sup> Incluye indecisos; todos los asegurados en el segundo pilar (sistema privado) están también en el primer pilar (sistema público). <sup>d</sup> No hay cifras de afiliados en el sistema público; se muestran los cotizantes activos y el número de afiliados debe ser mayor; todos los asegurados en el segundo pilar (sistema privado) también están en el primer pilar (sistema público). <sup>e</sup> Todos los asegurados están tanto en el primer pilar (público) como en el segundo pilar (privado) del sistema mixto. <sup>f</sup> Costa Rica está contada sólo una vez.

### **b. Sustitución del monopolio público por la libertad de elección**

Un nuevo principio de las reformas estructurales es el de la libertad de elección: puesto que el sistema privado es mejor que el público, se transferirá la mayoría de los asegurados. Las estadísticas disponibles a fines de 2002 (Cuadro 5) parecían confirmar dicho supuesto: en los nueve países el número de afiliados en el sistema privado (o componente privado del sistema mixto) era 84.8% del total de afiliados, mientras que los afiliados en el público eran 15.2% del total. Más aún, 100% de los afiliados estaban en el sistema privado en Bolivia, México y Costa Rica; 91% a 98% en Chile, El Salvador y Perú, y 80% en la Argentina.

**Cuadro 6**

**LIBERTAD DE SELECCIÓN DEL ASEGURADO EN LOS DOCE PAÍSES, 2003**

Modelo/ País	Entre sistemas		Entre administradoras	
	Asegurados al tiempo de la reforma	Entran después de la reforma	Cambios Anuales	Nombre abreviado
<b>Sustitutivo</b>				
Chile	Tuvieron un plazo para escoger entre el público y el privado	Deben afiliarse al privado	Dos <sup>a</sup>	AFP
Bolivia	Debieron cambiarse todos al privado	Deben afiliarse al privado	Ninguno	AFP
México	Debieron cambiarse todos al privado	Deben afiliarse al privado	Uno	AFORES
El Salvador	Divididos por edad, solo el grupo mediano tuvo opción	Deben afiliarse al privado	Uno	AFP
Nicaragua	Divididos por edad; los menores de 43 deben pasar al privado	Deben afiliarse al privado	Uno	AFP
R. Dominicana	Divididos por edad; los menores de 45 deben pasar al privado	Deben afiliarse al privado	Uno	AFP
<b>Paralelo</b>				
Perú	Pueden cambiar del público al privado, pero no regresar	Deben afiliarse al privado	Dos	AFP
Colombia	Pueden cambiar del público al privado cada 5 años, pero no 10 años antes del retiro	Pueden escoger entre público y privado	Dos	SAFP
<b>Mixto</b>				
Argentina	Pueden cambiar del público al mixto, pero no volver al público	Pueden escoger entre público y mixto	Dos	AFJP
Uruguay	Divididos por edad; jóvenes pasaron al mixto y viejos pudieron escoger entre público y mixto	Deben afiliarse al mixto	Dos	AFAP
Costa Rica	Debieron afiliarse al mixto	Deben afiliarse al mixto	Uno	OPC
Ecuador	Divididos por edad e ingreso	Deben afiliarse al mixto	n.d.	EDAP

**Fuente:** Legislación de los doce países.

<sup>a</sup>No hay límite legal pero en la práctica son dos por el tiempo que toma el cambio de administradora.

Pero los cambios no dependen sólo de la bondad del sistema privado sino también de otras variables: (i) la libertad del asegurado para quedarse en el sistema público o mudarse al privado, así como la edad del asegurado en algunos países (ver Cuadro 6); (ii) medidas legales, incentivos y garantías otorgados por el Estado para promover el cambio, a más de la publicidad; (iii) el tiempo que lleve funcionando la reforma; (iv) la tasa de retorno del sistema público comparada con el rendimiento de la inversión (retorno del capital) en el sistema privado, y (v) los riesgos políticos en ambos sistemas.

Por ejemplo, en los tres países en que 100% de los asegurados está en el sistema privado o mixto (Bolivia, Costa Rica y México), la ley ordenó a todos los asegurados a cambiarse, de manera que no hubo libertad de elección. Más aún, en los seis países con el modelo sustitutivo, así como en tres con el modelo mixto (Costa Rica<sup>45</sup>, Ecuador y Uruguay), los nuevos asegurados que entran a la fuerza laboral están obligados a afiliarse en el sistema o componente privado. Cuando la reforma ha estado mucho tiempo en operación (por ejemplo 22 años en Chile), la última obligación combinada con el retiro gradual de los asegurados que quedan en el sistema público, genera una alta proporción de asegurados en el sistema privado. En otros tres países (El Salvador, Nicaragua y la República

<sup>45</sup> Costa Rica es excepcional porque la ley obliga a todos los asegurados (al tiempo de la reforma y los futuros) a afiliarse al sistema mixto, por ello todos están tanto en el sistema público (el primer y más importante pilar) como en el privado (el segundo pilar que paga la pensión adicional).

Dominicana) los asegurados al tiempo de la reforma fueron divididos de acuerdo con su edad y el grupo mayoritario compuesto de los jóvenes fue obligado a mudarse (lo que explica en gran medida el 91% afiliado en El Salvador). En Chile al asegurado al tiempo de la reforma se le dio un plazo corto para decidir si quedarse o mudarse, pero la cotización en el sistema privado se redujo dando un fuerte incentivo para el cambio, además la reforma chilena ha sido la más generosa en cuanto a garantías estatales en el sistema privado (por todas las razones explicadas, 98% de los asegurados chilenos está en el sistema privado). En Perú, originalmente la edad de retiro y cotización del sistema público eran más bajas que en el privado y había libertad para escoger, por lo que pocos asegurados se estaban mudando; para promover el cambio el Gobierno homologó la edad del retiro en ambos sistemas e incrementó la cotización en el público por encima del nivel en el privado. Además, en Perú y la Argentina, los asegurados que se han pasado al sistema privado no pueden regresar al público, por todo ello en estos dos países 96% y 80% de los asegurados están en el sistema privado. En varios países, si el trabajador no ejerce su derecho a elección de administradora dentro de un plazo, el Estado, el patrono o un sorteo lo asignan a una administradora. La publicidad ha sido también un factor crucial en el cambio, ya que el sistema privado ha prometido mejores pensiones y costos administrativos inferiores al sistema público, así como protección contra la inferencia gubernativa.

En contraste con los otros seis países, el sistema público de Colombia (modelo paralelo) ha retenido el 55% de los asegurados, mientras que el de Uruguay (modelo mixto) ha mantenido el 49% (Cuadro 5). En Colombia el sistema público fue enteramente reformado y financieramente fortalecido, tiene una reserva similar a la del sistema privado (SBS 2003) y su régimen financiero es de CPC en vez de reparto. Las condiciones de acceso a las prestaciones y las cotizaciones son iguales en ambos sistemas, la tasa de retorno en el sistema público (la fórmula para computar el beneficio) hasta 2003 era superior a la tasa de retorno del capital en el sistema privado,<sup>46</sup> y los asegurados tenían libertad para cambiar de sistema cada tres años. Pero la ley de reforma de 2002 endurecerá gradualmente las condiciones en 2005-2014: aumentará la edad de retiro en dos años, incrementará los años de cotización en cinco años y reducirá la tasa de reemplazo en cinco puntos porcentuales, además el período mínimo para cambiar de sistema se aumentó en 2003 de tres años a cinco años y no puede cambiarse diez años antes del retiro. Como resultado de estos cambios la tasa de retorno del sistema público bajará y quizás será menor a la tasa de retorno del capital, revirtiendo el incentivo anterior a la reforma de 2002 (LRP 2002).<sup>47</sup> En Uruguay, la ley dio un plazo a los mayores de 40 años para escoger entre el sistema público reformado y el sistema mixto y la mayoría prefirió el primero; además, solo los asegurados que tienen cierto nivel de ingreso pueden afiliarse al sistema mixto.

### **c. Competencia entre administradoras y eficiencia**

Las reformas estructurales mantienen que la competencia entre las administradoras es el fundamento esencial del sistema privado, porque la misma promueve la eficiencia y con ello genera dos efectos beneficiosos: reduce el costo administrativo y aumenta el rendimiento de la inversión. Se asume que las administradoras compiten por los asegurados y que éstos tienen la información y calificación necesarias para racionalmente escoger aquéllas más ventajosas, o sea, las que cobren una cotización más baja y paguen un rendimiento más alto, porque esto implica que la cuenta individual del asegurado y su pensión serán mayores. No hay duda que las administradoras privadas han aumentado la eficiencia en aspectos como llevar la cuenta individual del asegurado e informarle

---

<sup>46</sup> Según Kleinjans (2003, 2004), quién además demuestra que el sistema privado es más atractivo para los jóvenes y los grupos de mayor ingreso; mientras que los más viejos prefieren el sistema público, a pesar de sus riesgos políticos, por ofrecer una pensión más alta.

<sup>47</sup> En 1998 la OIT proyectó que el sistema público de Colombia podría mantener su equilibrio financiero hasta 2025 sin tocar sus reservas y hasta 2032 usando las reservas. Pero las finanzas del sistema público fueron afectadas porque el Estado le cargó los dos meses extra de pensión, prometiéndole que se los pagaría, y el traslado de cotizantes jóvenes al sistema privado le privó de cotizaciones cuantiosas, dejándole con las pensiones en curso de pago, lo cual ha reducido el período de sostenimiento financiero del sistema (Jaramillo 1999).

del estado de la misma periódicamente. Además, en Chile han simplificado el trámite para solicitar las pensiones y reducido notablemente el tiempo para comenzar su pago, aunque en Argentina aún toma entre 8 y 12 meses debido a que hay que comprobar 30 años de cotizaciones (OIT 2002a). Esta sección intenta responder dos preguntas clave: si realmente funciona la competencia, y si ésta y la mejora en la eficiencia han reducido el costo de gestión.

La competencia es un elemento positivo pero depende en gran medida del tamaño del mercado de asegurados. El Cuadro 7, con cifras a junio de 2003, indica que a mayor el número de asegurados, mayor el número de administradoras y viceversa. Por ejemplo, México tiene 30 millones de asegurados y 12 administradoras; Argentina 9 millones y 12; Chile 7 millones y 7; Colombia 5 millones y 6 (pero tiene administradoras múltiples, lo que facilita un número mayor); Perú 3 millones y 4; Costa Rica 1 millón y 9 (como en Colombia hay administradoras múltiples); El Salvador 1 millón y 3 (una estaba en quiebra); Bolivia 809,179 y 2, y Uruguay 625,862 y 4 (también tiene administradoras múltiples).

Cuadro 7

**COMPETENCIA ENTRE ADMINISTRADORAS EN EL SISTEMA PRIVADO, JUNIO 2003**

Modelo / País	Afiliados (miles)	Número de Administradoras	Afiliados en las tres administradoras mayores (%)
<b>Sustitutivo</b>			
Chile	6 883	7	79
Bolivia	809	2	100
México	30 381	12	44
El Salvador	1 034	3 <sup>a</sup>	100
<b>Paralelo</b>			
Perú	3 100	4	76
Colombia	5 013	6	66
<b>Mixto</b>			
Argentina	9 275	12	57
Uruguay	626	4	87
Costa Rica	1 104	9	82

**Fuentes:** AIOS 2003; CONSAR 2002-2003; SAFJP 2003; SAFFb 2003; SBC 2003; SBS 2003; SPa 2002-2003; SPb 2002; SPVS 2002-2003.

<sup>a</sup> Una de las administradoras estaba en quiebra.

Debido al número pequeño de asegurados en Bolivia, el gobierno decidió que había mercado sólo para dos administradoras, dividió a todos los asegurados por su lugar de residencia entre las dos, y prohibió el cambio de administradora hasta 2002; la fusión de los dos bancos españoles propietarios de las dos administradoras resultó en un monopolio virtual en 2000 (Withers-Green 2002).<sup>48</sup> Aunque hay 12 administradoras en la Argentina, la superintendencia ha admitido: “Si bien no se puede afirmar categóricamente que el mercado de AFJP sea oligopólico, presenta numerosas características que constituyen los rasgos principales de dicho modelo” (SAFJP 2002b). Las estadísticas prueban en todos los países que el número de administradoras primero crece y después disminuye a través de fusiones: en Argentina el número cayó de 25 a 12; en Chile de 21 a 7; en México de 17 a 11; en Colombia de 10 a 6; en Perú de 8 a 4; en Uruguay de 6 a 4, y en El Salvador de 5 a 2 (en Costa Rica el sistema tiene apenas dos años).

La discusión anterior indica que los países con un mercado de asegurados muy pequeño, no deben copiar mecánicamente los sistemas de los países grandes, porque corren un alto riesgo de que

<sup>48</sup> En abril de 2002, la SPVS autorizó la entrada de una tercera administradora y anunció que iniciaría la licitación; en junio de 2003 continuaban sólo dos (Withers-Green 2002; SPVS 2003).

no funcione la competencia que es la base esencial del sistema privado. Después de promulgada la ley de reforma en Nicaragua había cinco empresas extranjeras interesadas en ser administradoras, luego el número se redujo a tres y en 2003 no se dieron noticias sobre el número. Problemas similares confrontarán Honduras, Guatemala, Paraguay y otros países, si deciden adoptar este sistema. Los países pequeños también tendrán que decidir si debe haber sólo administradoras privadas, como en la mitad de los países, o múltiples como en la otra mitad, porque esto último permitirá un mayor acceso de administradoras en el mercado. Otro tema importante es el giro exclusivo, es decir las administradoras sólo pueden dedicarse a gestionar fondos de pensiones y tienen que crear una infraestructura propia al nivel nacional (edificios, equipo, personal), lo cual es muy costoso. Por ello se ha sugerido que los países que tengan un número de asegurados muy pequeño, deben considerar que las administradoras puedan utilizar infraestructura de otras instituciones (por ejemplo, bancos, compañías de seguros o instituciones financieras), con la cautela adecuada y necesaria separación, a fin de reducir el costo y facilitar una mayor competencia. La República Dominicana incluyó esta medida y, a fines de 2002, había seis administradoras aprobadas y tres pendientes, a pesar de tener una fuerza laboral similar a la de Bolivia (Mesa-Lago 2000d; Palacios 2003).

Aun en los países que tienen un número considerable de administradoras, la competencia puede ser afectada por una excesiva concentración. El Cuadro 7 (última columna) muestra la concentración de asegurados en las tres administradoras mayores a fines de 2002: 100% en Bolivia y El Salvador; 87% en Uruguay (la administradora pública tiene la mayoría de los asegurados); 82% en Costa Rica; 79% en Chile (creciendo sostenidamente desde 60% en 1983); 76% en Perú; 66% en Colombia; 57% en Argentina y 44% en México. Este último tiene la menor concentración porque la ley estableció un límite de afiliación por administradora de 17% del total de asegurados en los primeros cuatro años del sistema y 20% desde fines de 2001. En Argentina un decreto de 2000 estableció un tope de máximo de afiliación de 27.5% por administradora, pero fue suspendido (OIT 2002a).

Puede argumentarse que si las tres aseguradoras mayores son las mejores, la concentración no es negativa. Pero un estudio sobre Chile demuestra que, sistemáticamente a través del tiempo, no son las tres aseguradoras mayores las que cargan la comisión más baja y pagan el rendimiento más alto. Tres razones explican por qué los asegurados escogen esas tres aseguradoras a pesar de que no son las mejores: (i) la mayoría de los asegurados no tiene la información y/o la calificación necesarias para hacer una selección adecuada;<sup>49</sup> (ii) los asegurados son influenciados por la publicidad, la cual usualmente vende una imagen de seguridad y solidez pero no provee al asegurado información comparativa sobre las comisiones y el rendimiento a fin de poder identificar las mejores administradoras, y (iii) muchos asegurados son afiliados por vendedores o promotores, los cuales cobran una comisión pagada por la administradora cada vez que le transfiere a un asegurado; el interés del vendedor es cambiar a los asegurados, pero éste no es necesariamente el interés del asegurado (Mesa-Lago 2001a). En Chile llegó a haber un vendedor por 160 asegurados activos en 1998, pero la relación ha caído en picada desde entonces porque se pusieron trabas a los cambios; en Argentina la relación era de uno por 131 asegurados en 2002 (SAFP 1998-2002; SAFJP 2002a). Con frecuencia los promotores han sobornado a los asegurados para que se cambien de administradora ofreciéndoles regalos, para corregir esto algunos países han específicamente prohibido estas prácticas. La superintendencia de Argentina ha admitido que “la competencia por medio del incremento en gasto de publicidad y promoción parece ser más efectiva que la reducción de las comisiones y el incremento de la rentabilidad” (SAFJP 2002b: 20, 2003). Las administradoras con frecuencia compiten por atraer a los asegurados de sus rivales en vez de esforzarse por afiliar a trabajadores no cubiertos.

---

<sup>49</sup> Los consumidores tienen un conocimiento imperfecto; incluso en los EEUU y el Reino Unido la gente es ignorante sobre los mercados financieros, el concepto de riesgo y las pensiones, todo lo cual se ha agravado con los escándalos en los mercados de valores (Barr 2000, 2001).

En su análisis de la competencia, el Banco Mundial encuentra fallas graves en el sistema privado: (i) la industria es oligopólica y tiene una clientela cautiva cuyas cotizaciones son retenidas hasta que se retiran los asegurados; (ii) hay una alta y creciente concentración que es preocupante y puede serlo aún más en el futuro; (iii) las restricciones al número de veces por año que un asegurado puede cambiar de administradora, con el fin de reducir los gastos de operación, han institucionalizado lo que antes era un oligopolio de hecho y hace “evidente la confabulación y el desarrollo de un cartel poderoso”; (iv) “la evidencia de América Latina claramente demuestra que la competencia entre las administradoras por parcelas de mercados que son relativamente pequeños sólo genera comisiones más altas”, y (iv) “la industria de fondos de pensiones en la región es cualquier cosa menos que un buen ejemplo de competencia” (Gill, Packard y Yermo 2003: 43-44, 112, 174, 176).

#### **d. Costo administrativo**

Varios economistas han rebatido de forma teórica el supuesto que el sistema privado y la competencia reduzcan el costo administrativo (en comparación con un sistema público), argumentando que la descentralización resulta en una pérdida de economías de escala, en la generación de gastos significativos de publicidad y porque la competencia sólo impide rentas excesivas pero no asegura bajos costos ya que el nivel de estos está determinado por la estructura de las cuentas (Orszag y Stiglitz 2001; Barr 2002). Por otra parte, la sección anterior mostró que la alegada competencia no funciona de manera adecuada en muchos países. Una comparación en El Salvador entre los costos administrativos del sistema público (combinando los dos programas) antes de la reforma (1996), y del sistema privado actual (2002), ambos como porcentaje de los salarios, resulta en un incremento de 0.5% a 2.98% (Mesa-Lago y Durán 1998, y Cuadro 8).<sup>50</sup>

El costo administrativo tiene dos componentes (comisión y prima) y se fija usualmente sobre el salario (como un porcentaje y/o suma fija) o, en algunos países, sobre el saldo de la cuenta individual. Se paga a la administradora para que gestione la cuenta individual, la inversión del fondo y la pensión de vejez, y se financia sólo por el asegurado (salvo en Colombia, en que el empleador paga el 75% y el asegurado el 25%). Parte del costo administrativo constituye la prima que se traspaşa por la administradora a una compañía de seguros privada para que proteja contra los riesgos de invalidez y muerte (excepto en México y Colombia, donde estos riesgos se cubren por el sistema público). El Cuadro 8, exhibe el costo administrativo (comisión más prima) como porcentaje del salario, pero la comparación es compleja porque puede haber comisiones distintas que son difíciles de unificar en un promedio.<sup>51</sup>

El costo total en Bolivia es 2.21%, el más bajo entre todos los países, debido a que no hay competencia ni publicidad, por ello la comisión a la administradora es sólo de 0.5%, pero la prima de 1.71% es la segunda más alta. El costo total va subiendo: 2% en República Dominicana (0.5% comisión y 1% prima)<sup>52</sup>; 2.25% en Argentina (1.56% la comisión y 0.69% la prima); 2.43% en Chile (1.76% y 0.67%); 2.73% en Uruguay (1.92% y 0.81%); 2.98% en El Salvador (1.58% y 1.40%); 3% en Ecuador y Nicaragua (aún no hay distribución); 3.50% en Colombia (1.92% y 1.58%); 3.51% en Perú (2.27% y 1.24%), y 4.24% en México (1.74% y 2.5%). En este último, la prima administrada por el sistema público es la más alta y aumenta el promedio del costo total. En Costa Rica no hay cargo sobre el salario sino una comisión entre 6% y 10% sobre el rendimiento del fondo, para crear un incentivo que mejore el rendimiento. La comisión es tan baja en la República Dominicana porque, además, se puede cargar hasta 30% sobre el rendimiento que sobrepase el interés de los certificados de depósito en la banca comercial (LDSS 2001).

<sup>50</sup> Comparaciones hechas en otros tres países indican también un aumento en el costo administrativo del sistema privado sobre el público (Lora y Pagés 2000, citados por Uthoff 2003).

<sup>51</sup> El Banco Mundial usa cifras de 2000 para la comisión, el depósito y la deducción total, aunque hay estadísticas publicadas para fines de 2002. Además excluye el costo de la prima y, con ello, reduce el porcentaje de la carga administrativa (Gill, Packard y Yermo 2003: Cuadros 7.1 y 7.7).

<sup>52</sup> Además 0.1% para la Superintendencia y 0.4% para el Fondo de Solidaridad.

**Cuadro 8**

**COSTO ADMINISTRATIVO COMO PORCENTAJE DEL SALARIO EN EL SISTEMA PRIVADO, 2002**

Modelo/ País	Depósito en cuenta individual	Administración (comisión más prima) <sup>a</sup>	Deducción Total	Costo administrativo (% de deducción total)
<b>Sustitutivo</b>				
Chile	10,00	2,43	12,43	19,54
Bolivia	10,00	2,21	12,21	18,10
México	6,27	4,24	10,51	40,34
El Salvador	11,02	2,98	14,00	21,28
Rep. Dominicana <sup>b</sup>	5,00	2,00	7,00	28,57
Nicaragua	7,50	3,00	10,50	28,57
<b>Paralelo</b>				
Perú	8,00	3,51	11,51	30,50
Colombia	10,00	3,50 <sup>d</sup>	13,50 <sup>d</sup>	25,93
<b>Mixto</b>				
Argentina	2,75	2,25	5,00	45,00
Uruguay	12,27	2,73	15,00	18,20
Costa Rica	4,50	<sup>e</sup>	n.d.	n.d.
<b>Promedio<sup>c</sup></b>	8,28	2,88	11,16	25,81

**Fuentes:** AIOS 2002; BCU 2002; CON SAR 2003; LDSS 2001; LSAP 2000; LSS 2001; SAFJP 2003; SAFFPb 2003; SBC 2002; SBS 2003; Spa 2003; SPb 2002; SPVS 2003. La última columna calculada por el autor.

<sup>a</sup> Comisión para la administradora del programa de vejez y prima para la compañía de seguro que cubre los riesgos de invalidez y muerte (esta última pagada al sistema público en Colombia y México). <sup>b</sup> El sistema se inicia en 2003; a más del costo mostrado, se cobrará un porcentaje sobre el rendimiento de la inversión; el porcentaje para la cuenta individual se incrementa gradualmente en 5 años a 8%, no cambia el costo administrativo, el descuento total aumenta a 10% y el costo sobre el descuento a 20%. <sup>c</sup> Promedio no ponderado de diez países (excluye a Costa Rica). <sup>d</sup> El 0.5% se destina al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, el descuento total se aumentará en 1% en 2004 para dicho Fondo y 1% más en 2005-2006 para la cuenta individual, para un total de 15.5% (podrá aumentarse otro 1% en 2008 si crece la economía). <sup>e</sup> No hay comisión sobre el salario, sino un porcentaje sobre el rendimiento de la inversión.

Los dos componentes del costo total exhiben tendencias diversas. La prima fluctúa entre 0.67% y 1.71% (excepto México), por lo que es el componente menor y ha disminuido en casi todos los países.<sup>53</sup> La comisión fluctúa entre 1.56% y 2.27% (excepto Bolivia y la República Dominicana), por lo que es el componente mayor, y ha oscilado a través del tiempo pero no ha exhibido una tendencia decreciente en la mayoría de los países. Es la comisión, por tanto, la que explica en gran medida el costo total y por que éste no se ha reducido de manera significativa, uno de los retos más grandes que enfrenta la reforma estructural en la región (Mesa-Lago 2001a). En Chile el porcentaje del costo total aumentó de 2.44% en 1981 a 3.6% en 1984 y bajó a 2.43% en 2002, virtualmente igual que en 1981, después de 21 años de reforma (Acuña e Iglesias 2001 y Cuadro 8).

Al final de 2002, el costo administrativo como porcentaje del descuento total sobre el salario era: 18% en Bolivia y Uruguay, 20% en Chile, 21% en El Salvador, 26% en Colombia, 28% en Nicaragua y la República Dominicana, 30% en Perú, 40% en México y 45% en Argentina (Cuadro 8, última columna). El promedio no ponderado de los diez países muestra que 8.28% se depositaba en la cuenta individual, 2.88% era el costo administrativo, 11.16% el total descontado y 25.81% era el costo de la

<sup>53</sup> En Argentina, la prima se redujo de 2% en 2001 a 0.5% en 2002, pero debido a que las compañías de seguro firmaron pólizas nuevas que cubren sólo los riesgos desde su inicio en adelante, mientras que las pólizas antiguas cubren los riesgos anteriores; en el mediano plazo la prima tendrá que aumentarse debido a la acumulación de casos (OIT 2002a).

gestión.<sup>54</sup> Debido a que la primera generación de pensionados soporta el grueso del costo de instalación del nuevo sistema, en Chile sólo el costo de la comisión tomó alrededor de la mitad del total aportado por un trabajador que ganaba el salario promedio, cotizó cada año al sistema y se retiró en diciembre de 2000 (Gill, Packard y Yermo 2003). Las proyecciones existentes indican que muchos asegurados no ahorrarán lo suficiente para financiar sus pensiones y la alta deducción para la gestión agrava el problema; si se redujera el costo administrativo y se distribuyera mejor entre generaciones de asegurados, un porcentaje mayor iría al depósito y podría ayudar al autofinanciamiento de las pensiones y a la reducción del costo fiscal para financiar las pensiones mínimas (Uthoff 2002; ver sección

III-A-6-b). Algunos partidarios de la reforma estructural ahora reconocen que los costos administrativos son muy altos y que la competencia por sí sola (si funciona efectivamente) no asegura una reducción de los mismos (Holzmann y Valdés Prieto en Holzman y Stiglitz 2001). El gasto administrativo se concentra en mercadeo, publicidad, las comisiones de los vendedores (en Chile: 26% en 1983, 51% en 1997 y 28% en 2000; Acuña e Iglesias 2001), cambios frecuentes del asegurado entre administradoras y salarios del personal. Las restricciones a los cambios entre administradoras han reducido los gastos de operación, pero estos ahorros usualmente no se han pasado a los asegurados en forma de comisiones más bajas.<sup>55</sup> La fijación del costo administrativo como porcentaje de la nómina no genera incentivos para reducirlo y sólo dos países (Bolivia y la República Dominicana) han fijado un tope bajo (0.5%). No se ha evaluado la posible ventaja de hacer los cargos sobre el saldo de la cuenta individual o el rendimiento.

El Banco Mundial afirma que “las comisiones aún son inaceptablemente altas” en la mayoría de los países: “En Chile y unos pocos países, las comisiones se han reducido a niveles razonables, por ejemplo, menos del 20% de las contribuciones [descuento total] ... es preocupante el descubrimiento de indicadores de prácticas monopólicas entre las administradoras... por ejemplo, en Perú, las comisiones se han mantenido constantes a pesar de que la proporción de costos operativos respecto a dichas comisiones cayó a la mitad entre 1998 y 2002... estas desviaciones de las cotizaciones de los trabajadores establecidas por mandato del gobierno deberían ser causa de alarma... sólo una parte pequeña de la reducción en los gastos de operación se ha pasado a los asegurados en forma de comisiones más bajas” (Gill, Packard y Yermo 2003: 8, 174). Nótese que en sólo tres países (Bolivia, Chile y Uruguay) el costo administrativo es menor del 20% de la deducción total del salario (exactamente entre 18% y 19.5%), mientras que en los ocho países restantes el costo fluctúa entre 21% y 45%, una estadística importante no mencionada por el Banco (ver Cuadro 8).

### **e. Participación en la gestión de los sectores involucrados**

Con anterioridad a las reformas virtualmente todos los países tenían administración tripartita, aunque no siempre era efectiva. La administración del sistema privado es por sociedades anónimas con ánimo de lucro y giro exclusivo, es decir, sólo pueden dedicarse a la gestión de las pensiones. No obstante, en seis países (Argentina, Colombia, Costa Rica, México, República Dominicana y Uruguay) hay administración múltiple, o sea, puede ser por entidades privadas, públicas (el seguro social, bancos) o mixtas (asociaciones, cooperativas, entidades de asignaciones familiares). En Uruguay la principal administradora es pública; en Costa Rica hay cinco públicas y cuatro privadas con 80% de los afiliados en las públicas (BCU 2003; Spa 2003). El nombre más extendido es Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); también Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en Argentina, Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) en Uruguay, Administradoras de Fondos de Retiro (AFORES) en México, Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) en Colombia y Operadoras de Pensiones

<sup>54</sup> El Consejo Asesor de la Seguridad Social de los EEUU ha estimado que el costo administrativo adicional de un sistema descentralizado tomaría 20% del valor acumulado de una pensión en 40 años de cotización (citado por Barr 2002).

<sup>55</sup> A fines de los 80, la comisión y la prima se mostraban unidas en Chile y las administradoras se quedaban con el ahorro resultante de una reducción del costo de la prima en vez de pasarlo a los asegurados. En una misión del Banco Mundial en 1988 el autor recomendó que se separasen ambos costos y se informasen de manera transparente a los asegurados.

Complementarias (OPC) en Costa Rica (Cuadro 6). El riesgo de invalidez y sobrevivientes es traspasado por la administradora a una compañía de seguros comercial (en algunos países de giro exclusivo), a la que paga una prima, excepto en Colombia y México donde es gestionado por el seguro social.

En todos los países existe un organismo supervisor público; en ocho de ellos es una superintendencia de pensiones ad hoc (Argentina, Costa Rica, Chile, El Salvador, México,<sup>56</sup> Nicaragua, Perú y República Dominicana), y en cuatro es un organismo no ad hoc: la superintendencia de pensiones, valores y seguros en Bolivia; la superintendencia de bancos y seguros en Ecuador, la superintendencia bancaria en Colombia y el banco central en Uruguay. El grado de independencia o autonomía de dicha superintendencia, crucial para el buen funcionamiento del sistema, varía entre los países (véase sección III-A-7). El organismo supervisor es financiado por el Estado en Colombia, Costa Rica, Chile, México y Uruguay; por las administradoras en Argentina, Bolivia, El Salvador y Perú, y por los asegurados y los empleadores en la República Dominicana (basado en legislación de los doce países).

Por cuanto los trabajadores y empleadores financian las pensiones contributivas (sólo los trabajadores en tres países) y el objeto fundamental de la previsión es otorgar pensiones a los asegurados, ambos y especialmente los asegurados deberían participar en la administración. En once de los doce países con reforma estructural, los asegurados y los empleadores no tienen participación en la administración o supervisión del sistema, por lo que no hay duda que la reforma ha eliminado la participación. En la República Dominicana la ley regula un Consejo Nacional de Seguridad Social con 17 representantes: 5 del gobierno, 4 de los trabajadores, 4 de los profesionales, 3 de los empleadores y 1 de indigentes, discapacitados y desempleados, de manera que el gobierno no tiene mayoría; además se establecerá una Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (LSD 2001). Las administradoras hacen todas las decisiones sobre la inversión del fondo de pensiones, sin participación del asegurado, salvo en Chile, donde a partir de 2002, se introdujeron cinco “multifondos” que permiten a los asegurados escoger entre tipos de inversión de diverso riesgo y rendimiento, así un asegurado joven puede invertir más en instrumentos con rendimiento y riesgo mayor, mientras que un asegurado que se aproxima a su retiro preferirá instrumentos de mínimo riesgo pero con bajo rendimiento (SAFPb 2002b).<sup>57</sup> En Perú una ley de 2003 autorizó el multifondo. En Ecuador hay un representante de los trabajadores y otro de los empleadores en la Comisión Técnica de Inversiones (LSS 2001).

Encuestas periódicas de opinión tomadas en Chile, así como análisis de la superintendencia, muestran que los asegurados tienen un conocimiento bajo sobre el sistema, el 51% no sabe cuanto cobran las administradoras y otro 36% tiene información errónea, no leen o no entienden los informes periódicos sobre su cuenta individual, perciben las cotizaciones como un impuesto y el sistema como una obligación a largo plazo, y consideran las cuentas individuales como una inversión relativamente riesgosa para el retiro (CERC 2001; SAFPb 2002b). En México “grupos importantes de la población son aún escépticos de las Afores [administradoras de pensiones] pues creen y a veces con razón, que el gobierno o las Afores o el sistema financiero en general no es confiable” (Hernández 2001: 34). Una encuesta tomada en Argentina en 2000, por encargo de la superintendencia, demostró que 57% de los asegurados consideraba que la información que tenía sobre el sistema era insuficiente o muy insuficiente; 50% leyó superficialmente la información enviada sobre su cuenta individual y 14% no la leyó; 56% no conocía las opciones para conceder la pensión; 48% se afilió a la administradora por

---

<sup>56</sup> En México se llama Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

<sup>57</sup> El Banco Mundial argumenta con razón que la opción del asegurado para elegir entre fondos de inversión, combinada con la garantía estatal de la pensión mínima, puede promover el riesgo moral: el asegurado de bajo ingreso invertirá en instrumentos con mayor riesgo y rendimiento potencial, porque tendrá el respaldo de la pensión mínima, transfiriendo el riesgo al Estado e incrementando el costo fiscal. Este problema se agravaría en México por la opción del asegurado al tiempo del retiro, pero no existiría en los sistemas mixtos (Argentina, Costa Rica y Uruguay) porque tienen separados los dos pilares y el de capitalización no garantiza una pensión mínima (Gill, Packard y Yermo 2003)

sugerencia de un vendedor, decisión del patrono o del sindicato o sorteo, sólo 26% dijo haberla escogido por su rendimiento y 15% por su comisión; 55% de los que dijeron que pagaban una comisión admitieron que no sabía cuanto era su monto; 82% creía que las administradoras pueden quebrar y perder sus aportes; el 68% dijo que la labor de las administradoras era regular o mala o no dio su opinión; 47% definió su cotización previsional como un impuesto y 50% confiaba poco o nada en el manejo de dichas cotizaciones; 92% manifestó preocupación por su futuro; 56% planeaba vivir de su pensión cuando se retirase, pero 40% creía que su pensión no le alcanzaría para cubrir las necesidades básicas y otro 48% que le alcanzaría sólo para cubrir dichas necesidades (SEL 2000). Las administradoras gastan mucho en publicidad pero poco o nada en educar a los asegurados; sin embargo el debate y la educación en torno a la selección entre los multifondos en Chile (organizado tanto por la asociación de administradoras como por la confederación de trabajadores) fue importante, se le asignaron recursos cuantiosos y constituye un ejemplo a seguir.

La Conferencia de la OIT en 2001 recomendó el diálogo social entre trabajadores, empleadores y gobierno, especialmente cuando se debata una reforma del sistema, pero este consejo no ha sido seguido en la mayoría de los países que han hecho la reforma (Mesa-Lago y Müller 2002). Costa Rica es una excepción ya que la reforma fue precedida por un Foro de Concertación Nacional con amplia participación de todos los sectores involucrados, que arribaron a un consenso y firmaron 96 acuerdos, sobre los que se basó la ley de reforma (Martínez y Mesa-Lago 2003). En Argentina, se nombró en 2002 una Comisión Especial de Reforma del Régimen Previsional, integrada por 14 representantes de trabajadores, empleadores, gobierno, administradoras, pensionados y expertos, los cuales llegaron a un acuerdo y sometieron recomendaciones sobre la “reforma de la reforma” al gobierno (MTESS 2003). Estos ejemplos deberían seguirse para que los sectores involucrados se sientan parte de la reforma, den su opinión y esta se escuche. Una reforma hecha sin diálogo social carecería de legitimidad y podría ser eventualmente rechazada por la población y cambiada por el parlamento.

## **6. Sostenibilidad financiera**

Se argumenta que el cambio de un sistema público a uno privado harán financieramente sostenibles las pensiones debido a la sustitución del régimen de reparto por el de CPI y de la prestación definida por la cotización definida, así como el pago puntual de las cotizaciones, todo lo cual eliminará el déficit provisional y resolverá el problema del envejecimiento poblacional. La principal autora del estudio original del Banco Mundial afirmó sobre esto último que el régimen de CPI “ayuda a aislar el sistema previsional del choque demográfico” (James en Holzmann y Stiglitz 2001).

**Cuadro 9**  
**PORCENTAJE DE AFILIADOS QUE SON COTIZANTES ACTIVOS**  
**EN LOS SISTEMAS PRIVADOS, 1998 A 2003**  
*(Porcentajes)*

Modelo/ País	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Substitutivo</b>						
Chile	52,8	53,4	50,9	53,7	51,0	49,1
Bolivia	n.d. <sup>c</sup>	n.d. <sup>c</sup>	n.d. <sup>c</sup>	47,0	46,9	44,5
México	63,4	60,2	57,9	44,7	41,7	40,6
El Salvador	67,2	63,7	55,2	53,2	47,6	45,0
<b>Paralelo</b>						
Perú	45,6	45,7	41,7	41,2	39,4	39,2
Colombia	51,8	50,7	49,4	48,7	47,6	47,7
<b>Mixto</b>						
Argentina	48,9	44,3	39,1	29,0	33,2	33,5
Uruguay	67,4	58,7	53,9	53,2	45,1	52,7
Costa Rica				<sup>d</sup>	n.d. <sup>d</sup>	74,2
<b>Promedio<sup>b</sup></b>	57,9	55,5	51,0	43,5	42,1	41,8

**Fuente:** AIOS 1999 a 2003, excepto Colombia que es de SBC 1999 a 2003.

<sup>a</sup> Afiliados que han cotizado en el último mes (diciembre), excepto México en los dos últimos meses en 1998-2000; el año 2003 es en junio. <sup>b</sup> Promedio estimado por el autor usando el total de los afiliados que cotizan y el total de los cotizantes. <sup>c</sup> Hasta 2001 se consideraba cotizante a un afiliado que tenía al menos una cotización desde el inicio del sistema. <sup>d</sup> El sistema comenzó en mayo de 2001 y hasta 2003 consideraba cotizante al afiliado que tenía al menos una cotización en el último año.

### a. Pago puntual de las cotizaciones

Se asume que la propiedad de la cuenta individual y la estrecha vinculación entre cotización y nivel de la pensión son fuertes incentivos para que el trabajador deje de percibir su cotización como un impuesto, no evada, se afilie al sistema privado y pague su cotización puntualmente, puesto que a mayor su aporte y el rendimiento del fondo, mayor la acumulación en su cuenta individual y, por tanto, su pensión futura.<sup>58</sup> El porcentaje de afiliados que era cotizante activo (en el último mes) ha disminuido en todos los países en cada año entre 1998 y 2003, excepto Argentina en 2002-2003 (debido a la recuperación), Chile en 1999 y 2001, y Colombia en 2003. En junio de 2003 entre 33% y 53% de los afiliados eran cotizantes activos, el porcentaje más alto en Uruguay y el más bajo en Argentina debido a la crisis económica. Costa Rica fue excluida de la comparación en 1998-2002 porque sus cifras no se basaban en la cotización del último mes; pero en 2003 se reportó un cumplimiento de 74%, el mayor entre todos los países (Cuadro 9). El promedio de los afiliados que era cotizante activo disminuyó constantemente de 56.8% en 1998 a 41.8% en 2003. A pesar de tener un sistema exitoso y 22 años de reforma, el cumplimiento ha declinado en Chile: de 76% en 1983 a 49% en 2003 (SAFPb 1983, 2003). Estas cifras constituyen fuerte evidencia de que los alegados incentivos del sistema privado no han mejorado el cumplimiento.

El Banco Mundial mantiene que “las reformas parecen haber mejorado los incentivos para contribuir al sistema formal [privado]”, aunque dicho supuesto no parece tener vigencia a través del tiempo ya que en Chile hay un “número declinante de cotizantes activos en la fuerza laboral” y en América Latina “una baja densidad de cotizaciones en el pilar obligatorio [privado]”. Basado sólo en encuestas tomadas en Santiago de Chile y Lima (no con nivel nacional), el Banco infiere que hay una densidad de cotización mayor después de la introducción del sistema privado, especialmente en Lima porque hay mayor desconfianza del gobierno. Pero advierte que “estos resultados no pueden ser usados como evidencia que el cambio al sistema privado es la *única* vía para mejorar los

<sup>58</sup> Cinco proyecciones hechas antes de la reforma en Argentina indicaban que los cotizantes aumentarían entre 56% y 210% entre 1995 y 2025 (Grushka 2002).

incentivos y aumentar la tasa de cumplimiento [ya] que similares incentivos pueden lograrse ligando la cotización con el nivel de la pensión en sistemas de reparto y de cuentas nocionales”. Además, el Banco encontró que los afiliados chilenos que completan las cotizaciones necesarias para obtener la pensión mínima muestran una probabilidad significativa (con independencia de su ingreso) de no seguir cotizando al sistema privado (lo cual “revela una preferencia por los instrumentos de protección pública en vez de los de ahorro previsional”) y que hacen una decisión racional al dar preferencia a otras alternativas menos riesgosas, costosas e ilíquidas (vivienda, empresa familiar, seguro de vida, educación de los hijos). Similar descubrimiento encontró en Lima donde, a pesar de que los derechos de propiedad tienen una protección más débil que en Chile, la inversión en vivienda y propiedad inmobiliaria se prefiere al sistema privado de pensiones. Por todo ello concluye: “A pesar del tiempo que ha pasado desde que comenzaron las reformas en varios países, la esperada mejora en los incentivos atribuible a la introducción de las cuentas individuales no ha sido rigurosamente comprobada”. El Banco ofrece algunas razones de por qué personas “racionales” no participan en el sistema privado a pesar de sus incentivos: (i) los empresarios de bajo ingreso tienen un costo de oportunidad alto en invertir capital escaso en cubrirse a sí mismos y sus empleados; (ii) los pequeños patronos, granjeros y trabajadores independientes no pueden extraer fondos de las cuentas individuales antes del retiro; (iii) los trabajadores de bajo ingreso consideran más racional el consumo inmediato que el diferido, especialmente porque sufren una mortalidad mayor; (iv) los trabajadores (independiente de su ingreso) pueden percibir un riesgo político alto de que el gobierno incumpla sus garantías; (v) los trabajadores en general tienen un riesgo mayor en un sistema privado que en uno público, debido a la incertidumbre del monto de la pensión y del rendimiento, y (vi) la estrategia de mezclar mecanismos de protección formales (pensiones, inversión en vivienda, etc.) e informales (ayuda familiar) puede generar mayores retornos y menores riesgos que sólo el sistema previsional (Gill, Packard y Yermo 2003: 4, 73, 125-149, 173).

Ya se han discutido otras causas posibles del bajo porcentaje de afiliados que cotiza (sección III-A-1-a). Algunos expertos han mantenido por años que el incremento de la cotización del trabajador y su alto nivel pueden crear incentivos para la evasión y la morosidad más fuertes que el supuesto incentivo del sistema privado para afiliarse y cotizar. Justo después de aprobarse la ley de reforma de El Salvador, la OIT advirtió que “con el aumento de la cotización en casi cuatro veces, será aún más difícil evitar... un fenómeno generalizado de evasión y subdeclaración a pesar de los incentivos [del nuevo sistema] y sanciones” (OIT 1997). El autor ratificó esta predicción y añadió que el incremento de la cotización podría también expandir la informalidad y provocar una caída no sólo en la recaudación sino también en la cobertura en los sistemas privados, como efectivamente ha ocurrido (Mesa-Lago y Durán 1998; Mesa-Lago 2001b). Después de diez años de reformas, el Banco Mundial sostiene nuestro argumento: “La facilidad con que los individuos en América Latina evaden el mandato [de afiliarse y cotizar] crea dudas sobre su utilidad, al menos a los niveles actuales de cotización. Es probable que la magnitud de la evasión esté en parte ligada al nivel de las cotizaciones obligatorias, si la tasa de cotización y el tope máximo del salario imponible se redujesen, la frecuencia de la cotización se incrementaría... especialmente entre los trabajadores más pobres y jóvenes... que tienen otras demandas urgentes de consumo”<sup>59</sup> (Gill, Packard y Yermo 2003: 187-188). Es pertinente hacer dos preguntas: ¿Por qué cuando el Banco estaba preparando su informe de 1994 no tuvo en cuenta las estadísticas de Chile que mostraban un porcentaje declinante de afiliados que no cotizaban en 1981-1993 e indagó sus causas? ¿Por qué el Banco no elaboró entonces simulaciones, similares a las que ahora emplea con abundancia en su nuevo estudio, que hubiesen predicho que algo similar podría ocurrir en otros países, especialmente aquellos menos desarrollados que Chile que tienen poblaciones más jóvenes e ingresos menores?

<sup>59</sup> El Banco considera que dicha reducción es mejor que flexibilizar la extracción de las cuentas individuales para financiar vivienda, educación o salud, porque el control y supervisión de esta política serían muy difíciles, los costos enormes, surgiría un riesgo moral y el Estado tendría que ayudar a los asegurados que hiciesen decisiones erróneas.

El nuevo estudio del Banco Mundial ignora otra causa de incumplimiento importante: los empleadores que descuentan las cotizaciones del trabajador pero no las traspasan con las suyas propias (en los países donde hay cotización patronal) o demoran su traspaso a la administradora o agencia central recaudadora, una violación aun más grave en los países donde sólo cotiza el trabajador. Esta infracción legal es sancionada en la mayoría de los países no sólo con el pago de las cotizaciones adeudadas ajustadas a la inflación, si no además con intereses y multas e incluso cierre de la empresa. La falta de depósito debe aparecer en el informe periódico que la administradora hace a los asegurados sobre el estado de sus cuentas individuales, pero muchos de ellos no las examinan o no las entienden o ignoran su derecho a reclamar. Las administradoras también pueden reclamar el pago (en algunos países pueden cobrar un recargo adicional como incentivo) y recurrir a los tribunales si no tienen éxito, pero el procedimiento judicial es con frecuencia dilatado y costoso. En Chile, la deuda sólo por mora ascendía a US\$526 millones a fines de 2002 (aumentó seis veces desde 1990), un 43% era incobrable por desaparición o quiebra de las empresas, y representaba cerca del 1% del valor total del fondo de pensiones. Una ley de reprogramación de la deuda previsional en 2001 logró sólo reprogramar un 20% de la deuda total y en 2003 había una ley sometida al parlamento para crear tribunales de cobranza previsional (SAFPb 2002b; “Mensaje” 2003). Debido a la presión de los sindicatos y otras asociaciones civiles, la ley de reforma de Costa Rica incorporó la regulación más completa y fuerte en la región para controlar y sancionar las violaciones al pago de las cotizaciones, incluyendo el “delito de seguridad social”, pero no se ha publicado una evaluación de sus resultados (Martínez y Mesa-Lago 2003).

El empleador es responsable del descuento y traspaso de las cotizaciones en todos los países. Pero la recaudación de las mismas (así como el mantenimiento de registros) está centralizada en la mitad de los países (Argentina, Costa Rica, Ecuador, México, República Dominicana y Uruguay), gestionada por una entidad especial pública o por el seguro social o por una agencia privada sin ánimo de lucro. En los otros seis países la recaudación es descentralizada: el empleador debe llenar diversas planillas de pago para cada entidad administradora, lo cual constituye un problema para las empresas pequeñas. La recaudación centralizada simplifica el proceso de pago para las empresas pequeñas (que sólo tienen que llenar una planilla, aunque esto no es un problema para las empresas grandes que utilizan métodos electrónicos) y debería controlar mejor el pago de la cotización y reducir el costo administrativo por economías de escala (McGillivray 2001).<sup>60</sup> Habría que hacer una evaluación comparativa de ambos sistemas y su impacto en el cumplimiento y el costo administrativo.

### **b. Componentes del costo fiscal en la transición**

“El ímpetu primario del Banco Mundial detrás de la reforma de pensiones fue asegurar la estabilidad fiscal” (Gill, Packard y Yermo 2003: 6) y las reformas predicen que reducirán y eventualmente eliminarán el costo fiscal en el largo plazo. Pero dicho costo es difícil de medir, proyectar y comparar entre los países debido a los diversos componentes incluidos y metodologías usadas (ver Mesa-Lago 2000). Hay tres componentes del costo fiscal durante la transición y todos son financiados por el Estado con poquísimas excepciones: el déficit operacional del sistema público, el bono de reconocimiento y la pensión mínima (ver Cuadro 10). Además, en algunos países el Estado otorga ciertas garantías y pensiones asistenciales que incrementan el costo fiscal. Este puede financiarse con emisión de deuda pública, con impuestos o con un superávit fiscal no previsional de igual magnitud (mayor ahorro fiscal no pensional).

---

<sup>60</sup> En 1988, como encargado de la parte de pensiones de una misión del Banco Mundial en Chile, el autor propuso con sólidos argumentos el cambio hacia una recaudación centralizada autónoma, pero fue rechazado por el gobierno con los argumentos que podría acceder a información sensible de las administradoras, causar errores en la contabilidad, demorar las transferencias a las AFP y reintroducir la intervención estatal.

**Cuadro 10**  
**COSTO FISCAL DE LA REFORMA EN DOCE PAÍSES, 2003**

Modelo/ País	Responsabilidades financieras del Estado		
	Cubre déficit del sistema público	Paga bono de reconocimiento	Garantiza pensión mínima
<b>Sustitutivo</b>			
Chile	Sí	No tiene techo, ajustable a la inflación, gana 4% real de interés anual, requiere cotización previa	Sí
Bolivia	Sí	Tiene techo, ajustable, no claro si gana interés real, requiere un mes de cotización previa	No
México	Sí	No	Sí
El Salvador	Sí	No tiene techo, no ajustable, gana interés real igual a la inflación, requiere cotización previa	Sí
Nicaragua	Sí	No tiene techo, no ajustable, no gana interés, requiere un año de cotización previa	Sí
R. Dominicana	Sí	No tiene techo, ajustable, gana 2% de interés real, requiere cotización previa	Sí
<b>Paralelo</b>			
Perú	Sí	Tiene techo, ajustable, no gana interés, requiere 4 años de cotización previa	No; desde 2002 sólo a afiliados antes de 1945
Colombia	Sí	Tiene techo, ajustable, gana 3% de interés real, requiere 3 años de cotización previa	Sí (con limitaciones)
<b>Mixto</b>			
Argentina	Sí	No tiene techo, ajustable, no gana interés, requiere 30 años de cotización previa (pagado por el primer pilar—sistema público)	Sí (pagada por el primer pilar—sistema público)
Uruguay	Sí	No	Sí (pagada por el primer pilar—sistema público)
Costa Rica	No	No	Sí (pagada por el primer pilar—sistema público)
Ecuador	Sí	n.d.	n.d.

**Fuente:** Legislación de los doce países.

i) Déficit del sistema público. En once de los doce países el Estado debe pagar el déficit del sistema público; Costa Rica es una excepción porque el régimen financiero (CPC) de su sistema público financiar las pensiones en curso de pago. Esta carga fiscal varía de acuerdo con la deuda implícita previsional (DIP), o sea, el valor presente de las obligaciones a largo plazo, que incluye el pago de las pensiones en curso de pago y las futuras.<sup>61</sup> En los regímenes financieros de reparto o de CPC siempre hay una DIP, pero el modelo de reforma puede hacer explícita dicha deuda, generando un costo fiscal inmediato y en forma total, o posponerla de manera total o parcial. En el modelo sustitutivo, el sistema público se cierra por completo y toda la DIP se hace explícita de inmediato, por lo que las pensiones en curso de pago y las que se generen por los pocos que se quedan en el

<sup>61</sup> Barr (2002) argumenta que pagar la DIP no siempre es una buena política; además pregunta porque qué se demanda esto sólo en las pensiones y no en la salud y la educación.

sistema público tienen que ser financiadas por el Estado. Esto se debe a que el 100% de los asegurados (Bolivia y México) o 91% a 98% de ellos (El Salvador y Chile respectivamente) se pasaron o están en el sistema privado y no cotizan al sistema público, el cual se quedó con prácticamente todas las pensiones pero sin cotizantes o muy pocos y genera un déficit. En el modelo paralelo la DIP se hace sólo explícita en el sistema privado, pero no en el sistema público cuya DIP se pospone; como el sistema público se queda con asegurados cotizantes (más en Colombia que en Perú) se reduce el costo fiscal, al menos por un período de tiempo. En el modelo mixto la DIP se hace parcialmente explícita en el segundo pilar (sistema privado) pero no en el primer pilar (sistema público) en que se pospone. En Costa Rica no hay costo fiscal porque todos los asegurados cotizantes se quedaron en el sistema público y éste tiene reservas cuantiosas aunque a largo plazo necesita restaurar el equilibrio actuarial. Por el contrario, en Ecuador el Estado adeudaba US\$3,000 millones al programa general en 2003, antes de que la reforma entrara en vigor; un organismo financiero internacional había recomendado que no se pagara dicha deuda pues incrementaría mucho el déficit fiscal, de forma que el sistema mixto comenzará con un primer pilar muy debilitado (Universidad 2003). El costo del déficit operacional debe aumentar durante los primeros años de la transición hasta llegar a un máximo y posteriormente reducirse hasta desaparecer (en 2000 se proyectó que tomaría 40 años en Chile, un período total de 60 años).

ii) Bono de reconocimiento. En ocho de los doce países el Estado debe pagar un bono de reconocimiento (o certificado de reconocimiento o prestación compensatoria, etc.), equivalente al valor de las cotizaciones acumuladas en el sistema público, a cada uno de los asegurados que se cambió al sistema privado. Dichas cotizaciones son ajustadas a la inflación (excepto en Nicaragua) y en tres países (Colombia, Chile y República Dominicana) ganan un interés real anual de 2% a 4%. Para obtener el derecho al bono se exige un período mínimo de cotización previa que fluctúa entre un mes y 30 años. Cinco países no fijan un techo al monto del bono (Argentina, Chile, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana), pero tres países sí lo fijan (Bolivia, Colombia y Perú). Tres países no otorgan el bono: México (debido a la opción que se concede a los asegurados al tiempo de retiro, ya explicada), y Uruguay y Costa Rica (porque en un modelo mixto los asegurados no se mudan sino que permanecen en el primer pilar que les paga una pensión básica). En 2002, el bono en Bolivia estaba limitado; en Perú se había otorgado sólo a la mitad de los asegurados que se habían cambiado, y en El Salvador su cálculo y emisión llevaban cinco años demorados (Mesa-Lago 2003a). No hay información de Ecuador. El costo del bono es nulo al comienzo, pero más tarde debe crecer, llegar al máximo (en Chile después de 20 años) y luego disminuir hasta desaparecer.

iii) Pensión mínima. En nueve de los doce países el Estado garantiza una pensión mínima en el sistema privado a todos los asegurados cuya cuenta individual sea insuficiente para financiar esa pensión mínima; el fisco debe pagar la diferencia. En los modelos mixtos de Argentina, Costa Rica y Uruguay (probablemente en Ecuador), la pensión mínima es en realidad la básica pagada por el primer pilar del sistema público; no obstante, en Costa Rica constituye la mayoría de la pensión total, pero menos en Uruguay y una minoría en Argentina. Se requiere un mínimo de cotizaciones previas para recibir dicha pensión, que fluctúa entre 20 y 35 años. Bolivia no garantiza una pensión mínima; Perú inicialmente no la otorgó y en 2002 la introdujo para los que estaban afiliados antes de 1945, que tienen 55 años o más y con 20 años de cotización, de forma que la mayoría de los asegurados en el antiguo sistema no será elegible; y El Salvador impone considerables restricciones a la elegibilidad (Mesa-Lago 2003a). La diferencia ya explicada entre afiliados y cotizantes (Cuadro 9) sugiere que la densidad de cotización es muy baja y que, por tanto, los asegurados no acumularán lo suficiente para financiar su propia pensión, por lo que el Estado deberá subsidiarlos a fin de garantizarles la pensión mínima (Uthoff 2002). En Colombia y la República Dominicana hay un Fondo de Solidaridad para financiar la pensión mínima (LDSS 2001; LRP 2002). El costo de la pensión mínima es nulo o bajo al comienzo de la transición y luego deberá crecer y tomar una proporción mayor del déficit fiscal (en Chile fue cero en los primeros ocho años y ha crecido de

manera constante después); no disminuirá al menos que mejore considerablemente el empleo formal, el salario y la densidad de cotización.

iv) Garantías adicionales. En cuatro países (Argentina, Colombia, Chile y Uruguay), el Estado ofrece otras dos garantías: si una administradora no puede garantizar el rendimiento mínimo de la cuenta individual, el Estado aporta la diferencia, y en caso de quiebra de una administradora o una compañía de seguros el Estado se responsabiliza del pago de las pensiones (estas garantías se conceden sólo a los asegurados de la administradora pública en Uruguay, lo que en parte explica que tenga la mayoría del total asegurado). En la República Dominicana el Estado es responsable de cualquier falla o incumplimiento que ocurra en el sistema privado.

v) Pensiones asistenciales. Aunque no es un costo directo de la transición de la reforma ya hemos visto que en cuatro países el Estado financia pensiones asistenciales para la población no asegurada y necesitada; las leyes de otros tres países estipulan la creación de estas pensiones. Las pensiones asistenciales se financian por el presupuesto (rentas generales), salvo en Costa Rica en que cerca de la mitad procede de cotizaciones de empleadores (este programa sufría déficit, debido a la no transferencia por el Estado de los recursos necesarios), y en Colombia donde se financiarán con cotizaciones de asegurados y empleadores, así como aportes presupuestarios. En 2000-2001, el costo de dichas pensiones como porcentaje del PIB fue: 0.2% en Argentina, 0.3% en Costa Rica, 0.4% en Chile y 0.6% en Uruguay; en relación al gasto total de pensiones los porcentajes respectivos fueron 3.6%, 5.5%, 7% y 5.5% (Bertranou y otros 2002). Comparado con el alto costo fiscal de la transición, el gasto en estas pensiones es relativamente bajo, además reduce la pobreza y tiene un impacto progresivo en la distribución del ingreso (ver sección III-A-1-c), por todo lo cual debería considerarse un aumento en la asignación de recursos a este programa.

### c. Estimaciones y proyecciones del costo fiscal

El Banco Mundial ha realizado estimados y proyecciones en ocho países del costo fiscal en 2001-2040;<sup>62</sup> en seis de ellos son contrastadas con las proyecciones iniciales del costo fiscal y otras posteriores hechas en los países respectivos (Cuadro 11). Los estimados del costo fiscal del Banco para 2001 y sus proyecciones para 2040 son superiores a las nacionales en tres de los seis países: Argentina, Bolivia y Colombia. La proyección del Banco de Argentina para 2040 es más de 3 puntos porcentuales que la nacional realizada en 2002,<sup>63</sup> y las de Bolivia y Colombia 1.5 puntos mayor que la inicial. La proyección original de Bolivia calculó que el costo fiscal desaparecería virtualmente en 2037, pero ahora el Banco proyecta 1.7% para 2040,<sup>64</sup> y explica en parte el costo superior y más prolongado por fraudes que resultaron de la pobre regulación. El estimado del costo fiscal del Banco para Chile en 2001 es un punto porcentual mayor que el estimado nacional de 2000, a pesar de que éste incluye 1.3% del déficit de las fuerzas armadas que el Banco probablemente excluye; por el contrario, el costo proyectado por el Banco para 2040 es casi 3 puntos porcentuales menor que la proyección nacional. En Argentina, Bolivia y Colombia, las proyecciones para 2040 (nacionales y del Banco Mundial) son superiores a las estimaciones del costo fiscal en el año inicial de la reforma, entre 44 y 46 años después de iniciada aquélla (son similares en México y menores en Chile y Uruguay).

En El Salvador las proyecciones del déficit actuarial para 2002-2072 totalizan 67% del PIB de 2002, su punto más alto se calcula que ocurrirá en 2020 y no desaparecerá hasta 2072, un período de transición de 70 años (Mesa-Lago 2003a); el Banco Mundial estima que el costo fiscal

<sup>62</sup> Los estimados y proyecciones son del déficit de pensiones corriente (gastos menos cotizaciones) financiado por transferencias fiscales e incluyen: el déficit del sistema público, el bono de reconocimiento, la pensión mínima y otras contribuciones estatales a los sistemas públicos y privados.

<sup>63</sup> En Argentina el costo fiscal promedió 4.6% anual en 1995-2001, en parte debido al recorte de la cotización patronal a la mitad (Schulthess y otros 2000); proyecciones hechas en 2002 indican que el costo fiscal continuará hasta 2035, pero terminaría 20 años antes si se restituyese la cotización del empleador al nivel anterior (Grushka 2002).

<sup>64</sup> El Banco da dos estimados diferentes del costo fiscal para Bolivia en 2001: 3.5% mostrado en el Cuadro 12 y 5% en el texto de su estudio (Gill, Packard y Yermo 2003: 27, 29).

aumentará de 1.4% en 2001 a 3.4% del PIB en 2020 y disminuirá a 2.6% en 2040. En Perú no se publicaron los estimados y proyecciones iniciales del costo fiscal (Mesa-Lago 2000a); el Banco Mundial estimó el costo fiscal en 0.7% en 2001 y proyecta que crecerá de manera constante a 1% en 2050. Las proyecciones del Banco Mundial para El Salvador y Perú muestran que el costo fiscal en 2040 será superior al de 2001, 42 años después de iniciada la reforma. Una proyección del costo fiscal en la República Dominicana para 2003-2075 no consolida, como porcentaje anual del PIB, el déficit de los programas de funcionarios públicos y trabajadores privados, más el bono y la pensión mínima, sino que lo hace como costo presente de todas las obligaciones futuras (Palacios 2003). En Costa Rica no ha habido hasta ahora costo fiscal pues el seguro social financia todas las pensiones en curso de pago.

**Cuadro 11**  
**ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DEL COSTO FISCAL (% DEL PIB) EN SEIS PAÍSES, AL INICIO DE LA REFORMA O POSTERIORMENTE, COMPARADOS CON LAS DEL BANCO MUNDIAL EN 2003**  
(Porcentaje del PIB)

Países	Proyecciones iniciales y nacionales				Proyecciones Banco Mundial		
	Año inicial	2000	2020	2040	2001	2020	2040
Argentina	2,5	1,8	0,3	+0,2 <sup>d</sup>			
Argentina	n.d.	3,1 <sup>a</sup>	1,2	0,3	2,5 <sup>a</sup>	2,3	3,6
Bolivia	0,2	2,2	0,9	0,2	3,5 <sup>f</sup>	2,1	1,7
Colombia	0,9	1,5 <sup>b</sup>	2,2	2,0 <sup>e</sup>	1,6	1,0	3,4
Chile	3,8	6,1 <sup>c</sup>	3,6	3,3	7,2	3,4	0,5
México	0,9	n.d.	1,0	n.d.	0,5	0,7	0,7
Uruguay	5,1	4,5	3,8	3,6	4,0	2,1	2,5

**Fuentes:** Primer segmento: Argentina de Rofman y otros 1997, Grushka 2002; Bolivia de Gersdorff 1997; Colombia de Schmidt-Hebbel 1995; Chile de Arenas de Mesa 1999; México de Grandolini y Cerda 1998; Uruguay de Noya y Laens 2000; todas las proyecciones fueron comparadas por Mesa-Lago 2000a. Banco Mundial de Gill, Packard y Yermo 2003.

<sup>a</sup> Promedió 4.6% anual en 1995-2001. <sup>b</sup> Un estudio posterior lo estima en 3% en 2000 (Ayala y Acosta 2001).  
<sup>c</sup> Promedió 5.7% anual en 1981-2000. <sup>d</sup> Un estudio posterior lo estimo en +1% (Bertranou y otros 2000). <sup>e</sup> Año 2025, la proyección no llega hasta 2040. <sup>f</sup> El Banco también lo estima en 5% en 2001.

Las proyecciones del Banco Mundial en los ocho países indican que en todos, excepto Argentina, el costo fiscal al final del período hubiese sido mayor sin la reforma que con ésta. Pero el Banco no muestra los supuestos, metodología y cálculos, por lo que no es posible evaluar sus resultados. También el Banco ha hecho simulaciones proyectando la DIP en 2001-2050 con iguales resultados al costo fiscal e incluyendo a Argentina (la DIP se presenta en gráficos que no permiten comparaciones con los estimados de los países). Más aún, el Banco hace numerosas advertencias sobre sus simulaciones y proyecciones que reducen su certidumbre y utilidad: (i) deben ser interpretadas con mucha cautela y no pueden reemplazar el análisis cuidadoso y los cálculos hechos en los países; (ii) asumen que las reformas serán implantadas correctamente y que los sistemas serán administrados de forma adecuada, no se pueden prever problemas como los ocurridos en Bolivia y Argentina; (iii) no son precisas las comparaciones de la DIP antes y después de la reforma; (iv) son inciertos tanto el impacto macroeconómico de convertir la DIP en explícita durante la transición, como el efecto de la reforma en los riesgos del país, como demuestra el caso de Argentina; (v) las crisis globales o factores externos pueden crear riesgos imprevistos adicionales; (vi) en algunos países las reformas han introducido nuevas obligaciones implícitas y explícitas, que conllevan costos fiscales, algo que puede ocurrir en otros países y alterar los resultados; (vii) la sostenibilidad fiscal está lejos de estar asegurada y el impacto positivo de la reforma en la solvencia no es tan obvio como los modelos teóricos reclaman, y (ix) “la evidencia empírica demuestra que las reformas de pensiones pueden provocar severos problemas de flujo en

exceso de los costos fiscales proyectados para la transición y, por tanto, constreñir la liquidez del sector público” (Gill, Packard y Yermo 2003: 28-33).

En vista a todo el análisis anterior y el hecho que la transición puede durar entre 40 y 70 años, es fundamental proyectar el costo fiscal de forma muy profesional y extremadamente cuidadosa, con base a diversos escenarios, así como estudiar y planear la forma de financiarlo. Los resultados de dichas proyecciones y estudios deben ser publicados y sometidos a debate público con expertos nacionales e internacionales. Estos consejos, razonables y aparentemente obvios, no han sido seguidos en varios países donde las proyecciones originales subestimaron el costo fiscal, en varios países no fueron publicadas y, al menos en uno, fueron manipuladas para que apareciese un costo fiscal menor (Mesa-Lago y Durán 1998). También debe debatirse una disyuntiva que existe en todos los países. Por una parte el Estado intenta reducir el costo fiscal, ya sea no otorgando el bono de reconocimiento o la pensión mínima, ya sea concediéndolos pero con restricciones (sin ajuste, con un tope, exigiendo cotizaciones previas, posponiendo su emisión). Estos recortes se han introducido en los países después de la reforma chilena, que ha sido la más generosa de todas, pero también la más costosa fiscalmente. Pero al reducirse el costo fiscal, se perjudica el bienestar de los asegurados, ya que no reciben el bono o la pensión mínima, o éstos son restringidos. Chile tiene los costos fiscales de la transición más altos, mientras que otros países han logrado reducir dichos costos, pero al precio de restringir los derechos y el bienestar de los beneficiarios (Mesa-Lago 2000a; Arenas de Mesa y Benavides 2003).

#### **d. Envejecimiento de la población**

El envejecimiento de la población resulta de la disminución en las tasas de fecundidad y mortalidad y el aumento de la esperanza de vida, un fenómeno que se manifiesta con mayor fuerza en los países del grupo pionero-alto pero no es importante aún en los del grupo tardío-bajo. En 2000 había diferencias notables entre los doce países respecto a la transición demográfica, observable en la distribución porcentual de la población entre los tres segmentos de edades: 0-14 años (joven), 15-64 (productivo) y 65+ (pasivo). En el grupo pionero, Uruguay tenía la población pasiva mayor (12.9%), seguida de Argentina (9.7%) y Chile (7.2%), con Costa Rica a la zaga (5.1%) debido a que aún tiene una población relativamente joven. Por otra parte, el segmento en edad productiva continuaba creciendo, excepto en Uruguay donde disminuyó entre 1990 y 2000 pero, si se usase una distribución etaria más acorde con las edades de retiro por edad, o sea, 15-59 en vez de 15-64, se observaría una disminución en Argentina y pronto en Chile. En el grupo intermedio cuatro países tenían un segmento pasivo de 4.7% y sólo en Bolivia era inferior (4%). Por último, el grupo tardío-bajo tenía los segmentos pasivos más bajos: 4.3% en República Dominicana y 3.1% en Nicaragua (pero 5% en El Salvador, por encima de todos los países del grupo intermedio). En el grupo intermedio y aún más en el grupo tardío-bajo, el segmento productivo seguirá creciendo por cierto tiempo (CEPAL 2003a).

Históricamente, los países pioneros que eran más afectados por el envejecimiento tuvieron que incrementar sus cotizaciones hasta llegar a niveles muy altos (Argentina, Uruguay), debido a la oposición al aumento de las edades de retiro o ajustes en la fórmula de cálculo; por el contrario, los países del grupo tardío-bajo tenían las cotizaciones más bajas y, por ello, más espacio para maniobrar. Como la reforma estructural eliminó el principio de solidaridad entre generaciones y cada asegurado financia su propia pensión, se arguye que el sistema privado no genera déficit, que mantendrá sin cambio la cotización y no será afectado por el envejecimiento. Ya se ha visto que el déficit fiscal generado por la reforma es sustancial y de larga duración. Además, debido al incremento de la esperanza de vida, los pensionados vivirán más tiempo cobrando su prestación, lo cual implica que o bien será necesario aumentar la edad de retiro o incrementar la cotización o una combinación de ambas medidas. Las compañías de seguro fijan las rentas vitalicias de acuerdo con la esperanza de vida del cohorte de edad a que pertenece el asegurado que se retira y no tienen en cuenta el incremento anticipado en la esperanza de vida de dicho cohorte (Gill, Packard y Yermo 2003). “El argumento que la capitalización aisla a los pensionados de los cambios demográficos no

debe ser exagerado...no es un argumento fuerte para justificar un cambio [de reparto] a capitalización”, otras alternativas dentro de un régimen de reparto son aumentar la edad o el nivel de la pensión (lo cual impone parte o todo el costo en los pensionados) o reducir la deuda pública en vez de la previsional (Barr 2000, 2002: 10).

## **7. Promoción del ahorro nacional, el mercado de capitales y la inversión**

Un principio nuevo de las reformas estructurales es que el sistema privado promueve cuatro supuestos efectos beneficiosos: (a) una gran acumulación de capital en el fondo de pensiones, (b) un aumento en el ahorro nacional, (c) el desarrollo del mercado de valores y nuevos instrumentos financieros que resultan en la diversificación de la cartera, y (d) un rendimiento de la inversión alto y mayor que en los sistemas públicos. Estos efectos, su vez, impulsan el crecimiento económico, promueven el empleo y eventualmente permitirán pagar mejores pensiones (Banco Mundial 1994; Vittas 2000; Walker y Leford 2002; Corbo y Schmidt-Hebbel 2003).

### **a. Acumulación de capital en el fondo**

El Cuadro 12 (primera columna) confirma el primer supuesto del nuevo principio, la acumulación de capital, aunque con diferencias notables entre los países. A fines de 2002, el capital en millones de dólares de EEUU acumulado en los fondos eran: Chile 35,515, México 31,456, Argentina 11,650, Colombia 5,350, Perú 4,484, Bolivia 1,144, El Salvador 1,061, Uruguay 893 y Costa Rica 138. Todos los países aumentaron el fondo entre 2001 y 2002, menos dos: en Argentina cayó 44% y en Uruguay 15%, por efecto de la crisis especialmente en el primero (AIOS 2001 y Cuadro 12). El fondo de pensiones es manejado por un número reducido de administradoras que concentran un enorme poder económico y tanto el fondo como dicho poder probablemente se incrementará.

El monto del fondo acumulado varía según el tiempo que el sistema ha estado en vigor, el número de asegurados, el tamaño de la economía, el nivel de los salarios y el rendimiento de la inversión. La reforma chilena tiene 22 años y ha acumulado el fondo mayor. En México la reforma tiene sólo 4 ½ años pero ha acumulado el segundo fondo en tamaño (89% del fondo chileno) porque su economía es la segunda mayor de América Latina y tiene el número de asegurados más alto.<sup>65</sup> La economía de Argentina es la segunda mayor de la región y en 2001 su fondo era 60% del chileno, después de sólo 7 ½ años, pero la crisis lo redujo a 33% en 2002. Las bajas acumulaciones de Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Uruguay se deben al pequeño tamaño de sus economías y número de asegurados y al menor tiempo en operación de la reforma. El porcentaje del fondo acumulado sobre el PIB depende no sólo del monto acumulado sino también del tamaño del PIB: en Chile era 56% a fines de 2002; en Bolivia 16%; en Argentina y Uruguay 11% y 9%; en Colombia, El Salvador y Perú de 6% a 8%; en México 5% y en Costa Rica 1% (Cuadro 12, segunda columna).

### **b. Aumento del ahorro nacional**

El segundo supuesto de la reforma se ha refutado de forma teórica porque la acumulación del fondo no necesariamente resulta en un aumento del ahorro privado, en una inversión mejor y en crecimiento económico: (i) cuando existen aumentos en el ahorro estos ocurren en los primeros años después de la creación del fondo pero, cuando el sistema madura, el ahorro es igual al costo de las pensiones; (ii) los incrementos del ahorro forzoso en la fase de acumulación del sistema privado pueden ser compensados, al menos parcialmente, por la reducción del ahorro voluntario; (iii) el ahorro no conduce per se a inversiones nuevas, por ejemplo, puede estar en metales preciosos u obras de arte o en papel de deuda, y (iv) el aumento de la inversión no necesariamente incrementa la producción pues depende del uso productivo de dichos recursos (Barr 2002).<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Se proyecta que en 2027 el fondo de pensiones acumulado en México alcanzará el 60% del PIB (Guillén 2000).

<sup>66</sup> Se ha mostrado que un alto nivel de ahorro nacional puede coincidir con un bajo nivel de acumulación del fondo de pensiones y viceversa. Por ejemplo, a comienzos del decenio del 90 Japón tenía una tasa de ahorro nacional/PIB de 34%, la más alta en once

**Cuadro 12**

**FONDO ACUMULADO Y RENDIMIENTO REAL BRUTO DE LA INVERSIÓN, 2002**  
(Aquí hay varias unidades de medida, cada una en su columna)

Modelo/ País	Fondo acumulado		Promedio anual del rendimiento real (%) <sup>a</sup>
	Millones dólares	% del PIB	
<b>Sustitutivo</b>			
Chile	35 515	55,8	10,30
Bolivia	1 144	15,5	17,10
México	31 456	5,3	10,40 <sup>b</sup>
El Salvador	1 061	7,5	10,86 <sup>c</sup>
<b>Paralelo</b>			
Perú	4 484	8,1	6,57
Colombia	5 350	6,2	7,33
<b>Mixto</b>			
Argentina	11 650	11,3	10,45
Uruguay	893	9,3	15,00
Costa Rica	138	0,9	7,00

**Fuentes:** AIOS 2002; CONSAR 2003; SAFJP 2003; SAFFb 2003; SBC 2002; SBS 2002; SPa 2003; SPb 2002. Las dos primeras columnas en Colombia son estimadas por el autor.

<sup>a</sup> Desde el inicio del sistema hasta fines de 2002. <sup>b</sup> CONSAR reporta un rendimiento neto de 7.95%. <sup>c</sup> El autor ha estimado 8.36%, basado en el rendimiento nominal y la tasa de inflación promedio anual.

Hay estudios empíricos que cuestionan el supuesto de que el sistema privado aumenta el ahorro nacional, ya que el Cuadro 12 sólo mide la acumulación en el fondo pero no tiene en cuenta el costo fiscal de la transición (explicado en la sección anterior). Chile es el único país cuya reforma tiene un período suficientemente largo (21 años) para constatar dicho supuesto y la mayoría de los estudios realizados arriban a conclusiones negativas. Holzmann (1997), en un ejercicio econométrico de equilibrio general, dedujo el costo fiscal de la reforma (negativo) del ahorro en las pensiones privadas (positivo) y concluyó que el impacto de la reforma en el ahorro nacional había sido negativo en 1981-1988 y que no se podía constatar un impacto directo positivo en 1989-1996, por ello advirtió a los países de América Latina que no abrigasen esperanzas de que la reforma incrementase el ahorro nacional. Arenas de Mesa (1999) siguió una metodología similar pero con un modelo de equilibrio parcial en 1981-1997, midiendo los factores y el resultado en porcentajes anuales del PIB: el ahorro capitalizado en las cuentas individuales promedió 2.7% en el período, pero el costo fiscal promedió -5.7%, así que el resultado neto promedió -3%, o sea, desahorro. Además proyectó que en el primer quinquenio del siglo XXI cambiará la situación y el ahorro será ligeramente superior al costo fiscal, por lo que el neto será positivo y después irá creciendo, pero probablemente tomarán 20 años para compensar el balance negativo ocurrido en los 20 años previos, de ahí que se necesitarían 40 años para que haya un impacto acumulado neto positivo en el ahorro nacional. Acuña e Iglesias (2001) sustrajeron el “déficit transitorio de las pensiones de seguridad social” (pero excluyendo el déficit causado por las pensiones mínimas asistenciales y de las fuerzas armadas) del ahorro de las pensiones privadas y calcularon también un resultado neto negativo promedio en 1982-1997 (-2.7%), algo menor que Arenas de Mesa porque éste incluyó todos los costos fiscales de la reforma. Barrientos (1998) observó los componentes de ahorro privado en 1980-1994 y encontró que el ahorro de las corporaciones explicó casi todo el incremento, mientras que el ahorro de los hogares fue negativo en todos los años menos tres, por lo

---

países desarrollados, pero una tasa fondo de pensiones/PIB de 8%, la tercera más baja; por el contrario, el Reino Unido tenía una tasa ahorro nacional/PIB de 14%, la más baja, pero una tasa fondo de pensiones/PIB de 73%, la segunda más alta (OIT 2002a: 102).

que concluyó que la reforma de pensiones no pudo haber tenido un impacto significativo en el ahorro de los hogares. Los economistas disputan si el efecto neto de la reforma estructural ha sido positivo en el ahorro de los hogares, aún en Chile éste era sólo ligeramente superior en 2000 que 1987 (Gill, Packard y Yermo 2003). Un conocido experto chileno considera que “el supuesto de que el sistema de cotización definida aumenta el ahorro nacional... no es correcto en general”, por lo cual suaviza dicho supuesto como sigue: “Cambiando el sistema previsional de reparto a capitalización ofrece una oportunidad única para aumentar el ahorro nacional” (Valdés-Prieto en Holzmann y Stiglitz 2001: 80, 82; cursiva del autor).

Por lo contrario, Haindl Rondanelli (1997) estimó que la reforma había tenido un impacto positivo en el ahorro nacional en 1990-1994, pero basado en la carga tributaria general en vez del costo fiscal directo de la reforma; usando sus propias cifras, si él hubiese deducido el costo promedio del déficit del sistema público (-4.6%) del promedio de ahorro en las pensiones privadas (3.1%), hubiese obtenido también un resultado negativo (-1.5%) y esto sin tomar en cuenta otros costos fiscales de la reforma. Uthoff (2001) desagregó el ahorro nacional por sus distintos componentes en 1980-1999 y concluyó que “El efecto directo de la reforma de pensiones en el ahorro nacional es a lo sumo muy débil. De los 10 puntos porcentuales del PIB en que aumentó el ahorro nacional [en ese período] sólo 2.5 pueden atribuirse a la reducción del déficit de la [previsión] social” (p. 32). Corbo y Schmidt-Hebbel (2003), teniendo en cuenta sólo el déficit operacional y el bono de reconocimiento (excluyendo la pensión mínima, el déficit de las fuerzas armadas y la pensión asistencial) han estimado que el ahorro nacional se incrementó como resultado de la reforma en un promedio anual de 2.3% del PIB en 1981-2001, con un rango entre 0.7% y 4.6% del PIB, dependiendo del financiamiento del déficit fiscal, el aumento del ahorro obligatorio en el fondo y la reacción del ahorro voluntario. Los autores generalizaron sus resultados para toda la región aunque advirtiendo que dependerán de la profundidad de la reforma y las características estructurales de las economías: “Mientras más radical es el reemplazo del sistema de reparto por uno de capitalización y mayor es el financiamiento del déficit de transición a través de un ajuste fiscal, mayores serán los efectos sobre la acumulación y eficiencia en el uso de los factores productivos” (p. 37).<sup>67</sup> Por el contrario, según Uthoff (2003), la mayoría de las proyecciones realizadas en países con reformas estructurales pronostican que, por lo menos, en los primeros 15 o 20 años no habrá un impacto positivo sobre el ahorro, aún cuando el desempeño económico sea adecuado y el sistema privado tenga éxito (para otras opiniones ver Kiefer 2004).<sup>68</sup>

### **c. Desarrollo del mercado de capitales y diversificación de la cartera**

El tercer supuesto del nuevo principio es que los sistemas privados contribuyen a desarrollar el mercado de capitales y crear instrumentos financieros nuevos, todo esto conlleva a que la composición de la inversión del fondo sea mucho más variada, lo cual ayuda a compensar riesgos, porque unos instrumentos pueden subir de valor mientras otros bajan. El estudio de Holzmann (1997) sobre Chile concluyó que la reforma de pensiones ha contribuido a que los mercados financieros sean más líquidos y maduros, así como que la evidencia empírica coincide con el supuesto de que dicha reforma ha contribuido al desarrollo del mercado financiero y una cartera más diversificada. No obstante, advirtió que dicha evidencia no constituye prueba fehaciente que dicha reforma ha sido el factor decisivo en el desarrollo de dichos mercados desde mediados de los años 80, porque dicho desarrollo puede haber sido causado por otros factores ajenos a la reforma. Por el contrario, Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) sostienen que el aporte de los flujos pensionales sobre el desarrollo del mercado financiero en Chile fue “bastante robusto”, entre 31% y el 46% del desarrollo financiero en 1981-2001, y recomiendan una reforma estructural lo más radical posible

---

<sup>67</sup> Pero en un estudio de 1997, Schmidt-Hebbel había reconocido que la mayor parte de este impacto se debió a un incremento del ahorro público y otras políticas como la reforma tributaria que generó un fuerte aumento del ahorro corporativo (citado por Gill, Packard y Yermo 2003).

<sup>68</sup> Proyecciones sobre el costo de la reforma y su impacto en el ahorro nacional en la República Dominicana arrojan un resultado ambiguo. El valor presente de todas las obligaciones como porcentaje del PIB en 2003, antes de la reforma era 168%, después de la reforma podría fluctuar entre 151% y 187%, por lo que el neto resultante sería entre -19% y +17% (Palacios 2003).

para acentuar dicho efecto.<sup>69</sup> El Banco Mundial también sostiene, aunque con más cautela, que ha ocurrido “un incremento en la profundidad de los mercados de capitales, al menos en parte atribuible a la reforma de pensiones” pero en países como Chile, donde han ocurrido reformas macroeconómicas paralelas a la reforma previsional, “es extremadamente difícil aislar de manera adecuada el impacto de una reforma específica” (Gill, Packard y Yermo 2003: 4, 33). En 2001, los fondos de pensiones chilenos tenían las participaciones siguientes en la oferta de instrumentos financieros: 57% en deuda pública, 54.7% en letras hipotecarias y bonos de instituciones financieras, 35.4% en otros bonos, 27% en depósitos a plazo y pagarés, y 7% en acciones (SAFPb 2002b).

La legislación de los países generalmente establece cotos, a veces mínimos y máximos, para los distintos instrumentos. En algunos países, el porcentaje máximo para inversión en los títulos de deuda pública es muy alto y el Estado paga tasas de interés por encima del las del mercado. Por ejemplo, en México el 100% de la cartera puede ser invertido en dichos títulos, pero sólo 35% en títulos de deuda privados o 10% en entidades financieras, además el gobierno ha fijado tasas de interés muy por encima de la inflación esperada, dejando al papel privado en una situación poco competitiva (Rubalcava y Gutiérrez 2000). En El Salvador la ley permitió invertir entre 80% y 100% en títulos de deuda y hasta 85% en títulos públicos, pero sólo un 20% a las acciones de empresas privadas, más aún, la ley eximió de la clasificación de riesgo a los títulos de la Tesorería (Mesa-Lago 2003a).

**Cuadro 13**  
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA CARTERA POR INSTRUMENTO FINANCIERO, 2002**  
(Porcentajes)

Modelo/ País	Deuda Estatal	Instituciones financieras	Instituciones no financieras	Acciones	Fondos mutuos y otros	Emisores externos	Otros
<b>Sustitutivo</b>							
Chile	30,0	34,2	7,2	9,9	2,5	16,2	0,1
Bolivia	69,1	14,7	13,4	0,0	0,0	1,3	1,5
México	83,1	2,1	14,8	0,0	0,0	0,0	0,0
El Salvador	84,7	14,4	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0
<b>Paralelo</b>							
Perú	13,0	33,2	13,1	31,2	0,8	7,2	1,6
Colombia	49,4	26,6	16,6	2,9	0,0	4,5	0,0
<b>Mixto</b>							
Argentina	76,7	2,6	1,1	6,5	1,8	8,9	2,4
Uruguay	55,5	39,6	4,3	0,0	0,0	0,0	0,5
Costa Rica	90,1	5,3	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: AIOS 2002; Colombia de SBC 2003.

La distribución porcentual de la cartera por instrumento a fines de 2002 indica que la mayoría de los países aun está muy lejos de una diversificación adecuada (Cuadro 13). En Uruguay, Bolivia, Argentina, México, El Salvador y Costa Rica, entre 55% y 90% de la cartera está invertida en valores públicos de deuda (49% en Colombia). Sólo en Chile y Perú esa participación es minoritaria y en el primero tomó 16 años para reducirla de 46% a 30%, gracias en gran medida a la acción de la superintendencia.<sup>70</sup> La inmensa mayoría de la inversión en la mayor parte de los países está en

<sup>69</sup> Un estudio de Argentina, Chile y Perú encontró que algunas mejoras clave en la infraestructura de sus mercados de capitales estaban ligadas a la reforma de pensiones, como los servicios de depósitos y calificación de riesgos, así como la modernización de la regulación y supervisión del sistema financiero (Walker and Lefort 2002).

<sup>70</sup> Aún así dos expertos chilenos consideran que la cartera está todavía muy concentrada en títulos públicos de deuda (Acuña e Iglesias 2001).

instrumentos públicos y si estos han generado un buen rendimiento es porque el Estado ha pagado un alto interés en sus títulos de deuda (por ejemplo, en Argentina hasta fines de 2001), pero eso es costoso para la economía y no puede sostenerse a largo plazo.<sup>71</sup> Sólo Chile ha logrado desarrollar un mercado líquido de títulos de deuda pública de alto nivel de inversión, indexados a la inflación a largo plazo; de hecho es el único país en la región donde una disciplina fiscal prolongada ha logrado desarrollar ese tipo de instrumento (Gill, Packard y Yermo 2003).

Las acciones son uno de los instrumentos favoritos para diversificar la cartera y si se desarrolla el mercado de valores habrá múltiples acciones en qué invertir el fondo. Pero sólo en Argentina, Chile y Perú entre 6% y 31% de la cartera está invertida en acciones; en dos países el porcentaje es muy pequeño (0.5% y 2.9% en El Salvador y Colombia) y en el resto es cero. El volumen transado en la bolsa chilena no es muy alto debido a la concentración del sector empresarial, así un 45% de las acciones más transadas están en manos de sólo tres accionistas; debido a ello la liquidez del mercado de acciones está muy por debajo de lo que esperaría de un país con un fondo de pensiones tan desarrollado y uno de los porcentajes más altos de capitalización del mercado accionario en relación con el PIB. En economías más pequeñas, el número de firmas que transan valores en mercados líquidos es aún menor; en Perú sólo una acción es lo suficientemente líquida para atraer inversión extranjera. En Chile los fondos de pensiones han jugado un papel importante en el crecimiento del mercado de bonos hipotecarios, el más desarrollado en la región, pero esto no ha ocurrido en el resto de los países (Gill, Packard y Yermo 2003; Kiefer 2004).

Si no hay posibilidades adecuadas de inversión en el mercado interno, una alternativa es invertir en instrumentos extranjeros, pero algunos países han prohibido dicha inversión por considerarla contraria al interés nacional. En Chile ocurrió un prolongado y fuerte debate en torno a esto y no fue hasta 1992 que se aprobó la inversión foránea hasta el 3% de la cartera, luego se amplió gradualmente hasta 20% en 2002. A fines de 2002 la inversión en instrumentos foráneos era: 16% en Chile; entre 1% y 9% en Bolivia, Colombia, Perú y Argentina, y cero en el resto de los países. La ley de Costa Rica autorizó en una primera etapa la inversión foránea hasta 25%, mientras que el reglamento de la ley permite hasta un 50% pero, hasta fines de 2002, esa disposición no había tenido efecto (Martínez y Mesa-Lago 2003). Una ley de 2002 autorizó la inversión en instrumentos extranjeros en México hasta 10% de la cartera, susceptible de incremento hasta 20% en el futuro (AISS 2003a).

La crisis económica en Argentina ha provocado una caída en el valor del fondo de pensiones y un incremento en la concentración de la cartera en deuda pública. En 2001 el gobierno presionó a las administradoras para que aceptaran que los instrumentos en dólares y transables en mercados internacionales se convirtieran en “préstamos garantizados” con un interés menor; después se evadió el proceso legislativo por varios decretos que obligaron a invertir el producto de certificados de depósitos bancarios y efectivo en papel de deuda. La superintendencia cooperó con dichas acciones mediante la elevación del tope de inversión en dichos instrumentos y no contando la inversión indirecta en títulos públicos de deuda a través de fondos bancarios a fin de no sobrepasar el tope legal. En 2002 el gobierno convirtió en pesos los “préstamos garantizados” y otros instrumentos en dólares, reduciendo aún más su tasa de interés. El peso argentino estaba a la par con el dólar pero, debido a la crisis, la suspensión de pagos de la deuda externa y la eliminación de la paridad cambiaria, a mediados de 2002 cayó a 3.5 pesos por un dólar, aunque los instrumentos de deuda fueron cambiados a la tasa de 1.4 por un dólar ajustable a la inflación. El porcentaje de la cartera de los fondos de pensiones invertida en deuda pública aumentó a 78% a fines de 2002. El estimado del impacto de estos cambios en el valor de la cartera, basado en dólares y proyecciones de la devaluación fue aproximadamente 65%; otros estimados basados en pesos ajustados a la inflación o en pesos corregidos por el índice de variación de los salarios indican una ganancia. En

---

<sup>71</sup> En El Salvador, el rendimiento real cayó de 14% a 2.4% entre 1999 y 2002, debido a la dolarización y el recorte del interés pagado por el Estado (Mesa-Lago 2003a)

septiembre 2003 el gobierno decidió reconocer sólo el 25% de la deuda en *default*, por lo que el valor del fondo previsional debe haber sufrido una caída (OIT 2002a; Alós y otros 2003; Bertranou, Rofman y Grushka 2003; González 2003; Hujo 2004).

El Banco Mundial ha hecho una evaluación de los efectos positivos de los fondos de pensiones en los mercados de capital y financiero, así como en la inversión (separando sus efectos de otros factores y políticas), así como de los fallos y problemas que confrontan dichos fondos: (i) el desarrollo del mercado de capital ha sido generado en gran medida por acciones estatales, como la modernización de la infraestructura de dicho mercado, las reformas tributarias y del régimen de bancarota, y el marco regulador de los fondos de pensiones y otras instituciones financieras; (ii) la transparencia y la integridad de los mercados financieros han mejorado mucho pero estas mejoras pudieran haber tenido lugar independientemente de los fondos de pensiones; (iii) aunque los reguladores han errado en ser demasiado cautelosos, los fondos de pensiones han establecido altos niveles en la evaluación de valores, calificación de riesgos e información; (iv) “en términos de los objetivos de inversión y desempeño, los fondos de pensiones son apenas distintos de los fondos mutuos, por lo tanto, es posible que se hubiese podido obtener beneficios similares si el marco regulatorio de los fondos de pensiones se hubiese aplicado a los fondos mutuos”; (v) la carga del costo fiscal ha forzado a la mayoría de los gobiernos a establecer regulaciones que fijan cotos a los instrumentos, restringiendo las acciones y títulos extranjeros y favoreciendo los títulos de deuda pública, por lo cual hay una inversión baja en el financiamiento del sector privado a través de bonos y acciones (incluso en Chile), “los gobiernos usan de hecho los fondos de pensiones como fuentes cautivas de financiamiento” y “el principal beneficiario del crecimiento de dichos fondos ha sido el mercado de deuda pública”; (vi) la iliquidez de las inversiones de los fondos de pensiones y las estrategias conservadoras de inversión han traído estabilidad a los mercados de capital, pero buena parte de la misma es artificial, ya que es resultado de las regulaciones que fuerzan la inversión en valores locales y en títulos de deuda del gobierno; (vii) las administradoras deciden donde colocar la inversión (salvo en Chile), de acuerdo con las regulaciones, y algunas de éstas han creado las condiciones perfectas para una industria oligopólica altamente concentrada, donde la única presión para el buen desempeño proviene de otras regulaciones; (viii) hay un instinto de “rebaño” (unos pocos administradores invierten de manera similar y la composición de las carteras son parecidas) lo cual es especialmente preocupante en una industria que de forma progresiva es el inversor dominante en los mercados de valores, y el proceso creciente de concentración pondrá las decisiones de inversión en un número cada vez más reducido de manos, y (ix) la inestabilidad creada por una larga transición de la deuda previsional es un obstáculo al objetivo de profundizar los mercados financieros y, si no hay un esfuerzo fiscal sostenido, los costos de transición podrían reducir severamente el efecto positivo de los fondos de pensiones en los mercados de capital. Al final el Banco se pregunta si los objetivos económicos de la reforma (balance fiscal, incremento de los mercados financieros, etc.) deberían ser un fin en sí mismos o simplemente medios para mejorar el bienestar social, o sea, ¿está la gente mejor por la implantación de la reforma y el sistema privado? El estudio del Banco “provee evidencia que los trabajadores latinoamericanos pueden no juzgar el nuevo sistema tan favorablemente como los especialistas fiscales y financieros” (Gill, Packard y Yermo 2003: 33, 42-45, 59-60, 78; ver también sección III-A-8).

#### **d. Alto rendimiento de la inversión**

El cuarto supuesto de este nuevo principio es que el sistema privado generará un rendimiento de la inversión alto, mayor que en el sistema público. Orszag y Stiglitz (2001) refutan el alegato que el retorno del capital en un sistema privado sea mayor que en un sistema público. Holzmann (2001: 58) acepta parcialmente esta refutación: “Las tasas de retorno bajo un sistema de cuentas individuales no son necesariamente más altas [que bajo un sistema público], pero pueden serlo si los costos administrativos se pueden controlar [o] los costos de transición son bajos o inexistentes en sistemas que están en una fase inicial”. Sin embargo, ya hemos visto que los costos administrativos son altos en todos los sistemas privados y que el costo fiscal también lo es en la mayoría de los

pases. Por otra parte, el análisis del rendimiento en tres sistemas públicos es similar al de la mayoría de los sistemas públicos (ver sección III-B-6-a).

El promedio anual del rendimiento real (ajustado a la inflación), desde que comenzó a funcionar el sistema hasta fines de 2002 fue: 17% en Bolivia y 15% en Uruguay; 10% en Chile, México y Argentina; 8% en El Salvador 8% y Colombia; y entre 6% y 7% en Costa Rica y Perú (Cuadro 12, última columna).<sup>72</sup> Estos son rendimientos brutos, sin descontar el costo de la comisión, por lo que el rendimiento neto es entre 0.2 y 2.4 puntos porcentuales menor, por ejemplo, 10.4% bruto y 7.95% neto en México. En 1981-2000, el rendimiento bruto promedio del fondo de pensiones en Chile promedió 11.9 puntos porcentuales menos que el rendimiento del Índice de Precios Selectivo de Acciones (IPSA) de la bolsa de Santiago (Acuña e Iglesias 2001). En los años 90, cuando un cuarto de la inversión estaba en acciones, el rendimiento del fondo chileno fue 3.2 puntos superior a la tasa promedio de los depósitos bancarios, pero con una volatilidad mucho mayor.<sup>73</sup> En Perú, el fondo de pensiones en 1993-2000 tuvo un rendimiento inferior al interés de depósitos bancarios y que los bonos Brady (con rendimientos más estables). El rendimiento mensual en cinco sistemas privados desde su inicio hasta fines de 2000 tuvo una desviación standard entre las más altas en América Latina y el retorno por unidad de riesgo fue el menor de la región (Gill, Packard y Yermo 2003).

Las cifras anteriores se refieren al promedio de todo el tiempo de operación de la reforma, pero si se toma el período hasta mediados del decenio del 90, el promedio es mucho más alto y desde 1995 es mucho más bajo, debido a las crisis económicas y bursátiles de 1995, 1998 y 2001. Por ejemplo, el rendimiento de Chile promedió 13.8% en 1981-1994 comparado con 4.4% en 1995-2002 y hubo tasas negativas en 1995 (-2.5%) y 1998 (-1.1%) (SAFPb 2002-2003). En Argentina el promedio fue 19.7% en 1994-1997 comparado con 7.2% desde mediados de 1997 a mediados de 2001, y hubo tasas negativas de diciembre de 2000 a diciembre de 2001 (-13.7%). Estas fluctuaciones del rendimiento envuelven un riesgo importante: si el asegurado se retira en el momento del boom del mercado de valores su pensión será buena, pero el fondo acumulado en su cuenta individual puede disminuir considerablemente durante una crisis y aún más si ésta es larga (como en Argentina).<sup>74</sup> Dicho riesgo se atenúa en los modelos mixtos porque combinan dos sistemas, uno de prestación definida garantizado y otro de prestación indefinida.

El Banco Mundial dice al respecto: “La situación fiscal precaria de gobiernos en la región ha resultado en altas tasas de interés pagadas por títulos de deuda pública y alto rendimiento bruto de la cartera [de los fondos de pensiones], pero hay varios factores que crean preocupación. El primero es cuanto tiempo podrá mantenerse ese alto rendimiento, ya que los ajustes fiscales han de reducir las tasas de interés de la deuda. El segundo, en los casos en que el ajuste fiscal es bajo, una buena parte de dicho alto rendimiento refleja un riesgo de incumplimiento, como ilustra la experiencia de Argentina”. El desempeño del ahorro previsional obligatorio y voluntario no ha sido bueno desde la perspectiva del trabajador/cotizante: “Para muchos trabajadores es beneficioso no contribuir al sistema obligatorio. Más aún, pocos trabajadores han considerado valioso hacer cotizaciones voluntarias a sus cuentas individuales a pesar de su relativa liquidez, que no cargan comisiones adicionales y que ofrecen beneficios impositivos atractivos”. Las razones son la volatilidad del rendimiento, las altas comisiones, el pobre desarrollo de los mercados de seguros y la selección

---

<sup>72</sup> Aunque hay estadísticas disponibles a fines de 2002, el Banco Mundial utiliza cifras de 2000, antes de la recesión que redujo el rendimiento promedio en cuatro países (Gill, Packard y Yermo 2003: Cuadro 7.4).

<sup>73</sup> Un estudio reciente sobre el desempeño chileno, basado en retornos mensuales, concluye: (i) el mayor rendimiento ocurrió en los primeros años por el alto interés de los títulos de deuda pública; (ii) los instrumentos indexados tuvieron un desempeño mejor que los fondos de pensiones; (iii) el índice de acciones tuvo mejores tasas en la mitad de los años en que los fondos de pensiones tenían inversión considerable en acciones, pero en los otros años ocurrió lo opuesto; (iv) los fondos de pensiones tuvieron mejores resultados que los fondos mutuos en 60% del tiempo; (v) los fondos de pensiones no generaron retornos anormalmente positivos y, al substraer el costo de las comisiones, la prueba multi-factor Jensen alfa resultó negativa (Mittelstaedt y Olsen 2003).

<sup>74</sup> Barr (2000) planteó que dos asegurados con historias iguales de salarios y cotizaciones pueden recibir pensiones muy diferentes dependiendo del rendimiento, la renta vitalicia y el momento del retiro. El Banco Mundial reconoce ahora que en Chile hay diferencias notables en la pensión entre diversos grupos debido a la volatilidad del rendimiento (Gill, Packard y Yermo 2003).

adversa y rigidez en las rentas vitalicias, todo lo cual puede aumentar el costo y el riesgo relativo de un sistema privado comparado con un sistema público (Gill, Packard y Yermo 2003: 6, 11, 90).

En virtualmente todos los países operan calificadoras de riesgos (normalmente públicas aunque también hay privadas) que evalúan los instrumentos y los ordenan, una función crucial para la inversión de las administradoras y de seguridad para los asegurados. Por otra parte, la garantía del rendimiento mínimo anual, presiona a la inversión en instrumentos a corto plazo y desincentiva una conducta diversa porque, si el rendimiento es negativo, la administradora tiene que recurrir a sus reservas y reponerlas; esto genera un efecto de “rebaño”, o sea, las carteras de las administradoras tienden a ser similares pues no se aventuran en inversiones con un riesgo de tener rendimiento negativo a corto plazo. Para resolver este problema se ha sugerido que el período del cálculo del rendimiento mínimo se extienda de uno a dos o tres años, lo cual tendría efectos diversos: por una parte el potencial de mayor competencia, diversificación de las carteras y aumento del rendimiento, por la otra un riesgo mayor al asegurado.

La discusión anterior indica que la reforma estructural y la creación de un sistema privado por si solos no resultan en el desarrollo del mercado de valores, la diversificación de la cartera y un alto rendimiento de la inversión; otras condiciones y medidas son necesarias. El éxito de Chile en gran parte se ha debido a que su mercado de capitales se creó a fines del siglo XIX y, eventualmente, se desarrolló una regulación que logró una competencia adecuada por los recursos de inversión a largo plazo, así como transparencia y confianza en dicho mercado. Además, la política económica y sus resultados han sido buenos: alta tasa de crecimiento, inflación controlada, disciplina fiscal estricta, un mecanismo de indexación muy exitoso, tasa positiva y moderada de interés, tipo de cambio realista, y virtual eliminación de la deuda externa del gobierno y el banco central. Tres años antes de la reforma, el gobierno había generado superávit de 5.5% del PIB, anticipándose al impacto adverso del costo fiscal de la transición en el balance presupuestario, un caso único en la región. Por último, la superintendencia actuó independientemente, desarrolló y ejecutó regulaciones estrictas para impedir riesgos excesivos y fraude, promovió la diversificación de la cartera y autorizó la inversión en instrumentos extranjeros (Gill, Packard y Yermo 2003; Uthoff 2003; Mesa-Lago 2004).

Los países pequeños como Bolivia, El Salvador, Costa Rica y Uruguay o bien no tenían un mercado de valores antes de la reforma o éste era incipiente y muy reducido, con pocos instrumentos para la inversión y muy concentrados (El Salvador promulgó la ley creando y regulando el mercado de capitales poco antes de que comenzase la reforma). Estos países y otros han cerrado aún más la posibilidad de diversificar la cartera al prohibir la inversión en instrumentos foráneos. La concentración de la cartera en papeles públicos de la deuda, somete el rendimiento a la tasa de interés fijada por el Estado, una tasa alta es difícil de mantener a largo plazo (como ocurrió en Argentina), una tasa baja genera bajo rendimiento de la inversión global. La independencia real de la superintendencia respecto al poder ejecutivo y el papel que esta juegue en promover la creación de nuevos instrumentos y promover la diversificación de la cartera es también crucial, como demuestra la experiencia negativa de Argentina comparada con la positiva de Chile.

## **8. Inmunidad a la ingerencia estatal y política**

Se asume que la propiedad de la cuenta individual, el principio de equivalencia y la administración privada de los fondos de pensiones impedirán la tradicional ingerencia estatal y política en el sistema privado. Sin embargo, el Banco Mundial (1994) estaba consciente de dos problemas que podrían surgir: ¿Si el gobierno manejó mal el sistema público de pensiones, cómo se puede confiar en él para regular adecuadamente los sistemas privados? y ¿si el gobierno regula y garantiza los sistemas privados no terminará controlando sus fondos? Para enfrentar estos dilemas el informe del Banco estableció como condición para el éxito de una reforma estructural de pensiones, que el Estado se comportase bien.

Reaccionando al informe del Banco Mundial en 1994, la OIT expandió en la segunda preocupación: el papel importante del Estado en un sistema privado como regulador, supervisor, financista y proveedor en la transición puede abrir la puerta a su intervención negativa, por ejemplo, ejerciendo presión para colocar la inversión del fondo en títulos de deuda pública e impidiendo la diversificación de la cartera (Beattie y McGillivray 1995). Un experto prominente advirtió que la imprudencia fiscal puede generar inflación y decapitalizar los fondos privados mientras que una regulación inadecuada de los mercados financieros puede afectar la estabilidad de los fondos; además el gobierno puede reducir el rendimiento real del fondo de pensión en un sistema privado requiriendo a las administradoras que inviertan en valores públicos y pagándoles un interés por debajo del mercado o aboliendo o reduciendo beneficios tributarios (Barr 2000). El ex economista jefe del Banco Mundial añadió que los países menos desarrollados no tienen mercados de capitales o estos no están desarrollados, y los organismos públicos tienen usualmente menor capacidad reguladora, de ahí que el espacio potencial para maniobras del Estado sea mayor (Orszag y Stiglitz 2001: 37, 43). Antes de que ocurriera la crisis argentina, el autor señaló que las altas tasas de interés generadas por los papeles de deuda pública en que estaba invertido la mayoría del fondo de pensiones y que determinaban su elevado rendimiento eran insostenibles a largo plazo (Mesa-Lago 2001a).

La crisis de Argentina demuestra que es falsa la supuesta inmunidad del sistema privado contra la interferencia política: no sólo el gobierno puede comportarse mal presionando y obligando a la inversión de los fondos de pensiones en papeles de deuda públicos, como varios expertos habían predicho, sino también cambiar instrumentos en dólares por instrumentos en pesos, luego devaluar la moneda y reducir el interés, disminuyendo el valor del fondo de forma drástica. La encuesta tomada en 2000, antes de la crisis y por encargo de la superintendencia, demostró que 66% de los asegurados creía que el sistema privado era dependiente de los cambios políticos (SEL 2000). Pero Argentina no es un caso único, así en El Salvador, la dolarización de la economía provocó una fuerte caída de las tasas de interés y del rendimiento del fondo en 2002; por otra parte, el costo fiscal de la transición ha sido mucho mayor que lo proyectado (de manera errónea, desoyendo críticas anteriores a la reforma por organismos internacionales y expertos), no se ha creado el Fondo de Amortización para financiar el déficit fiscal, y los recursos presupuestarios legales disponibles cubren sólo 12% del costo actual, por lo que se ha demorado la emisión de los “certificados de traspaso” (bonos de reconocimiento). En Bolivia el gobierno ha intentado forzar un cambio de títulos públicos de deuda denominados en dólares en poder de fondos de pensiones por bonos en la moneda nacional con menos valor y mayor riesgo. Antes de comenzar a funcionar el nuevo sistema mixto en Ecuador, el Estado adeuda al seguro social US\$3,000 millones y, si no paga esa deuda, el primer pilar comenzará quebrado (Mesa-Lago y Durán 1998; Mesa-Lago 2003a; Universidad 2003).

Veinte años después de su informe de 1993 el Banco Mundial reconoce que “La capacidad del modelo multipilar para aislar el sistema de pensiones [privado] del abuso de los gobiernos puede haber sido sobre vendida por los reformadores. Ahora está claro que políticas fiscales y monetarias insostenibles pueden poner en peligro incluso sistemas de capitalización bien implementados... en Argentina hay desilusión con la confianza excesiva que se puso en el segundo pilar así como un sentimiento creciente que el nuevo modelo no es tan diferente a las promesas sobre el modelo de reparto hechas por gobiernos no confiables [y la interferencia del gobierno] ha herido de forma profunda la credibilidad del sistema e incrementado la probabilidad de un rechazo de la reforma estructural... los segundos pilares privados no han sido efectivamente aislados de la interferencia política [porque] los fondos de pensiones son actualmente usados por los gobiernos como fuentes cautivas de financiamiento” (Gill, Packard y Yermo 2003: 4, 12, 33, 102; cursivas del autor). En varias partes de su nuevo documento, el Banco presenta a la Argentina como un fracaso y ejemplo de lo que no se debió hacer, sin embargo la reforma estructural argentina se hizo con el apoyo de préstamos del Banco. ¿No puso éste condiciones iniciales al gobierno de Argentina para

reforzar el mercado de capitales y financiero, así como establecer otros componentes cruciales antes de iniciar la reforma? ¿Más tarde, no advirtió el Banco al gobierno argentino de la fragilidad de sus políticas monetarias, de la sobrevaluación del peso y del peligro de tener una inversión tan alta del fondo de pensiones en títulos de deuda? Esta información debió incluirse en el documento para conocer el papel del Banco tanto en la instalación del sistema privado como en su monitoreo posterior y las reacciones del gobierno a las recomendaciones del Banco.

## **B. Países con reformas paramétricas o ausencia de reformas**

Ocho países no han implantado reformas estructurales: dos del grupo pionero-alto (Brasil y Cuba), dos del grupo intermedio (Panamá y Venezuela) y cuatro del grupo tardío-bajo (Paraguay, Guatemala, Honduras y Haití). Los ocho mantienen sistemas públicos con sus cuatro características típicas (Cuadro 1): cotización no definida (excepto uno), prestación definida, régimen financiero de reparto o CPC y administración pública. Dos países han introducido reformas paramétricas recientes (Brasil y Venezuela) y el resto está considerando reformas de diverso tipo. Esta sección compila y compara las estadísticas y otra información disponible de siete sistemas públicos y evalúa la vigencia de los principios de la seguridad social (no se pudo obtener estadísticas e información reciente de Haití).

### **1. Universalidad en la cobertura**

Los estimados de cobertura basados en cotizantes en 2002, fluctuaban entre 59% en Panamá y 13% Paraguay, con un promedio ponderado de 47% (29% sin Brasil); con excepción de Panamá, ratifican la conclusión que se arribó sobre los países con reforma estructural: los del grupo pionero-alto tienen la cobertura mayor y los del grupo tardío-bajo la cobertura menor. Las comparaciones de la cobertura entre países con y sin reforma estructural no son precisas pero los estimados sugieren un promedio ponderado de 27% en los primeros versus 47% en los segundos; Panamá parece tener una cobertura similar a la de Chile, Guatemala parece haber sobrepasado la de Argentina, y Honduras las de Bolivia y Perú. La cobertura de los trabajadores independientes es sólo obligatoria en Brasil y cubre al 23% mientras que es voluntaria en los otros países (cubre 0.2% en Paraguay); Brasil, Cuba y Panamá tienen programas obligatorios que cubren a trabajadores rurales, el resto de los países cubre sólo un porcentaje ínfimo o los excluye; sólo Brasil y Cuba tienen pensiones asistenciales. Estos tres países son los que tienen la cobertura mayor, los sectores independiente y agrícola menores, y dos de ellos la incidencia de pobreza menor. La cobertura de los ancianos en Brasil es similar a la de Chile y mayor que la de Argentina, sólo es superada por la de Uruguay.

**Cuadro 14**

**COBERTURA DE LA FUERZA LABORAL POR VARIOS PROGRAMAS, Y SECTORES DIFÍCILES DE CUBRIR, 2000-2003**

(Aquí hay varias unidades de medida, cada una en su columna)

Países	Cobertura de la fuerza laboral			Sector informal (%) <sup>b</sup>	Incidencia pobreza (%) <sup>c</sup>
	Fuerza laboral (000)	Cotizantes (000) <sup>a</sup>	Cobertura (%) <sup>a</sup>		
Brasil	77 900	35 758 39 758	45,9 51,0	47	36
Cuba	5 242	0 <sup>e</sup>	<sup>e</sup>	n.d.	n.d.
Guatemala	3 868	843 1 080	21,8 27,9	55	60
Honduras	2 507	393 481	15,7 19,2	55	79
Panamá	1 122	661	58,9	37	30
Paraguay	2 330	170 300	7,3 12,9	52	62
Venezuela	10 187	2 685 3 329	26,3 32,7	55	49
Promedio <sup>d</sup>			46,6	n.d.	42

**Fuentes:** Brasil de MPAS 2002a, MPS 2003; Cuba de Mesa-Lago 2003b; Guatemala de Durán y Cercone 2001, Apén 2002; Honduras de Durán 2003, IHSS 2003; Panamá de Durán 2001, OIT 2001; Paraguay de OIT 2003, Saldaín 2003; Venezuela de República 2003. Sector informal, pobreza, y fuerza laboral en varios países de CEPAL 2002a, 2003a.

<sup>a</sup> La cifra menor es la del programa general y la mayor incluye casi todos los programas. <sup>b</sup> Porcentaje de la fuerza laboral urbana ocupada constituida por trabajadores independientes no calificados, domésticos y empleados de microempresas, con baja productividad, en 1999-2000. <sup>c</sup> Porcentaje de la población total en 2000. <sup>d</sup> Ponderada con población por el autor en cobertura; pobreza de CEPAL para toda la región. <sup>e</sup> Los trabajadores no cotizan (con pocas excepciones) y no se publican estadísticas de cobertura.

### a. Cobertura general de la fuerza laboral por el sistema contributivo

La estimación de la cobertura en los sistemas públicos enfrenta problemas similares a los encontrados en los países con reforma estructural: ausencia de series históricas, diversa confiabilidad de las cifras y fragmentación que dificulta calcular la cobertura dispersa en múltiples programas. Las fuerzas armadas tienen programas separados y no se pudo estimar sus cotizantes con dos excepciones; también hay programas separados para funcionarios públicos y otros grupos (ver secciones 2 y 5). Debido a ello el Cuadro 14, muestra dos cifras, la primera (menor) es la del programa general y la segunda (mayor) incluye a casi todos los programas (excepto Panamá porque tiene sólo uno). Los estimados se basan en cotizantes circa 2002 a fin de compararlos con los de los países con reforma estructural (Cuadro 2). Aunque Cuba no publica estadísticas sostiene que toda la fuerza laboral está virtualmente cubierta, pero los afiliados no cotizan (salvo una proporción muy pequeña) y no es posible la comparación con el resto.<sup>75</sup> Un problema que impide una comparación más precisa es la diversa definición del período en que se hizo la última cotización en los sistemas públicos (puede ser en el último mes o en los seis últimos meses o al menos una cotización en el último año), mientras que dicho período es siempre el último mes en los países con reforma estructural (los dos últimos meses en México), lo cual sobreestima la cobertura comparativa de algunos países sin reforma estructural.<sup>76</sup> Los estimados de cobertura (incluyendo todos los programas) son: Panamá 59%, Brasil 51%, Venezuela 33%, Guatemala 28%, Honduras 19% y

<sup>75</sup> Dos estimados indican que la cobertura en Cuba cayó de 90.1% en 1989 a 65.7% en 1997, debido a que la reforma económica de los 90 redujo el empleo estatal (todo cubierto) y aumentó el empleo privado e informal, parte del cual no está cubierto (OIT 1999; Mesa-Lago 2003b).

<sup>76</sup> Una asociación de superintendencias de ocho países con reforma estructural compila estadísticas en base a definiciones uniformes y publica desde 2000 una serie homologada de cobertura de cotizantes (AIOS 2000-2003). Los países con sistemas públicos carecen de una asociación similar.

Paraguay 13%. El promedio ponderado de cobertura de la fuerza laboral en los cinco países es 46.6%; si se substraen Brasil el promedio ponderado disminuye a 29%.

### **b. Comparaciones con los países que tienen reformas estructurales**

Aunque sujetas a las cautelas ya explicadas las comparaciones entre los sistemas públicos y privados (Cuadros 2 y 14) muestran similitudes y diferencias entre ellos y cambios en el ordenamiento regional: (i) siguiendo la tendencia histórica, en ambos sistemas la cobertura es mayor en los países del grupo pionero-alto y menor en los países del grupo tardío-bajo (con algunas excepciones); (ii) Uruguay es el país con la mayor cobertura (60%) y le sigue Panamá (59%), que ha sobrepasado a Brasil (51%) dentro de su grupo y parece colocarse al mismo nivel que Chile (58%);<sup>77</sup> (iii) Venezuela (33%) exhibe una cobertura ligeramente superior a la de México (30%), pero esto también era cierto en el decenio del 80 y la brecha entre los dos países casi se ha cerrado; (iv) Guatemala (27%) parece haber pasado la cobertura de Argentina (24%) debido a la caída en la cobertura de la segunda por la severa crisis, y también la de Colombia (24%), aunque este país y Guatemala tenían coberturas similares en los años 80; (v) Honduras (19%) ha sobrepasado la cobertura de Perú y Bolivia (11%), revirtiendo sus posiciones en los 80, y (vi) el promedio ponderado de los países sin reforma estructural es 47% (29% sin Brasil) comparado con el promedio de 27% de los países con reforma estructural. Aunque es esencial hacer cálculos más precisos en toda la región (con un período de cotización igual), la comparación sugiere que los países sin reforma estructural, no sólo mantienen su posición relativa regional en la cobertura, sino que algunos la han mejorado.

### **c. Cobertura de independientes y otros grupos difíciles de incorporar**

La cobertura de los trabajadores independientes es sólo obligatoria en Brasil, pero sólo 23% del total estaban cubiertos en 1999. Las leyes de Paraguay y Venezuela hacen obligatoria la cobertura de los independientes pero no se han implementado aún. La cobertura de este grupo es voluntaria en Cuba, Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay, y muy pocos están cubiertos (0.2% en Paraguay). Los servidores domésticos también tienen cobertura obligatoria en Brasil (27% estaban cubiertos en 1999, pero 100% de los que tenían contrato) y por las leyes de Paraguay y Venezuela; en el resto de los países pueden afiliarse voluntariamente o están excluidos (Pinheiro 2001; LOSSS 2002; Saldain 2003).

La cobertura de los trabajadores agrícolas es obligatoria en Brasil (con un programa especial y la más reducida entre todos los sectores), así como en Panamá para los que trabajan más de tres meses al año; en Cuba los miembros de las cooperativas están cubiertos y los campesinos privados pueden afiliarse de manera voluntaria (algunos grupos han sido incorporados con disposiciones legales y acuerdos). Honduras excluye a estos trabajadores y 98% del sector agrícola no está cubierto, así como 88% en Guatemala. Mientras estos grupos no sean incorporados, será imposible extender la cobertura en la mayoría de los países. El sector informal definido por su baja calificación y productividad en 2000 (incluyendo trabajadores independientes, domésticos, empleados de microempresas), como porcentaje de la fuerza laboral urbana ocupada en 2000, era 37% en Panamá y 47% en Brasil (los países con la cobertura más alta entre los siete) pero aumentaba a 52-55% en Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela, los países con cobertura más baja (Cuadro 15). Mientras la fuerza laboral rural era sólo 13-20% en Brasil, Cuba y Venezuela, aumentaba a 44% en Paraguay, 52% en Honduras y 61% en Guatemala (CEPAL 2002a, 2003a).

### **d. Protección asistencial de los no asegurados y pobreza**

Los países con la cobertura menor son también los que sufrían la mayor incidencia de pobreza en la población: 60-62% en Guatemala y Paraguay, y 79% en Honduras; por el contrario, Brasil y Panamá que tienen la cobertura más alta tenían incidencias de 30-36% (Cuadro 14). Sólo Brasil y Cuba tienen programas de pensiones asistenciales (Brasil tiene además un programa

<sup>77</sup> Panamá considera cotizante al que ha pagado al menos un aporte en el último año, mientras que Chile considera cotizante activo al que ha aportado en el último mes, lo cual sobrestima la cobertura de Panamá en la comparación.

especial de pensiones rurales que cubre a grupos de bajo ingreso). Los otros cinco países carecen de este programa. En 2000, el programa asistencial de Brasil cubría a 1.2% de la población y el de pensiones asistenciales un 3.5% adicional, para un total de 4.7%, la cobertura mayor entre los seis países con programas asistenciales. El 86% de la población mayor de 67 años con bajo ingreso estaba cubierta y se estimó que reducía la pobreza en 29% y la indigencia en 96%; el 66% de las personas mayores de 60 años tenía cobertura en Brasil, ya fuese por el programa contributivo o el asistencial, una proporción similar a la de Chile y mayor que la de Argentina, sólo superada por la proporción de Uruguay (Bertranou y otros 2002; Schwarzer y Querino 2002). El programa de pensiones asistenciales de Cuba (focalizado en los no asegurados ancianos, inválidos, madres con hijos en estado de necesidad) cubría al 1.2% de la población, igual a la proporción cubierta en Brasil (sin contar las pensiones rurales) y por debajo de las proporciones de los otros países, excepto Argentina; no hay información sobre el porcentaje de la población anciana que está cubierta por pensiones contributivas y asistenciales (Mesa-Lago 2003d).

## 2. Igualdad, equidad o uniformidad en el trato

Todos los países tienen múltiples programas separados del programa general con excepción de Panamá que tiene un solo programa con condiciones de acceso homologadas. Las desigualdades en las condiciones de acceso y prestaciones entre estos programas y el programa general crean considerable inequidad: a mayor la segmentación del sistema, mayores las desigualdades injustificadas. Las edades de retiro por vejez en el programa general de los siete países oscilan entre 55 años para la mujer y 60 para el hombre a 60/65 (mujer/hombre), además se requieren entre 11 y 25 años de cotización (ver Cuadro 15). En los programas separados las edades de retiro son más bajas y en varios países existen retiros por antigüedad sin tener en cuenta la edad. En cinco países la edad de retiro por vejez de la mujer es cinco años menos que la del hombre, lo cual combinado con una esperanza de vida más alta, resulta en una pensión promedio entre seis y siete años más larga que la del hombre. Sin embargo, los sistemas públicos tienen mecanismos compensatorios que atenúan aunque no eliminan la inequidad de género.

**Cuadro 15**  
**CONDICIONES DE ACCESO PARA LA PENSIÓN POR VEJEZ EN EL PROGRAMA GENERAL, 2003**  
(Aquí hay varias unidades de medida, cada una en su columna)

Países	Edades de retiro por vejez (Mujer/Hombre)	Esperanza de vida (años al retiro) (Mujer/Hombre)	Años de cotización
Brasil	60 / 65 <sup>b</sup>	19 / 13	11 a 15 <sup>b</sup>
Cuba	55 / 60	26 / 20	25 <sup>c</sup>
Guatemala	60	20 / 18	15
Honduras	60 / 65	21 / 15	15
Panamá	57 / 62	26 / 20	15
Paraguay	60 <sup>d</sup>	n.d.	25 <sup>d</sup>
Venezuela <sup>a</sup>	55 / 60	25 / 18	14.5

**Fuente:** Legislación de los siete países. Esperanza de vida cálculos del autor basados en CELADE.

<sup>a</sup> La ley de 2002 no estipula las condiciones de acceso y mantiene en vigor las existentes hasta que se regulen las nuevas. <sup>b</sup> Retiro por edad en RGPS con salario base igual al 80% del promedio de los mejores años ajustados desde 1994; hay otras opciones. <sup>c</sup> Años de trabajo. <sup>d</sup> También 55 de edad con 30 años de cotización y tasa de reemplazo de 80%.

### a. Multiplicidad de programas

En todos los países (excepto Panamá) las fuerzas armadas tienen programas separados; también en seis países hay programas especiales para funcionarios públicos o los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como para maestros y otros grupos bien organizados e influyentes.

Virtualmente en todos los países hay programas voluntarios que otorgan pensiones complementarias a ciertos grupos. Las diferencias notables en las condiciones de acceso y prestaciones entre el programa público general y los programas separados generan serios problemas de inequidad. Panamá tiene un sistema general unificado y programas voluntarios de pensiones complementarias. Cuba tiene tres programas: general; fuerzas armadas, y seguridad interna; no hay programas de pensiones complementarias. Guatemala tiene tres programas: general (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social: IGSS); funcionarios públicos, y fuerzas armadas; hay 14 esquemas de pensiones complementarias para empleados públicos y privados. En Brasil hay cuatro programas principales: general (Régimen General de Previsión Social: RGPS) para asalariados privados urbanos y en empresas estatales, así como empleados de dos tercios de los municipios; funcionarios públicos federales o de la Unión, incluyendo a los tres poderes y las fuerzas armadas, y empleados en los 27 estados y un tercio de los municipios (hay numerosos programas en los estados y municipios); Brasil tiene el mayor número de esquemas voluntarios de pensiones complementarias en la región. Honduras tiene siete programas: general (Instituto Hondureño de Seguridad Social: IHSS); poderes ejecutivo, legislativo y judicial, e instituciones autónomas; maestros; la universidad principal; fuerzas armadas; periodistas, y el banco central. Paraguay también tiene siete programas: general (Instituto de Previsión Social: IPS) para asalariados privados, empleados de entidades públicas descentralizadas, servidores domésticos y trabajadores independientes; poderes ejecutivo y judicial; poder legislativo; maestros; fuerzas armadas y policía; bancarios; municipios; ferrocarriles, y gráficos; hay dos programas de pensiones complementarias. Venezuela tiene probablemente el sistema más segmentado: general (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales: IVSS) para asalariados privados, obreros y funcionarios públicos (los últimos incorporados desde 1991), trabajadores independientes y servidores domésticos; funcionarios del gobierno central, estados y municipios (hasta 1991); y regímenes especiales para poder judicial, poder legislativo, fuerzas armadas, policía, banco central, contraloría, fiscalía, ministerio de educación, docentes universitarios, petróleo, y electricidad de Caracas, así como unos 400 programas más, pero la ley de 2002 estipula la integración de todos los programas (legislación de los ocho países; Mesa-Lago 2000c, 2003d; Peñate 2000b; Durán 2001; Balsells 2002; González y otros 2002; MPS 2003; República 2003; Saldaín 2003; ver sección 5).

### **b. Desigualdades en las condiciones de acceso**

Las edades de retiro por vejez en el programa general de los siete países aumentan de 55/60 (mujer / hombre) en Cuba y Venezuela hasta 60/65 en Brasil y Honduras; debido a las bajas edades, la esperanza de vida al tiempo del retiro es de 26/20 en Cuba y Panamá. Además se requieren entre 11 y 25 años de cotización, la media de 15 años es un período mucho más corto que el requerido en los países con reforma estructural (Cuadro 15). En los programas separados las condiciones de acceso son mucho más generosas y varios de ellos otorgan retiros por antigüedad, basados en años de servicios sin tener en cuenta la edad. A mayor la segmentación del sistema, mayores las diferencias injustificadas en las condiciones de acceso (para desigualdades en el cálculo de la fórmula de la pensión y su ajuste ver sección 4).

Cuba, Venezuela y Panamá tienen las condiciones de acceso más generosas, las de Panamá son las más homologadas de la región, mientras que las condiciones de los otros dos países son diversas. Las edades de retiro por vejez en el programa general de Cuba son 55/60, las más bajas entre los siete países (iguales a las de Venezuela y a las del hombre en Paraguay, países con una esperanza de vida menor), por lo que las esperanzas de vida al tiempo de retiro son 26/20 años, las más altas entre los siete países (iguales a las de Panamá).<sup>78</sup> Además se requieren 25 años de trabajo, el segundo período más largo. En el programa de las fuerzas armadas cubanas el retiro es con 25

<sup>78</sup> En Cuba, el proyecto de reforma de 2003 no cambia las edades de retiro ni la cotización pero propone incrementos del porcentaje adicional sobre el salario base por cada año de postergación del retiro (Sandó 2003). Varios expertos han recomendado aumentos en las edades de retiro (algunos la homologación de la edad) y/o años de cotización (Peñate 2000a; Barros 2003; Mesa-Lago 2003b; Sabourin 2003).

años de trabajo y cualquier edad (también con 50 de edad y 25 de trabajo); para el personal de la seguridad interna la edad mínima es 45 años. En Venezuela las edades de retiro por vejez en el IVSS son 55/60, las más bajas junto con Cuba (los funcionarios públicos antes de 1991 pueden retirarse con 35 años de servicio y cualquier edad); las esperanzas de vida al retiro son 25/18, las terceras más altas; se requieren 14.5 años de cotización, el período más corto entre todos los países.<sup>79</sup> En Panamá las edades de retiro por vejez son 57/62, la más baja para la mujer después de Cuba y Venezuela, lo cual resulta en esperanzas de vida de 27/19, las más altas junto con Cuba entre los siete países; además se requieren 15 años de cotización, la media entre los siete países.

El sistema brasileño es uno de los más diversos y complejos. En el RGPS hay un retiro por edad y otro por antigüedad. Las edades de retiro en el primero son 60/65, a más de 11 años de cotización que se aumentarán gradualmente hasta 15 años (en el programa rural las edades se reducen a 55/60, lo cual es justo por la menor esperanza de vida de este sector, y 15 años de trabajo si no hay cotización). El retiro por antigüedad requiere 30/35 años de cotización (mujer /hombre) con cualquier edad para los asegurados después de 1998, pero exige edades mínimas de 48/53 y 25/30 años de cotización para los asegurados antes de 1998. Las edades del retiro por edad (60/65) resultan en esperanzas de vida de 19/13 años, pero a las edades mínimas del retiro por antigüedad dichas esperanzas se incrementan a 30/24 (para los asegurados en 1998), estas últimas las más altas entre los siete países. Los programas de la Unión, los estados y municipios tienen condiciones de acceso aún más generosas basadas en el retiro por antigüedad con 25/30 años de cotización o con edades mínimas de 53/48 (la reforma de estos programas fue aprobada por la Cámara Baja en agosto de 2003, ver sección 6). Por el contrario, las pensiones asistenciales se conceden a los 67 años de edad (siete años más para la mujer y dos años más para el hombre que en el RGPS) o discapacitados cuyo ingreso familiar por persona no exceda 25% del salario mínimo (MPAS 2002b).

Los tres países del grupo tardío bajo tienen condiciones de acceso muy diversas, relativamente más liberales en Guatemala, seguidas de Paraguay y las más estrictas las de Honduras que es país de menor grado de desarrollo. En Guatemala la edad de retiro por vejez en el IGSS es 60 años para ambos sexos y, a pesar de esta baja edad, las esperanzas de vida al tiempo de retiro son 20/18, relativamente bajas entre los siete países; se requieren 15 años de cotización, que es la media. Pero el programa de funcionarios públicos requiere sólo 50 años de edad y 10 de cotización o 20 años de cotización con cualquier edad, mientras que en el programa de las fuerzas armadas es posible retirarse con 20 años de servicio y cualquier edad. En Paraguay la edad de retiro por vejez en el IPS es 60 años para ambos sexos, con 25 años de cotización, o 55 años de edad con 30 años de cotización; la última edad es la más baja entre los hombres en toda la región; pero los períodos de cotización están entre los dos más largos en los siete países y son difíciles de cumplir teniendo en cuenta las condiciones del mercado laboral. En varios de los otros programas (funcionarios públicos, fuerzas armadas, etc.) se requieren sólo entre 15 y 25 años de servicios, sin tener en cuenta la edad; los parlamentarios pueden retirarse con 55 años de edad y 10 de servicios o con 60 de edad y 5 de servicios. En Honduras las condiciones de acceso en el IHSS son estrictas relativas al nivel de desarrollo del país: las edades de retiro por vejez son 60/65 (iguales a las de Argentina, Brasil y Chile y superiores a las de Costa Rica, Cuba y Uruguay), por ello las esperanzas de vida al tiempo del retiro se colocan entre las dos más bajas; se requieren 15 años de cotización. Las condiciones de acceso y prestaciones son mucho más liberales en los otros programas: 58 años de edad y 10 de cotización en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; 50 y 10 en el magisterio y 18 años de servicios con cualquier edad en las fuerzas armadas.

---

<sup>79</sup> La ley de reforma de 2002 estipula que otra ley futura (dentro de un plazo de cinco años) aumentará progresivamente las edades de retiro y años de cotización (LOSSS 2002).

### c. Inequidad de género

En cinco países la edad de retiro por vejez de la mujer es cinco años menor que la del hombre, aunque la mujer tiene una esperanza de vida más alta. Así la esperanza promedio al tiempo de retiro de la mujer, en los cinco países que tienen una edad diferenciada es seis o siete años más que la del hombre (Cuadro 15). Los sistemas públicos son relativamente más neutros en cuanto al género que los sistemas privados (ver sección III-A-2-b) ya que usualmente transfieren recursos del hombre a la mujer a través de varios mecanismos compensatorios: (i) conceden una pensión mínima igual; (ii) el cálculo de la pensión se basa en los 3 a 7 últimos años de vida laboral, por lo que no toma en cuenta la falta de salario en los años que la mujer no trabajó, y (iii) la fórmula para calcular la prestación usa tablas de mortalidad iguales para ambos sexos. No obstante si la mujer se retira más temprano, con menos años de cotización, su pensión será inferior; en Guatemala y Paraguay la edad de retiro es igual para ambos sexos, lo cual reduce ese problema.

### 3. Solidaridad y redistribución del ingreso

Las leyes de virtualmente todos los países (y algunas de sus constituciones políticas) establecen el principio de solidaridad. En ningún caso se ha eliminado ni reducido la cotización del empleador, como se hizo en cinco países con reforma estructural, por el contrario, en seis países el empleador cotiza entre dos y siete veces la cotización del trabajador (sólo una minoría de los trabajadores cotiza en Cuba), por lo que se supera ampliamente la norma mínima de la OIT que el trabajador no debe pagar más del 50% del total de las cotizaciones. La excepción es Panamá donde la cotización del trabajador es el doble que de la del empleador. La cotización total es mayor en los países del grupo pionero-alto (debido a la antigüedad y madurez del programa, y la caída en el número de activos por un pensionado) y menor en el grupo tardío bajo (porque tienen programas y poblaciones más jóvenes), salvo Paraguay que tiene la segunda cotización más alta. En seis países el Estado debe hacer un aporte porcentual sobre los salarios o cubrir el déficit resultante o pagar parte del costo de las pensiones del programa general, pero a menudo no cumple con dichas obligaciones. En sólo dos países el Estado concede pensiones asistenciales (Cuadro 16). Aunque se necesita investigación para medir el impacto global de los sistemas públicos en la distribución del ingreso, los países con mayor cobertura, sistemas más unificados y con transferencias fiscales a grupos de bajo ingreso o pobres tienen mayor solidaridad que los países con baja cobertura, sistemas muy fragmentados y sin transferencias fiscales a grupos vulnerables (la información procede principalmente de la legislación de los países).

**Cuadro 16**  
**COTIZACIONES Y APORTES ESTATALES EN EL PROGRAMA GENERAL,**  
**Y PENSIONES ASISTENCIALES, 2003**  
(Porcentajes, salvo en la última columna)

Países	Cotizaciones (% del salario) y aportes estatales				Pensión asistencial
	Trabajador	Empleador	Estado	Total <sup>a</sup>	
Brasil	8 a 11	20,00	Déficit	28 a 31	Sí
Cuba	0 <sup>c</sup>	12,00	Déficit	12,00	Sí
Guatemala	1,83	3,67	<sup>d</sup>	5,50	No
Honduras	1,00	2,00	0,50	3,50	No
Panamá	6,75	2,75	<sup>e</sup>	9,50	No
Paraguay	4,90	7,60	<sup>f</sup>	12,50 <sup>g</sup>	No
Venezuela <sup>b</sup>	0,84	5,91	<sup>f</sup>	6,75	No

**Fuentes:** Legislación de los siete países.

<sup>a</sup> Excluye aportes estatales. <sup>b</sup> La ley de 2002 no estipula las cotizaciones y mantiene en vigor las existentes hasta que se regulen las nuevas. <sup>c</sup> El trabajador sólo cotiza en un 15% de las empresas. <sup>d</sup> El Estado debe pagar 25% del costo de las pensiones, pero no lo ha hecho. <sup>e</sup> El Estado debe aportar una suma y el ingreso del impuesto al alcohol. <sup>f</sup> El Estado debe cotizar 1.5% como tercera parte, pero no lo ha hecho. <sup>g</sup> En el programa general (IPS) hay diversas cotizaciones.

### **a. Cotizaciones y aportes estatales**

Los dos países del grupo pionero-alto tienen las cotizaciones más altas en el programa general; en ambos países el Estado ha cumplido sus obligaciones fiscales con el programa general y concede pensiones asistenciales, pero sus subsidios a los programas separados son proporcionalmente mayores. En Brasil la cotización total sobre los salarios fluctúa entre 28% y 31%, la más alta de los siete países y en toda la región; los trabajadores asalariados cotizan entre 8% y 11% (los facultativos 20%, un serio obstáculo a la extensión) y los empleadores 20%. El programa rural se financia con 2.1% a 2.6% sobre la comercialización del producto rural que pagan los compradores. El Estado subsidia el déficit del RGPS, contribuye al programa rural y financia todo el programa de pensiones asistenciales. Los funcionarios federales cotizan 6% y la Unión cubre el déficit resultante, con una relación de 1 a 5. En Cuba, los empleadores cotizan 12% al programa general (la tercera cotización más alta de los siete países) y el Estado cubre el déficit resultante.<sup>80</sup> Los trabajadores asalariados no cotizan; una ley de 1994 restableció dicha cotización y en 1999 empezó a aplicarse en las empresas incorporadas al “sistema de perfeccionamiento”, sólo 15% del total de las empresas en 2003. Es probable que la evasión sea nula, pues la gran mayoría de las empresas son estatales y una minoría son mixtas con capital extranjero. Los trabajadores independientes cotizan 10% sobre su ingreso declarado, lo cual es un serio obstáculo a su afiliación voluntaria. Se desconoce si los miembros de las fuerzas armadas y de la seguridad interna cotizan o si sus programas son enteramente financiados por el Estado (Mesa-Lago 2003b).

En los dos países intermedios, la cotización total del programa general es inferior a las de los del grupo pionero-alto pero superior a los del grupo tardío-bajo. En Panamá la cotización total a la CSS es la cuarta más alta: 9.5% (sin el aporte fiscal), 6.75% por el trabajador (la segunda más alta), 2.75% el empleador (la segunda más baja), y una suma alzada por el Estado más el un impuesto al alcohol. En 1998 había una mora equivalente al 12% de los ingresos, 74% de la misma por empresas privadas y 26% por el Estado; una parte de la deuda era incobrable (Mesa-Lago 2000b). En Venezuela la cotización total al IVSS es 6.57% (sin el aporte estatal) entre las tres más bajas en los siete países, a pesar de las condiciones de acceso generosas; el trabajador cotiza 0.84% (la más baja en seis países), el empleador 5.91% y el Estado 1.5% (pero normalmente no la paga). El salario de cotización tiene un tope que se ha ido aumentando gradualmente, pero la gran mayoría de los asegurados gana el salario mínimo y cotiza sobre éste. Los trabajadores independientes cotizan 6.57%; la ley de 2002 estipula que el Estado podrá aportar una parte de dicha cotización a los independientes de bajo ingreso que se afilien al programa.<sup>81</sup> La evasión en el sector asalariado formal se estimó en 43.6% en 2003; en 1995 la deuda al IVSS era de US\$3,200 millones y 88% era del Estado (no hay cifras posteriores). Las cotizaciones de los funcionarios públicos son inferiores a las del IVSS y el Estado financia la diferencia (González y otros 2002; LOSSS 2002; República 2003).

Los tres países del grupo tardío-bajo tienen las cotizaciones más bajas al programa general (salvo Paraguay), variedad considerable de cotizaciones entre los programas, y el Estado no cumple sus obligaciones con el programa general pero subsidia los programas separados. Paraguay tiene la segunda cotización total más alta entre los siete países, a pesar de sus condiciones de acceso estrictas: 12.5% al IPS, 4.9% por el trabajador y 7.6% por el empleador; los trabajadores independientes pagan una suma fija. El Estado debe aportar el 1.5% de los salarios pero nunca lo ha hecho; la evasión patronal se estima en 77% y parte de ella es por el Estado. Hay una enorme diversidad de cotizaciones en los otros seis programas (ver Saldaín 2003). En Guatemala la cotización total de 5.5% al IGSS, es la segunda más baja en la región; el trabajador aporta 1.83% y

---

<sup>80</sup> Hay opiniones diversas sobre dicho déficit entre los expertos cubanos, un estudio de CIEM de 1999 destaca su importancia, mientras que otro considera que es una ficción (Peñate 2000b).

<sup>81</sup> La ley de 2002 que dispone la integración del IVSS y todos los otros programas al sistema integrado, responsabiliza al Estado del pago de todas las pensiones existentes y las que surjan hasta que el nuevo sistema entre en vigor, así como de las cotizaciones abonadas al IVSS (LOSSS 2002).

el empleador 3.67%, el Estado debe financiar 25% del costo de las pensiones (1.83% de los salarios) pero nunca ha cumplido con esa obligación. Los funcionarios públicos cotizan 9% a 15% y los miembros de las fuerzas armadas 8%, pero sus condiciones y prestaciones son muy generosas y el Estado financia el déficit (Durán y Cercone 2001; Balsells 2002). En Honduras la cotización total de 3.5% al IHSS es la más baja de toda la región: 1% del trabajador, 2% del empleador y 0.5% del Estado (no la ha pagado por muchos años). El tope de cotización permaneció estancado por 28 años, pero se aumentó gradualmente en 2001-2003, aunque es necesario regular dicho ajuste en el futuro. El IHSS tenía una mora de US\$235,000 en 2002 (superior al gasto de pensiones en ese año) y 64% de la misma era del Estado, como empleador y tercero. Las cotizaciones de los trabajadores en los otros programas fluctúan entre 7% y 9%, y las de los empleadores entre 11% y 18%; el Estado paga puntualmente su aporte a todos estos programas y en algunos financia el déficit (IHSS 2003).

### **b. Efectos redistributivos**

Hay varios elementos redistributivos progresivos en los sistemas públicos: (i) las cotizaciones de los empleadores que promedian el doble que las cotizaciones de los trabajadores, lo cual es particularmente importante en los países con alta cobertura; (ii) el aporte del Estado para cubrir el déficit del programa general en países con alta cobertura (Brasil y Cuba); (iii) las pensiones rurales y asistenciales en Brasil, financiadas por transferencias urbanas y por el fisco, que han reducido la pobreza, así como las pensiones asistenciales en Cuba financiadas por el Estado; (iv) las pensiones mínimas y máximas que transfieren recursos de los asegurados de alto ingreso a los de bajo ingreso (ver sección 4), y (v) las transferencias del hombre a la mujer (explicadas en la sección 2-c).

Por otra parte los sistemas públicos tienen elementos regresivos: (i) debido a la fragmentación existente en todos los países (excepto en Panamá), todos los afiliados a los programas separados no cotizan al programa general, pero tienen condiciones de acceso y prestaciones superiores y reciben subsidios fiscales cuantiosos (ver secciones 4 y 6); (ii) en los países con baja cobertura (Guatemala, Honduras, Paraguay) la cotización del empleador puede transferirse a los precios (también se alega que la paga en realidad el trabajador o que el empleador no puede transferirla a los precios) por lo cual la mayoría de la fuerza laboral no asegurada puede contribuir a la minoría cubierta, y (iii) en cinco países el Estado no cumple con sus aportes al programa general o adeuda sumas cuantiosas a éste, pero subsidia fuertemente los programas separados; cuando el Estado cumple con sus aportes y la cobertura es baja la mayoría de la población que no está cubierta contribuye a la minoría cubierta a través de impuestos al consumo (Mesa-Lago 2003d). Otros dos efectos regresivos son añadidos por el Banco Mundial. El primero es irrefutable: los trabajadores de bajo ingreso, con poca educación y mortalidad promedio alta, entran al mercado laboral más temprano, cotizan más y cobran la pensión por menos tiempo que los trabajadores de mayor ingreso, más educados y con mortalidad promedio menor, los cuales postergan su entrada al mercado laboral, cotizan por un período menor y cobran la pensión por más tiempo. El segundo alegado efecto regresivo es que en los sistemas públicos las pensiones están basadas en los ingresos en vez de la necesidad. Este argumento es inconsistente con otra parte del estudio del Banco donde éste critica a los sistemas públicos por tener una relación tenue o nula entre cotización y nivel de la pensión y, precisamente por ello, apoya la aplicación estricta del principio de equivalencia en los sistemas privados (Gill, Packart y Yermo 2003: 60, 68).

Los efectos regresivos de la segmentación en los dos países que tienen alta cobertura y transferencias fiscales a grupos vulnerables pueden ilustrarse con los dos ejemplos siguientes. En Brasil, el RGPS tiene 88% de los pensionados (dos tercios de los cuales recibe una pensión igual al salario mínimo) y genera un déficit financiado por el Estado equivalente al déficit total del sistema previsional, por el contrario los programas de funcionarios públicos que tienen sólo 12% de los pensionados (lo cuales reciben pensiones entre 9 y 35 veces más que la pensión promedio del RGPS) generan un déficit equivalente al 70% del déficit fiscal total (Schwarzer 2004; la reforma de la previsión de funcionarios públicos fue aprobada por la Cámara Baja en agosto de 2003, ver sección 6). En Cuba el costo del programa de las fuerzas armadas, que cubre alrededor del 4% de la

fuerza laboral equivalió al déficit financiado por el Estado de todo el programa general en 1995, el cual cubre probablemente a más del 60% de la fuerza laboral (Mesa-Lago 2003b). Estos efectos regresivos son probablemente peores en los países con baja cobertura, mayor fragmentación y sin subsidios fiscales a grupos vulnerables.

#### 4. Comprensividad y suficiencia de las prestaciones

La fórmula de cálculo de la pensión es generosa a niveles internacionales aunque varía entre los países. El salario base es el promedio de los últimos 3 a 7 años de salarios (una media de 5 años), que tienden a ser los más altos en la vida activa del asegurado, una práctica que provoca varios efectos nocivos: (i) estimula la subdeclaración de salarios durante la primera y más larga parte de la vida activa, pues no cuentan en el cálculo del salario base; (ii) estimula la sobredeclaración de salarios en los últimos años (a veces en contubernio con el empleador) a fin de elevar el promedio del salario base y la pensión; (iii) castiga a los asegurados que pagan fielmente sobre todo su salario; (iv) perjudica a los trabajadores manuales cuyo salario, al revés de los trabajadores no manuales, tiende a reducirse al final de la vida activa; (v) disminuye la vinculación entre las cotizaciones y las pensiones, y (vi) somete el cálculo al azar de la inflación. La tasa de reemplazo básica fluctúa entre 50% y 100% (salvo un país), mientras que la máxima oscila entre 70% y 100%, ambas son muy altas a niveles internacionales (superan la básica de 45% de la OIT) y difíciles de financiar a largo plazo. Por otra parte en tres países las pensiones se ajustan anualmente al IPC, en otros dos el ajuste es discrecional, y en dos no hay ajuste, lo cual ha resultado en caídas en su valor real (Cuadro 17). Los programas separados usualmente calculan la pensión como 100% del último salario y la ajustan regularmente al IPC o con el salario del personal en actividad.

**Cuadro 17**  
**ELEMENTOS DE SUFICIENCIA EN EL PROGRAMA GENERAL, 2003**  
(Aquí hay varias unidades de medida, cada una en su columna)

Países	Salario base (últimos años para calcular el promedio)	Tasa de reemplazo (% mínima y máxima sobre salario base)	Ajuste anual de las pensiones (IPC= índice precios consumidor)
Brasil	<sup>b</sup>	70 / 100 <sup>b</sup>	IPC
Cuba	5	50 / 90	No
Guatemala	5	50 / 80	IPC
Honduras	3 ó 5	50 / 80	<sup>d</sup>
Panamá	7	60 / 100	<sup>e</sup>
Paraguay	3	100 <sup>c</sup>	IPC
Venezuela <sup>a</sup>	5 ó 10	40 /n.d.	No

**Fuentes:** Legislación de los siete países.

<sup>a</sup> La ley de 2002 no determina la fórmula de cálculo de la pensión y mantiene en vigor la existente hasta que se regule la nueva. <sup>b</sup> Retiro por edad en RGPS: 80% del promedio de los mejores años actualizados desde 1994; en vez de las tasas de reemplazo puede aplicarse un factor previdencial. <sup>c</sup> Si se elige el retiro con 55 años de edad y 30 años de cotización, la tasa de reemplazo es 80%. <sup>d</sup> Se ajustan al 75% del salario mínimo. <sup>e</sup> Las pensiones mínima y máxima se ajustan cada tres años siempre que la situación financiera lo permita.

En Brasil, en el retiro por edad del RGPS, el salario base es el 80% del promedio de los mejores años de salario actualizados desde 1994 hasta el momento de la jubilación. El asegurado puede escoger la opción más beneficiosa entre dos fórmulas de cálculo: (i) una tasa de reemplazo entre 70% y 100% que depende de los años de cotización, o (ii) la aplicación al salario base de un “factor previdencial”, el cual incorpora la edad de retiro, la tasa y el período de cotización, y la expectativa de vida, esta fórmula reduce la tasa de reemplazo según sea menor la edad y la

tasa-período de cotización, con lo cual desincentiva el retiro anticipado.<sup>82</sup> En el retiro por antigüedad sólo se aplica el factor previdencial. El valor mínimo de la pensión del RGPS es un salario mínimo (incluyendo las pensiones rurales), el cual es recibido por dos tercios de los pensionados; la pensión máxima equivale a 8 salarios mínimos (US\$623 mensuales); la pensión se ajusta con base al IPC y la pensión promedio real aumentó 22% en 1993-2002. El monto de la pensión asistencial es el salario mínimo, igual a la pensión mínima contributiva y el 31% de la pensión promedio del RGPS, lo primero podría generar incentivos perversos; la pensión asistencial era US\$77 mensuales en 2000, mayor que la de Chile y Costa Rica. Para los funcionarios públicos la pensión es igual al último salario, sin tope y se ajusta conforme al salario del personal en actividad. Las diferencias en la determinación del salario base y el ajuste de la pensión resultan en pensiones en los programas separados cuyo monto es varias veces mayor que la pensión promedio del RGPS: 6 veces para los funcionarios del poder ejecutivo, 10 veces para las fuerzas armadas, 19 a 22 veces para los poderes legislativo y judicial, así como para el banco central, y 36 veces para el ministerio público federal (la reforma de estos programas fue aprobada por la Cámara Baja en agosto de 2003, ver sección 6). Además, los esquemas voluntarios de pensiones complementarias que cubren al 8% de la fuerza laboral complementan las pensiones públicas de este reducido sector (MPAS 2002b; MPS 2003; Schwarzer 2004).

En Cuba, el salario base es el promedio de los cinco mejores años de salarios en los últimos diez años de trabajo y la tasa de reemplazo mínima es 50% del salario base, ambos alrededor del promedio de los siete países, mientras que la tasa de reemplazo máxima es 90%, la cuarta más alta. Pero la pensión no se ajusta regularmente al costo de vida y la promedio real cayó 42% entre 1989 y 1998 y en 2002 equivalía a US\$4.34 mensuales (basada en la tasa de las agencias de cambio estatales), aunque estaba complementada con subsidios a precios de alimentos racionados, exención del alquiler de la vivienda y salud gratuita; la pensión promedio era 43% del salario promedio, porque éste se deterioró de igual manera. La pensión asistencial mensual era US\$1.54, la menor entre los seis países que otorgan esta pensión e insuficiente para cubrir las necesidades alimenticias básicas, aún con los complementos citados. La pensión en los programas de las fuerzas armadas y seguridad interna es igual al último mes de salario (Mesa-Lago 2003b; Sandó 2003).

En Panamá el salario base es el promedio de los mejores 7 años de salarios, el período más largo en los siete países. La tasa básica de reemplazo es 60%, la segunda más alta, y la tasa máxima puede llegar a 100%. Las pensiones no se ajustan anualmente al IPC; hay una pensión mínima y una máxima cuyo monto debe ajustarse cada tres años siempre que la situación financiera lo permita, lo cual da mucha flexibilidad al Estado y los ajustes han resultado de la presión política y sindical. Dos informes de la OIT proyectan una reducción notable del nivel real de la pensión en el largo plazo. No obstante la pensión máxima era US\$1,500 mensuales en 2000, similar a la pensión básica en los Estados Unidos, aunque algunos reclamaban que era baja para los asegurados de alto ingreso. Los funcionarios públicos reciben una pensión complementaria que compensa la pagada por el programa general (OIT 2001; Mesa-Lago 2003c).

En Venezuela el salario base en el IVSS es el promedio de los últimos 5 o 10 años de salarios, el que resulte más beneficioso entre los dos; el primero es la media en los siete países y el segundo es el mayor. La tasa básica de reemplazo es 40%, la más baja en los siete países; no se dispone de la tasa máxima. La pensión real promedio en el IVSS disminuyó en 60% en 1982-1994, pero no hay información posterior. La constitución de 1999 estipuló que todas las pensiones de la seguridad social no podrán ser inferiores a un salario mínimo urbano; el objeto de este precepto es aumentar el bajo nivel de las pensiones contributivas actuales, pero se ha interpretado que incluye a una posible pensión asistencial, la cual sería muy alta, generaría incentivos perversos, obligaría a

<sup>82</sup> Antes del cambio de la fórmula, el 50% de los hombres y más del 70% de las mujeres se retiraba a los 50 años y recibían 100% del salario (Barreto e Iwakami 2001).

aumentar la pensión mínima contributiva y provocaría un aumento considerable del costo fiscal (Mesa-Lago 1995; 2000e)

En Paraguay el salario base en el IPS es el promedio de los últimos 3 años de salario, el menor entre los siete países. La tasa de reemplazo es 100% (80% con 55 años de edad), la más alta entre los siete países. Las pensiones deben ser ajustadas anualmente al IPC. Pero para los legisladores, la pensión es el 90% del último salario mensual y para los funcionarios públicos oscila entre 93% y 100% del último salario anual. Las fuerzas armadas y la policía reciben pensiones promedio equivalentes a 208% y 140% del salario medio de cotización. La pensión de los funcionarios públicos y parlamentarios se ajusta automáticamente al salario del personal en actividad, y en los bancarios por encima del IPC (Saldain 2003).

En Guatemala el salario base es el promedio de los últimos 5 años de salarios (la media en los siete países). La tasa de reemplazo básica es 50% y la máxima es 80%. Hay una pensión mínima y una máxima. La pensión promedio real aumentó 6.3% en 1989-2000. En los programas de funcionarios públicos y fuerzas armadas la pensión es igual al 100% del último salario mensual (Durán y Cercone 2001).

En Honduras el salario base es el promedio de los 3 o 5 últimos años de salario, similar a la mayoría de los siete países. La tasa de reemplazo mínima es 50% y la máxima 80%, ambas relativamente bajas. Hay una pensión mínima y una máxima. Hasta 2000 las pensiones tenían un nivel muy bajo pues estaban limitadas por un techo de cotización que no se aumentó en 28 años y no se ajustaban a la inflación, por lo cual perdieron la mitad de su valor real en 1994-1998. En 2001 se aumentó el techo de cotización y se estableció que las pensiones deben ajustarse a fin de garantizar 75% del salario mínimo. En las fuerzas armadas la pensión es 100% del último año de salario y en otros programas públicos es 90%; la pensión mínima de los funcionarios públicos es once veces mayor que la pensión promedio del IHSS, mientras que en el magisterio la pensión máxima es 28 veces mayor que la del IHSS. En estos programas, las pensiones se ajustan anualmente al IPC (Mesa-Lago 2000c; OIT 2003).

## **5. Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación**

Ha habido procesos de unificación en tres países, pero sólo Panamá tiene un sistema unificado; hay tres programas en Cuba y Guatemala; siete en Honduras y Paraguay, y aún más en Brasil y especialmente en Venezuela. El papel del Estado en la administración varía desde un rol casi total (Cuba) hasta múltiples programas autónomos sin coordinación entre ellos ni supervisión estatal (Paraguay, Honduras, Venezuela). En la gran mayoría de los países el Estado ha tenido un papel negativo en el financiamiento, especialmente del programa general porque no ha abonado o incurrido en mora de su cotización o aporte como tercera parte, ha pagado intereses o dividendos reales negativos o por debajo de la tasa de mercado y/o ha sido el principal deudor del programa general. El costo administrativo como porcentaje del gasto total en cuatro países varía entre 1.6% en Brasil y 24% en Honduras; no hay información de tres países, pero a mayor el número de asegurados menor el costo administrativo y viceversa. En todos los países (salvo Cuba) hay representación tripartita de trabajadores, empleadores y gobierno (también de los pensionados en tres países), los representantes combinados de trabajadores y empleadores en la administración tienen mayoría en Panamá y Honduras, así como en Brasil unidos con los representantes de los pensionados; empatan con los representantes del gobierno en Guatemala, y están en minoría en Paraguay; la ley de Venezuela no estipula la participación de cada sector (ver Cuadro 18).

### **a. Unificación y papel del Estado**

El sistema de Panamá es el más unificado de la región pues hay un solo programa que cubre a todos los trabajadores privados y públicos. Cuba nacionalizó y unificó 51 programas de pensiones independientes. En Brasil ha habido un proceso de unificación parcial que ha tomado fuerza con las reformas paramétricas de 1998-2003. La ley de reforma venezolana de 2002 estipula que en cinco

años deberán incorporarse todos los sectores en un sistema integrado, pero los programas separados coexistirán con dicho sistema hasta que se extingan todos los derechos en aquellos;<sup>83</sup> los regímenes especiales podrán convertirse en programas voluntarios de pensiones complementarias (LOSSS 2002).

En Cuba el Estado juega el papel más importante en la gestión del sistema de pensiones: el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS) administra todos los programas de pensiones (seguro y asistencia), salvo las fuerzas armadas y la seguridad interna gestionadas por sus respectivos ministerios; los “órganos locales de poder popular” administran algunas pensiones menores y las asistenciales. En Brasil el programa general (RGPS), el de los trabajadores rurales y el de pensiones asistenciales son administrados por el Estado, mientras que los programas de funcionarios públicos (incluyendo las fuerzas armadas) son gestionados por la Unión, los 27 estados y los municipios. La reforma paramétrica de 2003 estipula que sólo habrá un programa en cada estado, homologa las condiciones de los funcionarios públicos en los tres niveles y sienta las bases para una futura unificación del sistema (ver sección 6-a). Los programas voluntarios de pensiones complementarias son administrados por entidades públicas o privadas, las primeras gestionaban 68% del fondo total y las segundas el 32% restante; diversos órganos supervisan estos programas y hay un proyecto de ley para crear una agencia unificada de regulación y supervisión (MPAS 2002a). En Guatemala el programa general (IGSS) es autónomo, mientras que el de funcionarios públicos es administrado por el Estado y el de las fuerzas armadas por el ministerio de defensa; los fondos de pensiones complementarias son gestionados por sociedades financieras, bancos y compañías de seguro, reguladas o supervisadas por la superintendencia bancaria. En Honduras los siete programas de pensiones son administrados por instituciones autónomas sin coordinación entre ellos; una comisión nacional de banca y seguros supervisa las inversiones del IHSS. En Panamá la CSS es una entidad autónoma y los fondos complementarios son administrados por entidades privadas. En Paraguay cada uno de los siete programas es administrado por una entidad autónoma y no existe coordinación entre ellas, ni un ente general supervisor. En Venezuela todos los programas públicos son entidades autónomas y hasta ahora no ha habido coordinación ni un organismo supervisor; la ley de 2002 estipula que el sistema integrado de seguridad social tendrá varias instituciones gestoras: la Rectoría estará a cargo del ministerio competente; la Tesorería de Seguridad Social, independiente del fisco, será responsable de la recaudación, inversión y distribución de los fondos (podrá contratar con el sector privado la recaudación y asesoramiento en inversión, sin transferir la propiedad); el Instituto Nacional de Pensiones y otras Asignaciones Económicas, de carácter autónomo, será el administrador de este programa; y la Superintendencia de Seguridad Social, también autónoma, se ocupará de la regulación, fiscalización y control de todo el sistema de seguridad social (LOSSS 2002).

---

<sup>83</sup> La Ley es confusa, pues prescribe la desaparición del Fondo Especial de Jubilaciones y Pensiones cuando se establezca la Tesorería de Seguridad Social, y la del Estatuto de Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y Municipios cuando se promulgue la ley del sistema de pensiones (LOSSS 2002). Por otra parte la Constitución excluye el programa de las fuerzas armadas del sistema integrado (Mesa-Lago 2000e).

**Cuadro 18**

**UNIDAD, GASTO ADMINISTRATIVO Y PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN, 2000-2003**  
(Aquí hay varias unidades de medida, cada una en su columna)

Países	Número de programas	Gasto administrativo (% del gasto total) <sup>a</sup>	Participación en la gestión <sup>b</sup>
Brasil	4 <sup>c</sup>	1.6	Sí, mayoría
Cuba	3	n.d.	No
Guatemala	3	16.4	Sí, empate
Honduras	7	24.5	Sí, mayoría
Panamá	1	4.6	Sí, mayoría
Paraguay	7	n.d.	Sí, minoría
Venezuela	13	n.d.	Sí <sup>d</sup>

**Fuentes:** Legislación de los siete países. Gastos administrativos de Mesa-Lago 2000b; Durán y Cercone 2001; Irías y otros 2002, IHSS 2003; MPS 2003.

<sup>a</sup> En Guatemala y Panamá gasto de pensiones, en el resto gasto de seguridad social. <sup>b</sup> Por representantes de trabajadores y empleadores, se especifica si combinados tienen mayoría o minoría versus los representantes del gobierno. <sup>c</sup> Estos son los programas principales, pero hay otros en los 27 estados y un tercio de los municipios. <sup>d</sup> La ley 2002 establece la participación pero no determina la representación de cada sector.

En la mayoría de los países el Estado ha jugado un papel negativo en el financiamiento, porque no ha cumplido con sus obligaciones y se ha beneficiado del uso de los fondos de pensiones; excepciones son Brasil y Cuba donde el Estado ha financiado el déficit previsional. En Guatemala el Estado no ha pagado el aporte legal del 25% del costo de las pensiones, debe sumas considerables al IGSS que se han ido depreciando a través del tiempo y sus fondos están depositados en el banco central o invertidos en títulos públicos con bajo rendimiento. En Honduras el Estado no pagó por muchos años su cotización del 0.5% como tercera parte al IHSS, le adeuda una suma considerable, es responsable del 64% de la mora total, y la mayoría de los fondos del IHSS están depositados en el banco central que abona una tasa de interés por debajo de la del mercado. En Panamá el Estado es responsable del 26% de la mora total y los fondos de la CSS tienen que ser depositados en el banco nacional que paga una tasa de interés por debajo de la tasa de mercado. En Paraguay el Estado no ha cumplido con su obligación de aportar 1.5% al IPS como tercero. En Venezuela el Estado usualmente no ha sufragado su cotización de 1.5% al IVSS, es su principal deudor y hasta 1993 se benefició del depósito obligatorio de sus fondos en el banco central y la inversión en valores públicos de deuda, los cuales tuvieron rendimientos reales negativos (ver secciones 3-a y 6-a).

### **b. Costo administrativo**

Sólo hay información sobre el costo administrativo en cuatro países y variaba entre 1.6% y 24% del gasto total (Cuadro 18). El sistema público con mayor número de asegurados, Brasil, tiene los costos más bajos, así el costo del RGPS fue de 2.5% en 2001 y 1.6% en 2002. Panamá tiene una sola institución gestora lo cual debe reducir el costo administrativo pero un número pequeño de asegurados, el costo fue 4.6% del gasto total de seguridad social en 1998 y aumentó en 2002. Los países pequeños tienen costos administrativos más altos, así en Guatemala fue 16.4% del gasto de pensiones del IGSS en 2000 y mayor en años anteriores. En Honduras ascendió a 24.5% del total del gasto de pensiones del IHSS en 2001, el mayor de los cuatro países (se reporta una reducción de dicho gasto en 2002); una ley de 2001 estableció un tope de 30% para gastos administrativos, el cual es demasiado alto e incentiva precisamente su aumento.<sup>84</sup> Las dos causas principales del alto costo administrativo son el exceso de personal y el costo de sus salarios y beneficios adicionales. No hay información sobre el gasto administrativo en Cuba, Paraguay (la OIT no pudo determinarlo

<sup>84</sup> Antes de la reforma, el costo administrativo del sistema público en Costa Rica fue 4.5% del gasto de pensiones en 1999 (Banco Mundial 2003).

en el IPS) y Venezuela (Mesa-Lago 2000b; Durán y Cercone 2001; Irias y otros 2002; IHSS 2003; MPS 2003; OIT 2003).

### **c. Participación en la gestión de los sectores involucrados**

En todos los países, excepto Cuba, hay representación de los trabajadores y empleadores en la administración y en tres países también de los pensionados. Con una excepción, los representantes combinados de los trabajadores y empleadores en el consejo o junta directiva tienen mayoría o empatan a los representantes del gobierno (Cuadro 18). En Panamá la junta directiva de la CSS tiene 11 miembros, cuatro de los trabajadores, tres de los empleadores, dos del gobierno, uno de los pensionados y uno de los médicos (la representatividad fue reforzada por ley de 1991). En Honduras la junta directiva del IHSS tiene 9 miembros, de los cuales tres son representantes de los trabajadores y tres de los empleadores, dos del gobierno y uno de los médicos. En Brasil el Consejo Nacional de Previsión Social tiene 15 miembros: seis representantes del gobierno, tres de los trabajadores, tres de los empleadores y tres de los pensionados. En Guatemala, la junta directiva del IGSS tiene 6 miembros, dos representantes del gobierno, uno de los trabajadores y uno de los empleadores, uno de la universidad y uno de los médicos. En Paraguay el Consejo del IPS tiene representantes de los trabajadores, empleadores y pensionados, pero el gobierno cuenta con la mayoría a pesar de que no aporta al programa. En Venezuela la ley de 2002 establece la participación de asegurados, trabajadores, empleadores, pensionados y otros grupos de la sociedad civil en la formulación de políticas, gestión, seguimiento y control, así como la creación de una Defensoría de Seguridad Social, pero deja a leyes posteriores la determinación de las formas de participación y al poder ejecutivo la creación de los órganos de consulta y participación; por otra parte la ley estipula que, tanto la Tesorería de Seguridad Social como el Instituto Nacional de Pensiones, tendrán participación de un trabajador, un empleador y un pensionado en consejos integrados por 9 y 7 miembros respectivamente, por lo que la mayoría será del gobierno (legislación de los siete países; LOSS 2002).

## **6. Sostenibilidad financiera**

Los países en el grupo pionero-alto enfrentan los problemas más severos de sostenibilidad financiera, los cuales se atenúan en el grupo intermedio y son de importancia menor en el grupo tardío-bajo. Como ya se ha visto (sección 3), a más maduro el sistema mayor es la cotización total, así la más alta es la brasileña y la más baja es la hondureña. Brasil, Cuba y Venezuela tienen régimen financiero de reparto (Brasil ha introducido un régimen de cuentas nocionales en parte del RGPS) y los otros cuatro países tienen régimen de CPC. En Brasil y Cuba no hay reserva; al menos en otros cuatro países hay inversión y el rendimiento real en tres de ellos oscila entre 6% y 10% (similares a los de la mayoría de los países con reforma estructural).<sup>85</sup> La madurez del sistema previsional, la edad de la población, la liberalidad de las condiciones de acceso y la extensión de la cobertura determinan la magnitud del gasto de pensiones como porcentaje del gasto total de seguridad social: 10.5% en Brasil y 6.5% en Cuba, pero sólo 0.7% en Paraguay y 0.4% en Guatemala. El balance de ingresos menos egresos anuales resulta en déficit financiero o contable en tres países (Brasil, Cuba y Venezuela) y en superávit en los otros cuatro (los mayores en Honduras y Guatemala). La tasa de cotización de equilibrio se obtuvo sólo en cinco países y no es comparable debido a diversas metodologías, pero las cifras sugieren que en Cuba, Panamá y Venezuela el desequilibrio actuarial es grave (también probablemente en Brasil), mientras que en Guatemala y Honduras no es muy serio. El desequilibrio se agrava en los países del grupo pionero-alto por el proceso de envejecimiento de la población, así la relación de cotizantes por un activo es 1.7 en Brasil y 2.5 en Cuba, pero 5.9 en Panamá y 22 en Honduras. No hay información en cuatro países sobre estudios actuariales recientes, fundamentales para evaluar la situación e implementar políticas

<sup>85</sup> Antes de la reforma, el sistema público de pensiones de Costa Rica tuvo un rendimiento real anual promedio de 9% en 1992-1999, mayor o similar al de siete sistemas privados (Banco Mundial 2003).

con el objeto de equilibrar los sistemas (el Cuadro 19, presenta seis indicadores de sostenibilidad financiera).

**Cuadro 19**  
**INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, 2000-2002**

(Porcentajes, excepto en la primera y última columna)

Países	Régimen financiero (2003)	Rendimiento de inversión real (%) <sup>a</sup>	Gasto pensiones (% PIB)	Superávit (+) o déficit (-) como % :		Cotización equilibrio (%) <sup>b</sup>	Relación activos por pensionado
				Ingresos	PIB		
Brasil	Reparto	0	10,5	-61,1	-4,4	n.d.	1,7
Cuba	Reparto	0	6,5	-51,0	-2,2	15 a 20	2,5
Guatemala	CPC	10,4	0,4	+47,2	+0,2	3,9	5,9
Honduras	CPC	6,2	n.d.	+66,1	n.d.	3,5	22,0
Panamá	CPC	6,2	4,1	+20,8	+1,1	16,2	5,9
Paraguay	CPC	n.d.	0,7	+37,7	+0,4	n.d.	7,5
Venezuela	Reparto	n.d.	0,5	-26,7	-2,4	11,0	7,5

**Fuentes:** Brasil de Pinheiro 2000, 2001; IPEA 2001, 2002; MPAS 2002a, 2002b; MPS 2003; Schwarzer 2004. Cuba de OIT 1999; Mesa-Lago 2003b; Sabourin 2003. Guatemala de Durán y Cercone 2001; Apén 2002; Guatemala 2003. Honduras de Mesa-Lago 2000c; Irias y otros 2002; Durán 2003; IHSS 2003. Panamá de Mesa-Lago 2000b; Durán 2001; OIT 2001. Paraguay de OIT 2003; Saldaín 2003. Venezuela de González y otros 2002; República 2003.

<sup>a</sup> Guatemala 1999-2000, Honduras 1994-2002, Panamá 1997-1999. <sup>b</sup> La metodología y los períodos de proyección son diversos en los países.

### a. Equilibrio financiero-actuarial

Los dos países del grupo pionero alto confrontan los problemas financiero-actuariales más graves. En Brasil parte del RGPS tiene cotización definida (es fija y no puede ser cambiada por la ley) y se basa en el régimen financiero de cuentas nocionales.<sup>86</sup> Los programas de funcionarios y empleados públicos federales, de los 27 estados y un tercio de los municipios, así como el rural, son todos de reparto. No hay reserva ni inversión en ningún programa. A pesar de la reforma paramétrica parcial, el sistema previsional enfrenta déficit contable alto y creciente: en 2002 era 1.3% del PIB en el RGPS y 3.1% (4% sin el aporte estatal) en los programas del sector público, para un total combinado de 4.4% (5.5% sin el aporte estatal), el déficit mayor entre los siete países. No hay cifras sobre el déficit actuarial del RGPS, pero en los programas del sector público se estimó en US\$210,405 millones en 2001. No se logró obtener un cálculo de la cotización de equilibrio del sistema. Por otra parte, los esquemas voluntarios de pensiones complementarias (que pueden ser de prestación definida o cotización definida) tenían un capital de US\$71,947 millones en 2001 (el doble del capital acumulado en Chile), equivalente al 14% del PIB y se proyectaba que aumentase al 20% en 2003. La inversión de esos fondos está regulada y se fijan topes a los diversos instrumentos, lo que ha generado una cartera más diversificada que en la mayoría de los países con reforma estructural, así sólo 13% está en títulos públicos, aunque se prohíbe la inversión en instrumentos foráneos (Pinheiro 2000; Barreto e Iwakami 2001; IPEA 2001, 2002; MPS 2003; Schwarzer 2004). En agosto de 2003, la Cámara Baja aprobó una reforma del programa de pensiones de funcionarios públicos que se proyecta ahorrará US\$20,000 millones en los próximos 20 años y cuyos principales cambios son: (i) elimina la posibilidad de retirarse con 30/25 años de cotización y cualquier edad; (ii) aumenta gradualmente las edades normales de retiro de 48/53 a 55/60, más 30/35 años de cotización y requiere 20 años en el sector público, los retiros antes de dichas edades tienen un descuento por cada año anticipado y se crean incentivos para postergar el

<sup>86</sup> Este régimen, introducido en Italia, Latvia, Polonia y Suecia, tiene cotización definida y la pensión se basa en un saldo hipotético en cuentas individuales que simulan un régimen de capitalización (no hay una reserva ni dinero depositado en las cuentas pero estas pueden ganar un rendimiento anual) y se ajusta al incremento de la esperanza de vida. El Banco Mundial duda si en vez de haber promovido el régimen de CPI en su informe original, no hubiese sido mejor apoyar el régimen de cuentas nocionales (Gill, Packart y Yermo 2003: 12).

retiro; (iii) fija un tope máximo a los salarios mensuales de los funcionarios públicos en US\$5,700 y a sus pensiones de US\$800 (igual a la nueva pensión máxima incrementada en el RGPS), y fomenta el desarrollo de esquemas voluntarios de pensiones complementarias para aumentar la pensión básica; (iv) establece una cotización de 11% sobre las pensiones actuales que sobrepasen US\$500 mensuales, cuyos recursos serán destinados a reforzar la solidaridad del sistema, y (v) unifica un programa en cada estado y sienta las bases para una homologación de las condiciones de los funcionarios públicos federales, estatales y municipales. La reforma pasó al Senado para su consideración (Schwarzer 2004).

En Cuba todos los programas son de reparto y no hay reserva; en el programa general el Estado recauda la cotización de las empresas que pasa al fisco y éste paga todas las pensiones con cargo al presupuesto anual. El gasto de las pensiones tomó la mitad del gasto total de seguridad social en 2001 y equivalió al 6.5% del PIB, el mayor entre los siete países después de Brasil, y estas proporciones continuarán en ascenso. El déficit contable del sistema fue 51% del ingreso y 2.2% del PIB en 2000 y es el componente mayor del déficit fiscal. Para eliminar el déficit, la cotización de equilibrio tendría que haberse aumentado de 12% a 15% en 2000, subir gradualmente a 20% en 2010 y continuar ascendiendo después.<sup>87</sup> Sin una reforma del sistema actual y calculado como el valor en 2000 de las obligaciones futuras, la cotización de equilibrio tenía que ser entre 39% y 86%, basada en distintos supuestos (OIT 1999; Mesa-Lago 2003b; Sabourin 2003).

En el grupo intermedio, en Venezuela todos los programas son de reparto y tienen una situación financiero-actuarial peor que la de Panamá. El rendimiento real de la inversión en el IVSS fue negativo en 1980-1993 (por causa de la obligación de depositar los fondos en el Banco Central, que se eliminó en 1993); no se pudo obtener información posterior. El gasto de pensiones tomó 0.5% del PIB en 2000, el segundo más bajo entre los siete países, lo que se explica por la relativa juventud del programa y la caída en el valor real de las pensiones. El déficit del IVSS equivalió al 26.7% de sus ingresos en 1998 (el tercer déficit contable más alto) y en 2000 el déficit tomó 2.4% del PIB (el segundo mayor). La cotización de equilibrio del programa de pensiones del IVSS se estimó en 11% en 2000 (la cotización actual es 6.75%) y se proyectó que ascendería a 24% en 2035. El programa cerrado de los funcionarios públicos y la mayoría de los regímenes especiales confrontan un desequilibrio actuarial peor (Mesa-Lago 1995; González y otros 2002).

En Panamá el régimen financiero es de CPC y la reserva equivalía a 17% del PIB en 2000. El rendimiento real de la inversión promedió 6.2% en 1997-1999, un rendimiento similar al de Perú, a pesar que la mitad de los fondos estaban depositados en el Banco Nacional que paga un interés por debajo de la tasa del mercado bancario; si los fondos fueran depositados en la banca privada aumentaría el rendimiento. El gasto de pensiones de la CSS equivalió a 4.1% del PIB en 2000; el tercero más alto. Pero el sistema generó un superávit de 20.8% en relación con sus ingresos y 1.1% del PIB, éste último el mayor entre todos los países. Estos dos últimos indicadores sugieren que el sistema es sólido, pero dos estudios actuariales de la OIT realizados en 1998 y 2001, demostraron que sufre un desequilibrio actuarial creciente. La deuda actuarial acumulada, como porcentaje del PIB de 2050, aumentó de 10% a 68% entre los dos estudios, mientras que el aporte fiscal para financiar el déficit subió de 75% a 87% del ingreso. En 2002 ocurrió por primera vez un déficit contable o financiero; la reserva se agotará en 2023 de acuerdo con el primer estudio de la OIT y en 2014 según el segundo estudio. La cotización requerida para equilibrar el sistema hasta 2050 tendría que haber sido aumentada de 9.5% a 16.2% en 2001, sin el ajuste de las pensiones al IPC. En 1996 representantes de los trabajadores, empleadores y el gobierno acordaron realizar una reforma paramétrica y solicitaron ayuda de la OIT en dos ocasiones, pero la directiva de la CSS obstaculizó la reforma (OIT 2001; Mesa-Lago 2000b, 2003d).

<sup>87</sup> Sabourin (2003) estima una cotización de equilibrio de 22% en 1998 subiendo a 33% en 2010.

Los tres países del grupo tardío-bajo presentan la mejor situación financiero-actuarial. En Paraguay el régimen financiero del IPS es CPC y tiene una importante reserva, pero el rendimiento real de la inversión no pudo ser estimado por la OIT en 2002. El gasto de pensiones equivalió sólo al 0.7% del PIB en 2000 (el tercero más bajo entre los siete países), debido a la relativa juventud del programa y la población. El programa generó un superávit que equivalió a 37.7% de los ingresos y 0.4% del PIB, el segundo más alto. Un estudio actuarial de la OIT en 2003 calculó un superávit de 0.4% del PIB en 2000, pero proyectó que éste se convertiría en un déficit de 0.1% en 2025 y subiría a 0.8% en 2050; no se pudo calcular la cotización necesaria para equilibrar el sistema. El Estado financia el déficit contable de los programas separados; en 1997 se estimó que el de los funcionarios tenía un déficit actuarial equivalente a 100% del PIB; los programas de parlamentarios y ferroviarios sufren desequilibrios contables y actuariales. Aunque el IPS confronta un desequilibrio actuarial, éste es relativamente pequeño y puede restablecer el equilibrio con una reforma paramétrica; el problema grave es el enorme déficit actuarial del programa de funcionarios públicos y los otros programas separados. (OIT 2003; Saldaña 2003).

En Guatemala el IGSS tiene régimen financiero de CPC y el rendimiento real de la inversión promedió 10.4% en 1999-2000 (similar al rendimiento de Chile, El Salvador, México y Argentina, y superior al de Colombia, Costa Rica y Perú). Pero 76% de la cartera está en instrumentos públicos o depositada en el Banco de Guatemala, lo que requiere diversificación. El gasto de pensiones en el IGSS fue sólo 18% del gasto total de seguridad social y 0.4% del PIB en 2000, debido a la juventud del programa y su población. El IGSS generó superávit contable en 1993-2000, equivalente al 47% de sus ingresos o 0.25% del PIB en 2000. La cotización de equilibrio en 2001 era 3.9%, o sea, 1.6 puntos menor que la cotización actual de 5.5%, pero habrá que aumentarla a 6.3% en 2020 para evitar el déficit; aún así la cotización será baja comparada con la de los otros países. Por el contrario, los programas de funcionarios públicos y fuerzas armadas son de reparto y generan déficit substancial y creciente que requiere subsidios fiscales en ascenso (Durán y Cercone 2001; Apén 2002; Balsells 2002).

En Honduras el régimen financiero del IHSS es CPC y en los otros programas es reparto. La reserva del IHSS equivalió a 16% del PIB en 2000 y el rendimiento real de la inversión promedió 6.2% en 1994-2002, pero con oscilaciones notables. En 1999 el fondo del IHSS estaba mayormente en depósitos bancarios, parte en el Banco Central que pagaba un interés similar a la inflación y otra parte en la banca privada que pagaba un interés real positivo. Una ley de 2001 estableció topes a los instrumentos de inversión con el fin de diversificar la cartera y promover la inversión a largo plazo: 40% en títulos públicos, 50% en títulos de instituciones financieras nacionales privadas y depósitos, y 10% en otros instrumentos. En 2002 el IHSS generó un superávit equivalente al 66% de su ingreso (el mejor entre seis países), a pesar de su bajísima cotización, debido a las condiciones de acceso estrictas, el techo de cotización y las prestaciones magras. Un estudio actuarial de 2003 proyectó que manteniendo una cobertura baja y sin indizar el techo, la cotización actual de 3.5% podría continuar hasta 2030 (la cotización más baja proyectada en los cinco países sobre los que se dispone de información) pero ocurriría un déficit contable en 2038; si se aumentase la cobertura e indizase el techo, podría mantenerse la cotización de 3.5% hasta 2042 y el déficit contable se pospondría hasta 2050. Por el contrario, tres de los programas públicos confrontan un grave desequilibrio actuarial (Mesa-Lago 2000c; Irías y otros 2002; Durán 2003).

### **b. Envejecimiento de la población**

Como ya se explicó, el envejecimiento de la población es resultado de una disminución en las tasas de fecundidad y mortalidad y un aumento en la esperanza de vida, un fenómeno que se manifiesta con mayor fuerza en los dos países del grupo pionero-alto pero no es importante aún en los del grupo tardío-bajo. La distribución porcentual de la población entre los tres segmentos de edades en 2000 (0-14 años: joven, 15-64: productivo, y 65+: pasivo) muestra diferencias entre los siete países. En el grupo pionero, Brasil y Cuba tenían los porcentajes menores de jóvenes, los mayores porcentajes productivos, así como los pasivos: 9.6% en Cuba y 5.2% en Brasil. El grupo

intermedio tenía porcentajes de jóvenes mayores que en el grupo anterior, pero porcentajes menores en los otros dos segmentos (excepto un país); el porcentaje de los pasivos era 5.5% en Panamá (sobrepasaba a Brasil) y 4.4% en Venezuela. El grupo tardío-bajo tenía los porcentajes más altos de jóvenes y los más bajos de productivos y pasivos: 3.6% en Guatemala, 3.5% en Paraguay y 3.4% en Honduras (CEPAL 2003a). De acuerdo con la anterior distribución de edades y series históricas, el segmento en edad productiva todavía está creciendo, pero si se usase una edad productiva de 15-59 (más ajustada con las edades de retiro en cinco de los siete países) se observaría una disminución del segmento en edad productiva. En todo caso este fenómeno está ya sucediendo o a punto de ocurrir en Cuba y luego en Brasil mientras que el segmento en edad pasiva se extenderá con rapidez. A más envejecida la población y más maduro el sistema previsional, menor será la relación de asegurados activos por un pensionado, por lo que será más difícil la sostenibilidad financiera del sistema previsional (Cuadro 19, última columna).

En Brasil la relación activos/pensionado en todo el sistema era 1.7, la más baja de los siete países y una de las tres más bajas en la región (Argentina y Uruguay tienen relaciones menores). En Cuba ha ocurrido un aceleramiento del proceso de envejecimiento, la tasa de crecimiento de la población fue 0.29% en 2002, la más baja de toda la región, y se proyecta que en 2015 la población comenzará a disminuir y antes de 2050 será la más envejecida. El segmento joven disminuyó de 37% en 1970 a 21% en 2001, mientras que el segmento productivo (basado en 15-59 años) aumentó de 54% en 1970 a 65.2% en 1990 pero bajó a 64.6% en 2001, y el segmento pasivo (60+, más de acuerdo con las edades de retiro 55/60) aumentó sostenidamente de 9% a 14.5% en 1970-2001. Debido al envejecimiento y las bajas edades de retiro, la relación activos/pensionado fue 2.5 en 1998, la más baja entre los siete países salvo Brasil. Las modificaciones legales propuestas en 2003 por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social mantienen las actuales edades de retiro y sólo proveen incentivos para postergarlo, de ahí que el déficit previsional se agravará (Barros 2003; Benítez 2003; Mesa-Lago 2003b; Sandó 2003). En Panamá la relación fue de 5.9 en 2000, más alta que las de Brasil y Cuba. La relación del IGSS en Guatemala era también 5.9, debido a la cobertura reducida de la población, pero en los programas de funcionarios públicos y fuerzas armadas era 3.5 en 2001 (Durán y Cercone 2001; Apén 2002). En Venezuela la relación en el IVSS era 7.5 en 2001 (la segunda más alta junto con Paraguay) y se proyectaba caería a 3.3 en 2035 (González y otros 2002). Honduras es uno de los dos países más jóvenes de la región y la relación en el IHSS era 22, la más alta en los siete países, pero bajaba a 11 en el programa de funcionarios públicos, 4.7 en el magisterio y 3 en las fuerzas armadas (Mesa-Lago 2000c).

Los países del grupo pionero-alto tienen las cotizaciones mayores y poco espacio para continuar aumentándolas, de ahí que tendrán que aumentar las edades, extender el período de cotización y ajustar la fórmula de cálculo (como está haciendo Brasil). Por el contrario, los países del grupo tardío-bajo y algunos del grupo intermedio tienen poblaciones jóvenes y un segmento productivo que aumentará por un período, así como un segmento pasivo pequeño que demorará en expandirse de manera importante, como sus cotizaciones son las más bajas entre los siete países, tienen mucho espacio para incrementarlas. Pero esto no implica que estos países no necesitan una reforma, por el contrario, mientras más pronto la introduzcan más fácil será la solución.



## **IV. Conclusiones y políticas futuras**

---

Esta sección resume las conclusiones más importantes de este estudio en cuanto al impacto de las reformas de pensiones sobre los principios de seguridad social, y sugiere políticas para mejorar la situación actual basadas en las lecciones aprendidas; también identifica áreas donde se necesita realizar investigación.

### **A. Introducción**

Hay una enorme diversidad de sistemas de pensiones en los países de América Latina, virtualmente no hay dos iguales. No existe un modelo único y universal de reforma estructural de pensiones en doce países, sino tres modelos generales diferentes (sustitutivo, paralelo y mixto) con considerable variedad en las características de las reformas, aún dentro de un mismo modelo. También hemos observado la misma diversidad en los siete países que mantienen sistemas públicos, dos de los cuales han efectuado o aprobado reformas paramétricas. En general, los países han ajustado la reforma a sus características financieras, económicas, sociales, demográficas, de seguridad social y políticas; pero algunos han copiado un modelo que no puede funcionar debido a la falta de elementos esenciales. Por tanto, no es correcto proponer un sólo modelo de reforma en la región y es esencial que cada reforma sea precedida de un diagnóstico serio y profesional (o mejor aún, varios diagnósticos por diversas entidades nacionales e internacionales) y considerar la experiencia de los países

que han hecho una reforma estructural y una paramétrica.<sup>88</sup> En caso de decidirse por una estructural, debería estudiarse su resultado en los nueve países que ya la han implementado (aciertos y fallas), antes de escoger un modelo general y adaptarlo a las necesidades y peculiaridades de cada nación. Es fundamental que la reforma (cualquiera que sea su tipo) sea discutida pública y ampliamente, procurando maximizar el consenso a través de comisiones con adecuada representatividad de los sectores involucrados. Este proceso es esencial para educar a la ciudadanía sobre la previsión social y la necesidad de la reforma, así como para legitimar ésta. De no hacerse esto se correrá un riesgo alto de que cambios futuros de gobierno resulten en intentos de desautorizar la reforma. Por otra parte, mientras más se postergue la reforma en aquellos países que no la han implementado, más se deteriorará el sistema y más duras serán las medidas requeridas para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

## **B. Impacto de las reformas de pensiones en los principios**

### **1. Universalidad en la cobertura**

#### **a. Conclusiones**

Aunque es necesario homologar el período de cotización en los sistemas públicos, a fin de hacer una comparación más precisa y adecuada con los sistemas privados, los estimados de los 19 países sugieren una tendencia general con independencia de la naturaleza del sistema: a más antiguo un programa de pensiones y mayor su fuerza laboral formal, más alta la cobertura y viceversa. Los países del grupo pionero-alto tienen usualmente la cobertura mayor y los del grupo tardío-bajo la cobertura menor, con dos excepciones. En 2002, basada en los cotizantes, cinco países tenían una cobertura entre 48% y 60%; Uruguay exhibía la más alta, seguida por Panamá, Chile, Brasil y Costa Rica (no hay estadísticas de Cuba pero estimados gruesos sugieren que se coloca en este grupo), estos países son los del grupo pionero-alto, salvo Panamá (intermedio) que mejoró notablemente su cobertura y posición regional; por otra parte la cobertura en Argentina cayó a un punto medio en la región. En el grupo intermedio la cobertura oscilaba entre 11% y 33%; la más alta fue en Venezuela, seguida de México, Colombia, Ecuador, Paraguay, Bolivia y Perú; en estos dos últimos la cobertura disminuyó considerablemente (11%), las más bajas de los 19 países. En el grupo tardío-bajo la cobertura fluctuó entre 16% y 30%, la mayor en República Dominicana, seguida de Guatemala (cuya cobertura era más alta que la de Argentina, Colombia, Bolivia y Perú), Honduras, El Salvador y Nicaragua.

La reforma estructural y el sistema privado en vez de lograr la universalidad o aumentar la cobertura han reducido ésta. En seis países, la cobertura del seguro social basada en afiliados (sobrestimada porque muchos de ellos ya no están en la fuerza de trabajo o están desempleados o son contados doble o no cotizan regularmente) es el doble que la cobertura basada en cotizantes (subestimada porque algunos de los afiliados que no ha cotizado puede hacerlo en el futuro y acceder al derecho). En Costa Rica y Uruguay la brecha se reduce a un 20-30%, mientras que en Argentina aumenta a 66%. Series históricas basadas en la cotización en Chile, el país con la reforma de más larga data, indican que la cobertura disminuyó entre 1973-75 y 2002. El promedio ponderado de cobertura de la fuerza laboral en nueve países es 63% basado en afiliados y 27% basado en cotizantes, menos de la mitad. La comparación de la cobertura basada en cotizantes antes de la reforma y en 2002 exhibe una disminución en todos los países; el promedio ponderado cayó de 38% a 27%.<sup>89</sup> Como se ha dicho, las comparaciones con los países sin reforma estructural no

---

<sup>88</sup> En su nuevo documento el Banco Mundial honestamente reconoce este punto: “Las agencias multilaterales son a menudo acusadas de recomendar un sólo modelo para todos los países todo el tiempo”, por ello desarrolla una tipología con prototipos de varios países (de los más pobres a los más ricos) en diversos momentos (Gill, Packard y Yermo 2003: Cuadro 11.1).

<sup>89</sup> No existen series históricas de cobertura en América Latina. La OIT ha efectuado 20 casos de estudio de cobertura (incluyendo a varios países de la región) y la Conferencia de 2001 dio máxima prioridad a la extensión de la cobertura y a la necesidad de compilar estadísticas. La AISS recién publicó un estudio con cálculos de la cobertura de 15 países del mundo, incluyendo Costa Rica, México y Uruguay (Ginneken 2002; OIT 2002b; AISS 2003b).

son precisas, debido al período diferente que estos usan para estimar la condición de cotizante (el último mes en los países con reforma estructural), pero indican que la cobertura promedio ponderada fue 47% circa 2002 (comparada con el promedio de 27% en el grupo estructural), sin Brasil disminuyó a 29% (ligeramente mayor que en el grupo estructural).

El sistema privado ha sido diseñado para una fuerza laboral formal, urbana, con empleo estable, salario medio y alto, masculina y con alta densidad de cotización, pero en la región la mayoría de la fuerza laboral es informal y/o rural-agrícola, con empleo inestable, salario bajo y reducida densidad de cotización (especialmente las mujeres), por lo cual es muy difícil extender la cobertura del seguro social (el aumento de la cotización del trabajador crea otra barrera a la cobertura). El sector informal creció de 42% a 47% del empleo urbano entre 1990 y 2000 (en parte debido a la flexibilización laboral, la globalización y la creciente competencia mundial), dicho sector es mucho mayor en los países menos desarrollados que tienen la cobertura más baja en pensiones (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú). El trabajo independiente, el más importante dentro del sector informal, tiene cobertura obligatoria sólo en Argentina, Brasil y Uruguay; también por las leyes aún no ejecutadas de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. En los otros diez países, la cobertura es voluntaria o están excluidos. Este grupo es muy difícil de incorporar, debido a que debe aportar su cotización más la del empleador (que no tiene), su empleo es inestable y su salario bajo, y es muy complejo afiliarlo y cobrar sus cotizaciones. El porcentaje de la fuerza laboral independiente es menor en los países con alta cobertura y mayor en los países de baja cobertura, pero aún en Chile un 32% de la fuerza laboral es independiente y sólo 7% está cubierto de forma opcional por los dos sistemas (incluyendo a los profesionales de ingreso alto). En Brasil, donde la cobertura es obligatoria, 23% está cubierto; en Paraguay donde es voluntaria sólo 0.2% está cubierto. Estas cifras sugieren que la obligatoriedad ayuda pero no resuelve el problema. En los países menos desarrollados, la población rural y la fuerza laboral agrícola fluctúan entre 29% y 55% y es también muy difícil de incorporar por la naturaleza de su relación laboral, su dispersión y bajísimo ingreso. Estimados de cobertura de este sector en cuatro países muestran que entre 87% y 96% no están cubiertos por el seguro social. Sólo tres países han instituido un seguro social campesino o rural, éste enfrentó problemas financieros en Ecuador y México, pero se ha afianzado en Brasil.

Las pensiones de asistencia social para los no asegurados se conceden en sólo cuatro de los doce países con reforma estructural (Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay), así como en dos de los siete países que mantienen sistemas públicos (Brasil y Cuba); los seis países son del grupo pionero-alto que tiene la cobertura mayor y la incidencia de pobreza menor (salvo Argentina después de la crisis). Estos programas han reducido la pobreza, pero cubren sólo entre 1% y 2% de la población total. Las leyes de otros cuatro países (Colombia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela) estipulan la creación de una pensión asistencial, pero no han sido aún implementadas. Los otros diez países (la mitad de la región) carecen de un programa de pensiones asistenciales implementado o por ley y son los que tienen la cobertura más baja y la incidencia de pobreza mayor (Bolivia ha concedido con altibajos un bono a los ancianos pero no está focalizado en los pobres).

En 2000 la cobertura de la población mayor de 65 años fluctuaba entre 72% y 87% en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, así como 56% en Costa Rica (grupo pionero-alto); bajaba a 12% en México y Bolivia (grupo intermedio); y era 9% en El Salvador (grupo tardío-bajo). El impacto de la reforma en la cobertura de los ancianos sólo es posible medirlo tentativa y parcialmente en Chile y Argentina; en el primero aumentó ligeramente en 1992-2000, pero debido a la expansión de cobertura de las pensiones asistenciales, ya que la cobertura del programa contributivo disminuyó; en Argentina disminuyó a un promedio de un punto porcentual en 1994-1999 y se proyecta continuará descendiendo al mismo ritmo en 2000-2030.

## **b. Políticas**

La seguridad social en la región no se ha ajustado a los procesos de transformación del mercado laboral y debe hacerlo, porque posiblemente continuarán y afectarán adversamente a la cobertura. Hay dos enfoques diversos de políticas para extender la protección o cobertura. El enfoque del Banco Mundial (“gestión del riesgo social”) es esencialmente económico, se centra en el individuo y combina diversos medios de protección: el seguro social, el mercado de seguro privado, y subsidiariamente el Estado que provee o subsidia protección cuando es necesario, mediante la focalización en los hogares vulnerables para que sean capaces de enfrentar los riesgos de manera eficiente (reducción de la pobreza), así como la creación y fomento de un entorno favorable al desarrollo de mecanismos de protección privada. En su nuevo documento, el Banco cambia el énfasis anterior, dando mayor prioridad al pilar público de prevención de pobreza a los ancianos, pero afirma que “la única forma sostenible de incrementar la cobertura en América Latina es a través de políticas que incrementen el crecimiento económico, no la cobertura de la seguridad social” (Gill, Packard y Yermo 2003: 209). El enfoque de la OIT contempla tres formas complementarias de protección: el seguro y la asistencia social como mecanismos convencionales; la promoción de programas descentralizados independientes, basados en la iniciativa local o comunal, el auto-financiamiento y la auto-gestión (especialmente el microseguro); y el diseño de mecanismos que conecten todas las formas de protección social. En los países en desarrollo de ingreso medio (los del grupo pionero-alto y varios del grupo intermedio latinoamericano) el Estado y el seguro social juegan un papel central, aunque es necesario adaptar el seguro para incorporar a grupos de trabajadores como los independientes y otorgar subsidios para proteger a grupos de bajo ingreso que no están asegurados. En los países de bajo ingreso (los del grupo tardío-bajo en la región), la capacidad de extender la cobertura del Estado y el seguro social es limitada, el seguro debe reestructurarse para mejorar la cobertura de sus asegurados, pero los mecanismos descentralizados tienen el mayor potencial (Cruz-Saco 2002; Reynaud 2002; OIT 2002b; Ginneken 2003).

Las reformas estructurales de pensiones, cualquiera que sea su modelo, deberían tener como primera meta la universalización de la cobertura de todos los trabajadores asalariados (incluyendo a los domésticos), una segunda meta más compleja, dependiendo de los países, sería extender la cobertura a grupos de difícil incorporación, como trabajadores independientes, otros informales y rurales-agrícolas. Con algunas excepciones notables, la rigidez de las instituciones gestoras de la seguridad social en América Latina no ha facilitado la incorporación de dichos grupos, una actitud que debería cambiar. Se necesitaría un plan bien concebido por el seguro social o el gobierno (con participación de las partes involucradas, respaldo de un estudio actuarial y un cronograma de implantación gradual), que introduzca flexibilidad en la incorporación, así como en las cotizaciones y prestaciones, para ajustarlas a la capacidad de pago y necesidades de estos grupos e incentivos para la afiliación. Por ejemplo, pagos trimestrales en vez de mensuales; opción de afiliarse a un programa que sea prioritario (salud, invalidez, sobrevivientes) en vez de entrar en todos los programas; fomento y apoyo de asociaciones de independientes que se encarguen de la afiliación y recaudación de sus cotizaciones o creación de un ente público que realice estas funciones cobrando comisiones razonables; descuento de las cotizaciones de los impuestos (en Chile no son deducibles para independientes pero sí para asalariados), combinado con incentivos para promover la formalización; pensión mínima escalonada de acuerdo con las cotizaciones aportadas; opción de utilizar el fondo acumulado para otros fines como la vivienda, una enfermedad catastrófica, la educación de los hijos o un negocio; reintegro del fondo acumulado cuando no genere derecho a pensión mínima, etc. También habría que considerar la cobertura obligatoria de los trabajadores independientes, como ya existe en tres países y se estipula en las leyes de reforma de otros seis países aunque aún no se han implementado; en Chile hay seis propuestas que recomiendan esta acción. La obligatoriedad ayudaría pero no resolvería el problema, de ahí que sea necesario evaluar

la viabilidad financiera de un subsidio estatal (como en Costa Rica o en la ley venezolana)<sup>90</sup> o una cotización de solidaridad (como en Colombia) destinada a los trabajadores de bajo ingreso, especialmente los que carecen de empleador, para incentivar su afiliación y, a largo plazo, reducir el número de ancianos carentes de protección y candidatos a la asistencia social. Estas políticas deben ser respaldadas por estudios financieros y actuariales, para evitar que agraven el déficit fiscal o aumenten demasiado las cotizaciones. Sin embargo, en algunos países del grupo tardío-bajo, se ha demostrado que hay capacidad tributaria suficiente para extender la cobertura, por ejemplo, en El Salvador, dicha carga era 10% en 2002, la menor de Centroamérica (Mesa-Lago 2003a). En los países en que las recomendaciones anteriores no fuesen factibles, habría que estimular y apoyar el microseguro, las asociaciones de trabajadores independientes y campesinos, otorgando incentivos a los mismos y coordinándolos o integrándolos gradualmente al seguro social, con paquetes de cotizaciones y prestaciones ajustados. En los países más pobres la única alternativa podría ser fomentar la ayuda familiar con algún tipo de incentivo.

El Banco Mundial plantea que en las últimas dos décadas las reformas se han centrado en el componente de capitalización, mientras se ha ignorado relativamente (dejado al margen) el componente de prevención de la pobreza en la ancianidad a pesar de la necesidad creciente de éste. Por ello recomienda colocar a la cabeza de los objetivos de la política previsional un programa público de reparto y prestación definida, que proteja a la población contra la pobreza, separado del componente de capitalización, con tres alternativas: (i) la actual pensión mínima garantizada dentro del sistema privado, la cual tiene la ventaja que es parcialmente financiada por el asegurado, pero las desventajas que sólo parte de los asegurados tiene derecho a ella y que podría crear un riesgo moral si se otorga conjuntamente con la opción para seleccionar fondos de inversión; (ii) la pensión asistencial para los pobres, cuya virtud es su focalización pero con los inconvenientes de su complejidad y costo de la prueba de ingreso, posible riesgo moral y su estigma social; y (iii) una pensión uniforme y universal que sería más sencilla de administrar pero que la mayoría de los países considera un lujo por su alto costo. Usando un ejercicio de simulación, el Banco proyecta para ocho países los costos de las tres alternativas en 2001-2050 como porcentajes del PIB.<sup>91</sup> El costo de la pensión uniforme-universal es el mayor llegando en 2050 a un porcentaje insostenible; el costo de la pensión mínima es el menor salvo en dos países en que la pensión focalizada e la menor. El Banco advierte que estas simulaciones son muy simples, que el costo no toma en cuenta factores importantes y que cada país debe decidir cual alternativa es la más conveniente y realizar proyecciones más cuidadosas (Gill, Packard y Yermo 2003).

En los países del grupo pionero-alto, los socialmente más desarrollados en la región (Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile y Uruguay) los gobiernos deberían universalizar sus programas de pensiones asistenciales para que cubran a todos los ancianos y discapacitados sin recursos propios o familiares (habría que decidir entre las tres alternativas del Banco Mundial o sólo entre la pensión asistencial focalizada y la universal). La ley costarricense ordena que la pensión asistencial focalizada sea universalizada pero no se ha implementado aún; en este país es importante controlar mejor dicha pensión y hacer más efectiva la prueba de ingreso para evitar que personas no necesitadas se beneficien de la pensión asistencial. En Argentina se ha estimado que la pensión básica universal uniforme constaría 2.7% del PIB, pero si es focalizada fluctuaría entre 0.4% y 0.7%, según tres opciones de la población meta; en 2002 había un alto consenso sobre la necesidad de universalizar la pensión asistencial con financiamiento fiscal (MTESS 2003). En Brasil, las pensiones rurales protegen a un segmento importante de la población pobre o de bajo ingreso. Hay un clima propicio para universalizar la pensión asistencial en Brasil y Chile. Un

<sup>90</sup> El Banco Mundial apoya este subsidio pero para enfrentar problemas en dos de sus propuestas: los planes de ahorro de empleadores para sus empleados que dejan afuera a los independientes, y para compensar el efecto regresivo de trabajadores ricos que reduzcan su carga impositiva mediante aportes diferidos a cuentas voluntarias (Gill, Packard y Yermo 2003: 176, 190)

<sup>91</sup> Las tres alternativas se comparan también con "las transferencias actuales", todo el costo fiscal de la transición, del cual sólo una parte pequeña es el gasto de las pensiones mínimas y asistenciales, lo cual complica y distorsiona sin necesidad la comparación. Lo ideal hubiese sido una comparación de las tres alternativas con el costo combinado actual de la pensión mínima y la asistencial.

incremento modesto del porcentaje del PIB (ahora muy bajo) asignado a estos programas reforzaría el efecto actual de reducción de la pobreza. Siempre habría que mantener una brecha entre el nivel de la pensión mínima del seguro social y la pensión asistencial (entre un tercio y una mitad), para evitar efectos perversos. Entre los países del grupo intermedio que tienen recursos pero aún carecen de una pensión asistencial, la ley de Colombia ya la estipula, pero no la de México y debería crearse. Los países menos desarrollados del grupo tardío-bajo deberían considerar programas asistenciales de tipo general, focalizados en los más pobres; los pagos en efectivo de dicho programa serían muy pequeños (por ejemplo, un bono de solidaridad) y se daría prioridad a otras prestaciones como la atención primaria de salud, la nutrición, etc. Los sindicatos, asociaciones de campesinos, de mujeres y otros grupos sociales tendrían que tomar conciencia del grave problema de la falta de cobertura y presionar al gobierno y los partidos políticos para que tomen acción (para políticas en esta sección, ver Mesa-Lago 1997b, 2000d, 2001c, 2003a; Arenas de Mesa y Hernández 2001; Bertranou 2001; OIT 2002b; SAFPb 2002b; SPS s/f.; Bertranou y otros 2002; Ginneken 2003; Martínez y Mesa-Lago 2003; Schulthess y Fipiponne 2003; Uthoff y otros 2003).

## **2. Igualdad, equidad o uniformidad en el trato**

### **a. Conclusiones**

Las reformas estructurales, en general, han homologado las condiciones de acceso y las normas de cálculo de las pensiones en los sistemas/componentes públicos (cerrados o abiertos), así como dentro de los sistemas privados, por lo que en este sentido han reforzado el principio de igualdad. No obstante, en los sistemas privados se ha entronizado el principio de equivalencia (la vinculación muy estrecha entre cotización y prestación) y el monto de las pensiones varía de forma considerable de acuerdo con el salario del trabajador, su densidad de cotización, el rendimiento de la inversión y factores macroeconómicos fuera de su control: “El fraccionamiento de los sistemas nacionales de solidaridad en grupos pequeños crea inevitablemente una disparidad más amplia de los niveles de las prestaciones... y en este contexto el caso extremo es el de las cuentas individuales” (OIT 2002b: 100). Entre los siete países que mantienen sistemas públicos, sólo Panamá tiene un programa unificado con condiciones homologadas para todos los asegurados; en el resto hay múltiples programas separados con condiciones de acceso y prestaciones superiores al del programa general, las cuales generan desigualdades injustificadas y erosionan el principio de igualdad de trato. Leyes de reforma paramétrica en Brasil y Venezuela, aunque aún no implementadas o en proceso, intentar reforzar dicho principio.

Las fuerzas armadas en todos los países (excepto Costa Rica y Panamá) mantienen costosos programas separados cuyas condiciones de acceso, cálculo y monto de las pensiones son más generosas que en el programa general y reciben cuantiosos subsidios fiscales (1.3% del PIB en Chile). A pesar de las alegadas bondades e incentivos del sistema privado, las fuerzas armadas han decidido que sus programas son superiores y resistido la integración. También hay programas separados para los funcionarios públicos en ocho de los 19 países y para otros grupos poderosos en doce países (ejecutivo, congreso, judicatura, magisterio, petróleo, banca). Estos programas tienen edades de retiro por vejez menores que las del programa general o conceden pensiones por antigüedad independientes de la edad. Los países con sistemas más segmentados sufren mayores desigualdades.

Ocho de los doce países con reforma estructural aumentaron las edades normales para el retiro, y ocho también incrementaron los años de cotización requeridos lo cual dificulta aún más el acceso a la pensión mínima. Los sistemas públicos no han aumentado las edades de retiro, pero tres de ellos tienen edades muy bajas en relación con sus esperanzas de vida (en Cuba y Venezuela 55 la mujer y 60 el hombre), por lo que el período promedio de jubilación es 26/20 años; además la media de años de cotización requeridos es 15 años, demasiado baja y mucho menor que en los sistemas privados; estas condiciones generosas son financieramente insostenibles. La ley de reforma de Brasil aumenta las edades de retiro de los funcionarios públicos, mientras que la de Venezuela

estipula un ajuste progresivo de las edades a la esperanza de vida. Los países del grupo pionero-alto, los más socialmente desarrollados en la región (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay), tienen edades normales de retiro entre cinco y diez años menos que los países menos desarrollados (Bolivia, Nicaragua y Perú fijan 65 años para ambos sexos) que tienen una esperanza de vida menor. En Bolivia se aumentó la edad de retiro del hombre en 10 años y la de la mujer en 15 años, lo cual reducirá el número de asegurados que podrá pensionarse, además no hay una pensión mínima garantizada. En los países con reforma estructural una minoría de la fuerza laboral podrá retirarse (antes de la edad normal si ha acumulado cierta suma en su cuenta individual) y recibir pensiones con tasas de reemplazo adecuadas. Las condiciones demasiado estrictas en los sistemas privados son justificadas por la necesidad de reforzar la sostenibilidad financiera de los sistemas pero son desincentivos para la afiliación (pueden explicar en parte la caída en el porcentaje de afiliados que no cotiza) y tendrán un impacto adverso en la cobertura, la solidaridad y la pobreza. Las pensiones asistenciales exigen 5 o 10 años de edad más que las pensiones contributivas, a pesar de que los pobres tienen una esperanza de vida menor. Las leyes de dos países (Colombia y República Dominicana), aún no implementadas, reducen la edad de retiro para las pensiones asistenciales, y en Brasil las edades para las pensiones rurales, ejemplos a seguir. En Argentina la mitad de las pensiones no contributivas son otorgadas por el congreso a personas con recursos; también algunas pensiones asistenciales en Costa Rica son concedidas a personas que no las necesitan.

Hay una creciente participación femenina en la fuerza laboral pero las pensiones de las mujeres son usualmente más bajas que las de los hombres por causas externas e internas al sistema de pensiones y es importante separarlas a los efectos de diseñar políticas. Las causas externas son (en relación con los hombres): una tasa de participación laboral menor (concentrada en actividades no cubiertas), desempleo mayor, salario inferior por igual tarea, densidad de cotización menor (por las causas anteriores y la interrupción del empleo para cuidar a los hijos), y esperanza de vida 4-5 años mayor. El sistema previsional de ocho países (tres privados y cinco públicos) fija una edad de retiro a la mujer 5 años menos que al hombre (dos años menos en otro país); como resultado, la mujer tiene un promedio de vida como pensionada 9-10 años mayor que el promedio del hombre. Aunque hay inequidades de género en los sistemas de pensiones públicos y privados, los públicos son relativamente más neutros porque conceden una pensión mínima igual, el cálculo de la pensión se basa en los últimos años de vida laboral y usan tablas de mortalidad iguales para ambos sexos, transfiriendo subsidios del hombre a la mujer; no obstante si la mujer se retira más temprano, con menos años de cotización, su pensión será inferior (dos países tienen una edad igual para ambos sexos, reduciendo ese problema). Los sistemas privados no son neutros en cuanto a género y acentúan las inequidades porque requieren un mínimo de cotizaciones para la pensión mínima, han aumentado el número de cotizaciones para acceder a las pensiones, se basan en la cotización de toda la vida laboral y aplican tablas de mortalidad diversas por género que resultan en pensiones femeninas menores que las masculinas. Por otra parte, seis sistemas privados y dos sistemas públicos tienen igual edad de retiro para ambos sexos, lo cual facilita a las mujeres acumular más cotizaciones y un fondo mayor en sus cuentas individuales, para ser distribuido en un período de retiro menor; esto no compensa por la esperanza de vida superior de las mujeres pero la atenúa cuando la mujer está casada, pues la renta vitalicia tiene en cuenta la expectativa de vida del cónyuge.

#### **b. Políticas**

A los efectos de reforzar el principio de igualdad en todos los países (así como apuntalar los principios de solidaridad y sostenibilidad), los sectores con programas separados deberían ser integrados y sus condiciones de acceso homologadas con el programa general. Si esto no fuese viable por razones políticas, habría que hacer obligatoria la incorporación para los futuros miembros de dichos sectores, así como que los actualmente cubiertos financien sus pensiones de privilegio. Leyes recientes en Colombia y Venezuela ordenan la incorporación al programa general de todos

los grupos actualmente separados (salvo las fuerzas armadas en Venezuela) y es de esperar que se implementen. La ley de reforma de Brasil uniformiza las condiciones de los funcionarios federales, estatales y municipales, además les fija una pensión máxima igual a la del programa general.

Las edades normales de retiro deberían ser ajustadas a la esperanza de vida, lo cual implicaría una reducción en algunos países (Bolivia, Nicaragua, Perú) y un aumento en otros países (Costa Rica, Cuba, Panamá, Venezuela). Los períodos de cotización son excesivamente largos en algunos países con reforma estructural y muy cortos en algunos sistemas públicos, también deberían ser ajustados. Ambos ajustes tendrían que ser basados en cálculos actuariales. Las pensiones asistenciales deberían ser concedidas a edades similares a las de las contributivas o con una brecha más reducida que la actual, previo estudio de factibilidad financiera; en Brasil la pensión rural se concede con cinco años menos que la edad normal de retiro en el programa general y ha tenido un impacto notable en la reducción de la pobreza aunque es costosa. Por otra parte habría que eliminar las pensiones graciables concedidas por el congreso de Argentina a personas no necesitadas y mejorar la focalización en Costa Rica para sacar a los “polizontes”; esos recursos podrían entonces ser usados para extender la pensión asistencial a los realmente necesitados.

Las políticas para reducir las inequidades de género deberían relacionarse con sus causas, independientemente de la naturaleza del sistema. En cuanto a las externas habría que promover empleos productivos y estables para la mujer, invertir más en el entrenamiento a niveles nacional y empresarial de la mujer, y asegurar la cobertura en ocupaciones en que se concentran las mujeres (servicio doméstico, trabajo independiente y a domicilio). Además, aplicar rigurosamente el principio de salario igual por trabajo igual, asegurar que la licencia por maternidad y el seguro de desempleo (donde exista éste) aporten las cotizaciones de la mujer al sistema previsional durante el período de licencia o compensación por desempleo, permitir la reducción del período pre-parto de la licencia por maternidad y alargar el período pos-parto a fin de dar más tiempo a la mujer para cuidar al recién nacido, y estipular la obligatoriedad de guarderías infantiles en empresas de cierto tamaño o establecer un programa público con tarifas reducidas y aportes fiscales. Con respecto al sistema previsional habría que homologar la edad de retiro normal en los países en que aún es diferente; el incremento de la edad de retiro de la mujer se haría paulatinamente durante un período de tiempo y se le permitiría el retiro anticipado pero con una pensión menor, calculada actuarialmente. La homologación de la edad de retiro sigue una tendencia universal si bien es opuesta por muchas mujeres que alegan que el retiro más temprano es una compensación por el trabajo doble que ellas realizan: en el empleo remunerado y en el hogar sin remuneración. Aunque este argumento tiene fundamento, la carga doméstica de la mujer empleada es con frecuencia aliviada por el servicio doméstico; en todo caso las labores hogareñas deberían ser compartidas por la pareja, lo requiere un cambio fundamental en la actitud del hombre.

Otras medidas a considerar serían: reducir el número de cotizaciones requerido para acceder a la pensión mínima de la mujer o introducir una pensión mínima escalonada cuyo monto dependa de los años de cotización; obligar a que rentas vitalicias de los asegurados hombres cubran a sus cónyuges para mejorar y alargar las pensiones de las viudas; introducir tablas unisexo para el cálculo de las pensiones por renta vitalicia (como se ha hecho en Hungría y Polonia) y crear un fondo solidario que compense a las compañías de seguro para evitar que éstas den preferencia a los hombres;<sup>92</sup> considerar en los retiros programados la posibilidad de abrir una cuenta familiar voluntaria de la pareja; establecer el reparto de la pensión en caso de divorcio uniendo todos los derechos adquiridos mientras la pareja permaneció unida y dividirlos en dos partes iguales; conceder créditos a la mujer por el tiempo sin empleo cuando está dedicada a la crianza de los hijos, estudiando la viabilidad de hacerlo dentro del sistema con una cotización de solidaridad o con aportes fiscales (otra alternativa sería introducir un programa de prestaciones por hijos a cargo), y/o

---

<sup>92</sup> El Banco Mundial rechaza la tabla de mortalidad unisexo porque tendría efectos adversos en los mercados de seguros privados (Gill, Packard y Yermo 2003).

extender la cobertura a las “amas de casa” como se hace ya en algunos países de la región, y extender las pensiones asistenciales a la mujer pobre para cerrar la brecha que existe en la mayoría de los países que otorgan dichas pensiones. Por otra parte debería de introducirse la pensión de viudez al hombre, una prestación que no existe en muchos países, incluido Chile (para políticas en esta sección, ver Ginneken 1999; OIT 2002b; SAFPb 2002b; Arenas de Mesa y Gana 2003; Bertranou y Arenas de Mesa 2003; CEPAL 2003; Sabates-Wheeler y Kabeer 2003).

### **3. Solidaridad y redistribución del ingreso**

#### **a. Conclusiones**

Dentro de los sistemas privados no existe la solidaridad entre grupos de ingreso y entre generaciones, porque ha sido sustituida por el principio estricto de equivalencia y la propiedad de la cuenta individual por el asegurado. La Conferencia de la OIT (2002b) ha declarado que la seguridad social es una herramienta importante para fomentar la solidaridad y la redistribución, y que los sistemas privados no deberían debilitar los sistemas en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados. Los partidarios de las reformas alegan que hay solidaridad pero en realidad ésta queda a cargo del fisco de manera exógena al sistema privado; también aducen que el Estado tiene sólo un papel subsidiario pero, de hecho el Estado tiene funciones cruciales como regulador y supervisor, a más de financista y proveedor de las pensiones del sistema público cerrado, de la mínima y de la asistencial. Estas tres pensiones combinadas en Chile constituían el 80% de todas las pensiones en 2002, mientras que las del sistema privado equivalían al 20% restante (cálculo del autor basado en Arenas de Mesa y Benavides 2003; SAFPb 2003; SSS 2003). En el muy largo plazo las pensiones pagadas por el sistema privado aumentarán y las del sistema público cerrado terminarán pero el Estado continuará financiando las pensiones mínimas y las asistenciales; la pregunta es cual será la proporción de las privadas y las financiadas por el Estado dentro de 20 o 30 años.

Un efecto progresivo de las reformas estructurales ha sido la homologación de las condiciones de acceso, pero de impacto limitado debido a la exclusión de regímenes privilegiados que no cotizan al sistema general, gozan de prestaciones generosas y reciben subsidios fiscales, combinada con la exclusión de la enorme mayoría de los trabajadores independientes y otros grupos de bajo ingreso. Las reformas han introducido varios mecanismos con impacto regresivo: la acentuación de las inequidades de género; la eliminación o reducción de la cotización del empleador en cinco países pero el aumento de la cotización del trabajador en seis (la norma mínima de la OIT estipula que los trabajadores no deben financiar más del 50% de las cotizaciones, por lo que al menos tres países violan dicha norma); los altos costos administrativos pagados exclusivamente por los trabajadores (con una excepción) y la comisión fija que afectan proporcionalmente más a los trabajadores de bajo ingreso (reduciendo el depósito en su cuenta individual y la pensión futura); y la transferencia de recursos fiscales a grupos de ingreso medio y alto (durante la transición), financiados en parte por los no cubiertos a través de impuestos al consumo, aún más regresiva cuando la cobertura es baja. La solidaridad y el efecto progresivo sobre la distribución surgen de las pensiones mínima y asistencial (esta última sólo otorgada en cuatro países), enteramente a cargo del Estado y financiadas con impuestos que paga toda la población, excepto en dos países en que hay una cotización de solidaridad cargada a los trabajadores de alto ingreso y empleadores. En Chile 5.3% del PIB es asignado por el Estado para financiar el costo de la transición pero sólo 0.4% para pensiones asistenciales. Los sistemas totalmente privados no son solidarios, mientras que los sistemas mixtos infunden un elemento de solidaridad en el primer pilar público, combinado con equivalencia en el segundo pilar de capitalización.

Los siete sistemas públicos se basan legalmente en la solidaridad y hay varios mecanismos para afianzarla: no se ha eliminado o reducido la cotización del empleador y la cotización de éste promedia el doble que la del trabajador (cumpliendo así la norma mínima del 50%); en dos países con alta cobertura el Estado financia el déficit del programa general; en dos países el Estado financia pensiones asistenciales y en uno contribuye al financiamiento de pensiones rurales; y en la

mayoría de los países las pensiones mínimas y máximas transfieren recursos de los asegurados de alto ingreso a los de bajo ingreso, así como del hombre a la mujer. Por el contrario hay prácticas que erosionan la solidaridad: en seis países los afiliados a los programas separados no cotizan al programa general, pero tienen condiciones de acceso y prestaciones mejores y reciben subsidios fiscales; en los países con baja cobertura la cotización del empleador pudiera transferirse a los precios haciendo que la mayoría de la fuerza laboral no asegurada contribuya a la minoría cubierta; en cinco países el Estado no cumple con sus aportes al programa general o adeuda sumas cuantiosas a éste, pero subsidia fuertemente los programas separados.

### **b. Políticas**

La ausencia de solidaridad en sistemas privados y la erosión de aquélla en sistemas públicos podría ser aliviada con la integración de los grupos privilegiados al sistema general o la eliminación de los subsidios fiscales que ellos reciben, utilizando esos recursos para ayudar a la incorporación de los trabajadores de bajo ingreso (proveyendo un subsidio a los independientes y otros trabajadores de bajo ingreso que carecen de empleador), la extensión de las pensiones asistenciales, el ajuste de la pensión mínima a la inflación, y medidas ya sugeridas para disminuir la inequidad de género. Para infundir un elemento de solidaridad en el sistema privado y reforzarla en el público, previa discusión nacional, los países deberían introducir una cotización solidaria a cargo de trabajadores de alto ingreso y/o empleadores (como en Colombia y la ley de la República Dominicana) o transferencias urbanas al sector rural y una cotización solidaria a las pensiones muy altas (como en la ley en trámite en Brasil); los recursos se dedicarían a extender la cobertura de los grupos de bajo ingreso y las pensiones asistenciales. La comisión fija de las administradoras en los sistemas privados debería ser eliminada y habría que debatir la posibilidad que las comisiones administrativas sean compartidas por los empleadores (como se hace en Colombia).

El Estado debe cumplir con sus obligaciones legales en ambos sistemas, especialmente las orientadas a reforzar la solidaridad, y pagar la deuda que tiene con los sistemas públicos. Estos deberían estudiar la posibilidad de introducir un régimen financiero de cuentas nacionales (como en parte del programa general de Brasil) que combina los principios de solidaridad y equivalencia.

Los países que no han introducido una reforma deberían ser muy cuidadosos en eliminar la cotización del empleador, pues no está probado que dicha cotización reduzca el empleo a largo plazo, pero hay evidencia importante que su eliminación provoca un incremento de la cotización del trabajador (con desincentivos a su afiliación y pago) o del costo fiscal o ambos. Los altos costos fiscales de la reforma estructural deberían balancearse en dichos países con la necesidad de recursos para la protección social de los grupos de bajo ingreso y pobre. Se necesitan investigaciones profundas sobre el impacto del costo fiscal de la reforma estructural en la distribución del ingreso, como de los efectos globales de los sistemas públicos en dicha distribución (para políticas en esta sección, ver Mesa-Lago 2001c; Uthoff 2003; para la relación entre solidaridad y sostenibilidad ver sección 6 abajo).

## **4. Comprensividad y suficiencia de las prestaciones**

### **a. Conclusiones**

No se pudo verificar el supuesto de la reforma estructural que las pensiones privadas son y serán mejores que las públicas debido a la falta de estadísticas comparativas del monto promedio de ambas pensiones y el porcentaje relativamente pequeño de las privadas pues el sistema no ha madurado. En Chile el promedio de las pensiones privadas de vejez (63% del total de las pensiones) en 2001-2002 era menor que el de las públicas, y el promedio ponderado de todas las pensiones privadas era sólo 3% mayor que el de las públicas. En Argentina la pensión promedio privada se estima disminuirá en 65% por causa de la crisis y los cambios en la cotización y la inversión. En Colombia, las pensiones públicas han sido superiores a las privadas debido a la fórmula de cálculo de las primeras, pero esto probablemente cambiará con la reforma legal de 2002. También es difícil comparar las tasas de reemplazo efectivas en ambos sistemas, porque las reformas son recientes y la

tasa del sistema privado dependerá de múltiples factores difíciles de predecir. En Chile, la densidad de cotización ha sido menor que la inicialmente prevista, por lo cual una mitad de los afiliados recibirá sólo una pensión mínima (70% del salario mínimo en 2000); encuestas tomadas en Santiago y Lima muestran que 30% de los hombres y 50-60% de las mujeres afiliadas no calificarán para una pensión mínima.

En los sistemas públicos la fórmula de cálculo de la pensión tiende a ser generosa. El salario base promedia los últimos 3 a 7 años de salarios, usualmente los más altos en la vida activa, lo cual genera efectos adversos: estimula la subdeclaración durante el primero y más largo período de la vida activa (que no se cuenta), así como la sobredeclaración en los últimos años (que sí se cuentan), con el fin de minimizar la cotización y maximizar la pensión; disminuye la vinculación entre las cotizaciones y las pensiones; penaliza a los asegurados que cumplen fielmente sus obligaciones y a los trabajadores manuales cuyo salario decrece según disminuye su capacidad física al final de la vida activa, y somete el cálculo al azar de la inflación. La tasa de reemplazo básica fluctúa entre 50% y 70%, mientras que la máxima oscila entre 70% y 100%, ambas muy altas a niveles internacionales (la mínima está por encima de la básica de 45% establecida por la OIT) y difíciles de financiar a largo plazo.

En los países con reforma estructural, la pensión mínima garantizada a los asegurados que no reúnen los requisitos de acceso debe por ley ser otorgada por el Estado (o el seguro social en los modelos mixtos) en todos los países, excepto en dos (Bolivia, y Perú que aparentemente no la paga). Todos los sistemas públicos otorgan legalmente una pensión mínima. El nivel de dicha pensión varía en ambos sistemas: en Brasil es igual a un salario mínimo, en Honduras 75% del salario mínimo y en Chile 70% del salario mínimo; no se logró obtener información sobre la suficiencia de la pensión mínima en todos los países. En los sistemas privados no hay pensión máxima ya que la pensión está basada en la cuenta individual. Los sistemas públicos tienen una pensión máxima mensual, por ejemplo, US\$800 en Brasil (para todo el sistema de acuerdo con la ley en trámite en 2003) y US\$1,500 en Panamá.

En los sistemas privados, el mejor ajuste de las pensiones al costo de vida es el de Chile pues se hace de manera constante a la inflación con la UF; en otros dos países se ajusta al IPC, en dos se ajusta al salario mínimo o al índice medio de salarios, en dos es discrecional; en El Salvador depende de los recursos fiscales y no se ajusta si el retiro es programado. La pensión mínima o no se ajusta o se ajusta de manera discrecional por el gobierno. En los sistemas públicos sólo dos países ajustan anualmente las pensiones al IPC, en otros tres el ajuste es discrecional, y en dos no hay ajuste, lo cual ha resultado en caídas en su valor real. El nivel de las pensiones asistenciales en seis países oscila entre 31% y 60% de la pensión contributiva promedio; en tres países era suficiente para cubrir las necesidades básicas, en otro país sólo la canasta básica de alimentos y en dos países era insuficiente. En los programas separados (fuerzas armadas, funcionarios públicos) tanto en los sistemas privados como en los públicos, la pensión es usualmente igual al último salario, es varias veces mayor a la pensión promedio del programa general, y se ajusta anualmente al IPC (o por encima de su nivel) o de acuerdo con el salario del personal en actividad.

## **b. Políticas**

Se necesita más información, estudio y tiempo para llegar a una conclusión sobre la vigencia del principio de suficiencia en los sistemas privados y públicos, así como del supuesto que las pensiones privadas serán mejores que las públicas. A ese efecto deberían publicarse series estadísticas históricas comparando los promedios de las pensiones privadas y públicas, desagregadas por riesgo. Hay que determinar si la tasa de reemplazo actual de los sistemas privados cumple al menos el mínimo recomendado por la OIT de 45% para un asalariado medio con 30 años de cotización. En los sistemas públicos, a fin de resolver o aminorar los efectos nocivos del uso de los últimos años de salario para el cálculo del salario base, así como reforzar el vínculo entre cotización y pensión, tendría que extenderse el período a toda de la vida activa del asegurado (al

menos a 25 años), ajustando anualmente los salarios a la inflación, para lo cual se necesitarían sistemas informáticos mejores que los actuales en muchos países. Las tasas de reemplazo mínima y máxima en los sistemas públicos deberían ser calculadas con base en un estudio actuarial. Los sistemas mixtos combinan el principio de solidaridad, en el primer pilar, con el principio de equivalencia en el segundo pilar. Tanto en los sistemas privados como públicos, la homologación de las condiciones de acceso y cálculo de las pensiones de los programas separados con el programa general sería esencial para generar recursos a fin de sostener y si es posible mejorar el nivel de las pensiones mínimas del sistema general.

Se requieren estudios para determinar si las pensiones mínimas y asistenciales cubren al menos las necesidades básicas, en caso contrario habría que considerar la viabilidad financiera de un aumento para hacerlas suficientes. Todas las pensiones deberían ser ajustadas anualmente al costo de vida. En todo caso hay que mantener brechas entre la pensión promedio contributiva, la pensión mínima y la pensión asistencial, con el fin de evitar incentivos perversos. Por último hay que resaltar el vínculo entre los principios de universalidad, solidaridad, suficiencia y sostenibilidad: una cobertura mayor y efectiva de la fuerza laboral, una mejor densidad de cotización y la ayuda de los mecanismos solidarios sugeridos en las secciones anteriores, debería mejorar el nivel de las pensiones contributivas, así como disminuir la necesidad de financiar pensiones mínimas y asistenciales por el Estado, con lo cual se reduciría el costo fiscal. Por ejemplo, se ha estimado que en Chile un incremento de la densidad de cotización de 10 puntos porcentuales y 4% en la cobertura genera un aumento de 7% en la pensión y reduce el costo fiscal en 6% (Arenas de Mesa y Hernández 2001; para políticas en esta sección, ver Mesa-Lago 1997a, 2000e, 2003c; Saldaín 2003).

## **5. Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación**

### **a. Conclusiones**

El proceso de unificación y homologación de las condiciones de acceso de múltiples programas de pensiones en América Latina ha sido difícil, prolongado y desigual en los países. Hay ejemplos exitosos en países con reformas estructurales y sin ellas, en sistemas públicos y privados y, dentro de los últimos, en los tres modelos. Sistemas privados con alto grado de unificación son los de Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador y Perú; pero persiste aún segmentación notable en Argentina, Colombia y México. En los sistemas públicos, el de Panamá está totalmente unificado; Cuba efectuó una unificación considerable pero aún persisten tres programas, como en Guatemala. En el resto hay considerable segmentación (Brasil está sentando las bases para la unificación), especialmente en Honduras, Paraguay y Venezuela (la ley de reforma del último estipula la integración de todos los programas, excepto las fuerzas armadas). En todos los países (salvo Costa Rica y Panamá) las fuerzas armadas mantienen un programa separado. Donde las reformas estructurales cerraron el sistema público, sus pensiones se gestionan por una entidad centralizada pública pero los programas separados de las fuerzas armadas y otros que subsisten tienen administración propia. Todos estos países tienen una superintendencia pública aunque ésta carece de jurisdicción sobre los programas separados (salvo en Costa Rica). Por otra parte, la gestión del sistema privado se ha descentralizado, repartida entre dos y doce administradoras privadas o múltiples según los países.

El Estado tiene un papel importante en todos los países, con independencia del sistema. En los sistemas privados su role es fundamental en vez de subsidiario ya que ha hecho obligatoria la afiliación, regula y supervisa el sistema, financia sus costos de transición, y provee pensiones mínimas y asistenciales que constituyen la mayoría del total. En los sistemas públicos el papel del Estado en la administración va desde un role casi total (Cuba) hasta múltiples programas autónomos sin coordinación entre ellos ni supervisión estatal (Paraguay, Honduras, Venezuela).

El monopolio del sistema público es criticado por carecer de incentivos para aumentar la eficiencia y reducir el costo administrativo; la experiencia de la región en gran medida confirma

este argumento, pero hay excepciones notables de bajo costo administrativo en países con alta cobertura que se beneficiaron de economías de escala (por ejemplo, Brasil). Por otra parte hay que investigar si la fragmentación de las administradoras privadas ha reducido el efecto de economías de escala. Las reformas estructurales usualmente han aumentado la eficiencia en el mantenimiento de las cuentas individuales y el informe periódico de éstas al asegurado; en algunos países han disminuido el tiempo para procesar las solicitudes de pensión y comenzar el pago de ésta. Los sistemas públicos tendrían que mejorar la eficiencia con medidas como la eliminación del personal innecesario y sus planes de prestaciones superiores a las de los asegurados; la introducción de sistemas electrónicos para mantener la cuenta individual y controlar el pago de las cotizaciones, lo cual permitiría un procesamiento más rápido y efectivo de las pensiones.

Se alega que la libertad de elección, la competencia y las bondades del sistema privado promoverán el cambio de afiliación hacia el mismo, aumentarán la eficiencia y reducirán el costo administrativo. A mediados de 2003, los afiliados en el sistema privado (o componente privado del mixto) fluctuaban entre 80% y 100% en siete países y la mitad en dos países. Sin embargo, esto no se debió sólo a las bondades del sistema privado y la libertad de elección, pues la ley obligó el traspaso de todos los asegurados al sistema privado en tres países, redujo la cotización en el sistema privado o introdujo incentivos para el traspaso en otros dos, hizo un corte por edad e impuso al grupo más joven el traslado al sistema privado en otros cinco, y obligó a los nuevos entrantes en el mercado laboral a afiliarse al sistema privado en diez países. La retención de la mitad de los asegurados por el sistema público de Colombia se debe a que la pensión promedio de éste era superior al promedio de la privada, pero la ley de 2002 probablemente invertirá esa situación; sólo este país permite el cambio de sistema, antes cada tres años y ahora cada cinco años.

Para que funcione la competencia en un sistema privado es esencial que haya un número adecuado de administradoras, el cual depende del tamaño del mercado de asegurados. Los países con el mayor número de asegurados (México y Argentina) tienen más administradoras, pero los países con un número pequeño de asegurados (Bolivia y El Salvador), sólo tienen dos o tres administradoras. El Estado en Bolivia dividió a los asegurados entre las dos administradoras e impidió cambios entre ellas hasta 2002; a mediados de 2003 aún había dos administradoras y el mayor accionista en ambas era un banco extranjero, por lo que existía un monopolio virtual. Inicialmente las administradoras proliferan, pero más tarde se fusionan y su número disminuye. Incluso en aquellos países donde hay un número apropiado de administradoras, ocurre una alta y creciente concentración de asegurados en las tres mayores (mayor donde existen sólo administradoras privadas que donde hay administradoras de naturaleza múltiple). La concentración no resulta usualmente de una selección informada basada en las bajas comisiones y altos rendimientos de las administradoras, sino de otros factores como los comisionistas o promotores y la publicidad. El Banco Mundial reconoce que la industria es un oligopolio, con una clientela cautiva y creciente concentración, no hay realmente competencia y existe evidencia del desarrollo de un cartel poderoso.

Como la competencia no funciona de forma adecuada en muchos sistemas privados, el costo administrativo es muy alto y no se ha reducido de manera significativa. El costo total como porcentaje del salario oscila entre 2% en Bolivia (porque la comisión es muy baja ya que no hay competencia) y 4% en México (por el alto costo del seguro de invalidez y sobrevivientes); los asegurados pagan todo este costo, salvo en Colombia donde son compartidos con el empleador. Como porcentaje de la deducción total sobre el salario dicho costo toma entre 18% en Bolivia y Uruguay y 45% en Argentina, lo cual reduce proporcionalmente la suma depositada en la cuenta individual. La prima para cubrir los riesgos de invalidez y muerte es el componente menor del costo y ha tendido a descender (excepto en dos países), mientras que la comisión para administrar el programa de vejez es el componente mayor y se mantiene alta y no ha disminuido significativamente en la mayoría de los países. Causas del alto costo administrativo son el mercadeo, la publicidad y las comisiones pagadas a los vendedores. Las reducciones en el costo de

operación no han sido pasadas a los asegurados en forma de comisiones más bajas. En los sistemas públicos el costo administrativo como porcentaje del gasto total en cuatro países varía entre 1.6% en Brasil y 24% en Honduras; aunque se necesita información de los otros tres países, parece ser que a mayor el número de asegurados menor el costo administrativo y viceversa.

Antes de las reformas estructurales, virtualmente todos los países tenían administración tripartita, aunque no siempre era efectiva. Las reformas pasaron la administración a empresas privadas, aunque en la mitad de los países es por administradoras múltiples (las públicas tienen la mayoría de los asegurados en Costa Rica y Uruguay). En el sistema mixto de Costa Rica y Uruguay, la representación tripartita en el primer pilar continúa y en el primero fue reforzada por la reforma. Las administradoras gestionan el programa de vejez (hacen todas las decisiones de inversión) y las compañías de seguro comerciales gestionan el de invalidez y sobrevivientes (salvo en Colombia y México donde se hace por el seguro social). Las superintendencias son públicas en todos los países, aunque su grado de independencia varía. No hay participación de trabajadores, empleadores y pensionados ni en las administradoras, ni en la superintendencia, ni en las compañías de seguro, excepto por la ley aún no implementada de la República Dominicana. El asegurado tampoco puede hacer decisiones sobre la inversión de su fondo de pensiones, salvo en Chile donde pueden ahora escoger entre cinco fondos de inversión; la ley de Ecuador estipula que habrá un representante de los trabajadores en la administración de la inversión. En todos los sistemas públicos (salvo en Cuba) hay representación tripartita de trabajadores, empleadores y el gobierno en la administración (también de los pensionados en tres países). Los representantes combinados de trabajadores y empleadores tienen mayoría o empate respecto a los representantes del gobierno en las directivas de cuatro países, pero están en minoría en Paraguay; la ley de Venezuela no especifica la participación de cada sector.

#### **b. Políticas**

La unificación de los programas separados en un sistema general de previsión social sería fundamental para garantizar los principios de universalidad, igualdad de trato, solidaridad y unidad, así como para permitir la portabilidad, a más de reducir costos y generar recursos con el fin de ayudar a extender la cobertura, proteger a la población vulnerable y aumentar las pensiones mínimas. Esta medida es aplicable a 17 países en cuanto a las fuerzas armadas, así como a 12 países (seis con sistemas privados y seis con sistemas públicos) respecto a otros programas separados. En los sistemas públicos el Estado debería cumplir con sus obligaciones financieras y abstenerse de explotar los fondos de pensiones, de lo contrario, en el largo plazo tendrá que subsidiar fuertemente el sistema y enfrentar una población anciana desprotegida.

El sistema privado por sí mismo no garantiza la competencia ni la reducción del costo administrativo. La superintendencia debería jugar un papel más activo en evitar monopolios u oligopolios, reducir barreras de entrada y fomentar la creación de nuevas administradoras. Se debería considerar el ejemplo de México que ha reducido la concentración de manera notable estableciendo un tope porcentual de afiliación a las administradoras (un decreto suspendido en Argentina estipulaba dicho tope). La superintendencia y/o las administradoras tendrían que asignar recursos en mejorar la información (de manera sencilla y comprensible) a los asegurados, divulgar en los medios de comunicación un ordenamiento de las administradoras de acuerdo con sus comisiones y rendimientos netos, así como a las compañías de seguro con base a sus rentas vitalicias, y educar a los asegurados para que puedan hacer una selección informada y racional entre administradoras, fondos alternativos de pensiones y rentas vitalicias/ retiros programados. El Estado tendría que intervenir para lograr estas acciones, así como regular estrictamente la labor de los vendedores y establecer normas sobre la veracidad de la publicidad y su función informativa y educativa. Los países que tienen sistemas públicos con un número pequeño de asegurados y aún no han hecho una reforma (Honduras, Panamá, Paraguay), tendrían que ser cautelosos en copiar la reforma estructural realizada en países con un número grande de asegurados, ya que es altamente probable que no funcione la competencia. Si se deciden por una reforma estructural deberían

organizar administradoras múltiples (como en la mitad de los países), en vez de sólo privadas, y permitirles usar la infraestructura existente de otras instituciones financieras para facilitar la entrada en el mercado, aumentar la competencia, aprovechar economías de escala y reducir el costo.

Se necesita investigación para realizar comparaciones adecuadas del costo administrativo en los sistemas privados y públicos, debido a que en los primeros se fijan principalmente como porcentaje del salario o una suma fija, mientras que en los segundos se calculan como porcentaje del gasto o del ingreso. La fijación del costo administrativo como porcentaje del salario y la falta de competencia efectiva no han creado incentivos para reducir dicho costo por lo que es necesario buscar alternativas que requerirían modificaciones legales. Una es fijar un tope relativamente bajo que podría ajustarse si se comprobase que no ofreciese los incentivos necesarios. Otra es fijar el costo administrativo de manera exclusiva o principal como un porcentaje del saldo de la cuenta individual o del rendimiento de la inversión, para el último habría que analizar el resultado de su aplicación en Costa Rica. En todo caso hay que asegurar que el ahorro por reducción del gasto operativo sea transferido a los asegurados a través de comisiones más bajas. En los sistemas públicos el Estado debería regular los costos de gestión, ponerles un tope e introducir incentivos para su reducción; los gastos administrativos deberían estar sometidos a la auditoría de una entidad pública preferiblemente autónoma con autoridad suficiente. Habría que establecer topes a la contratación de empleados del seguro social, así como institucionalizar un método de contratación y ascenso asentado estrictamente en el conocimiento y el desempeño, así como del despido de empleados incompetentes o que no cumplen con sus obligaciones.

Una medida controversial propuesta por el Banco Mundial es dar a los empleadores un papel prominente en la administración del sistema privado, actuando como intermediarios entre los asegurados y las administradoras de los fondos de pensiones, con las funciones siguientes: (i) recaudación de las cotizaciones y mantenimiento de archivos; (ii) asistencia en la selección de administradoras y fondos de inversión, y (iii) provisión de planes ocupacionales de ahorro voluntario de cotización definida (el Banco considera “indeseables” los planes de prestación definida como abundan en Brasil), mediante contratos de grupo negociados con las administradoras en que las empresas tendrían más poder que los individuos para conseguir ventajas. El Banco alega que estas funciones empresariales se apoyarían en la infraestructura existente (el archivo de cotizaciones que llevan los empleadores y su labor de descontar y transferir éstas) y aumentaría la competencia y la eficiencia, a par que disminuiría el costo administrativo. Pero el Banco identifica varios problemas: habría un riesgo mayor de conflictos de interés, sería necesaria una estructura reguladora y de inspección mayor que la existente y ésta tendría costos superiores –debido al largo número de empleadores comparado con el número reducido de administradoras– (Gill, Packard y Yermo 2003). Aparte que los supuestos efectos beneficiosos de estas funciones requerirían comprobación, hay otros dos problemas serios que el Banco omite. Como ya se demostró (sección III-A-6-a), en Chile los empleadores con frecuencia recaudan las cotizaciones de los trabajadores pero no las transfieren y la deuda por este concepto es considerable y parte de ella es incobrable. En vista a esto, entregar al empleador la función recaudadora y de archivo del sistema sería como nombrar al zorro el guardián del gallinero. Además, en caso de malversación o mal funcionamiento de los planes o bien el asegurado perdería toda o parte de su pensión o el Estado tendría que ser garante de la misma. Todo esto aconseja extrema precaución en llevar a cabo esta política, especialmente en la mayoría de los países de la región en que el sector empresarial no está bien desarrollado, existe una tradición de incumplimiento patronal y los mecanismos de supervisión estatal son poco eficientes.

En los sistemas privados los trabajadores (y los empleadores cuando cotizan) deberían participar en la administración de los fondos de pensiones, puesto que ellos son los propietarios de los mismos. Dicha participación podría ser directa en la administración o a través de organismos consultivos que les permita expresar su voz en cuestiones clave. También los asegurados deberían tener la opción de escoger entre varios fondos de inversión como se hace en Chile. En los sistemas

públicos donde los trabajadores y empleadores no tienen mayoría en la directiva, debería asegurarse ésta. Los países que aún no han reformado sus sistemas, así como aquellos en que funciona un sistema privado pero están estudiando cambios en el mismo, deberían promover un diálogo entre el gobierno, los trabajadores y los empleadores para intentar un consenso que legitime las reformas y los cambios a éstas. La OIT ha reiterado que los sistemas públicos o privados deben respetar el principio de participación de los interesados en la administración (de forma bipartita o tripartita) o ellos deben tener un papel consultivo cuando la administración es pública (como la superintendencia); la Conferencia de 2001 recomendó también el diálogo de los tres sectores para generar consenso social, especialmente cuando se debate una reforma del sistema (para políticas en esta sección, ver Barr 2000, 2002; OIT 2000b, 2002b; Gill, Packard y Yermo 2003; Mesa-Lago 2003d, 2004).

## **6. Sostenibilidad financiera**

### **a. Conclusiones**

La sustitución de un sistema de reparto por uno de CPI no resuelve necesariamente los problemas del primero: más de la mitad de los afiliados no cotiza puntualmente al sistema; la baja densidad de cotización provocará la necesidad que el Estado financie pensiones mínimas y asistenciales agravando y prolongando el déficit fiscal y el período de transición, y el ascenso de la esperanza de vida obligará a aumentar la cotización o la edad de retiro o ambas.

La evidencia empírica acumulada hasta ahora rechaza el supuesto que la propiedad de la cuenta individual y la aplicación estricta del principio de equivalencia en el sistema privado crean fuertes incentivos para el pago puntual de la cotización, ya que así la pensión será mayor. En siete países sólo entre 33% y 52% de los afiliados son cotizantes activos (74% en Costa Rica), el promedio ponderado de todos los países era 42% en 2002 y las series históricas exhiben una tendencia declinante entre 1998 y 2003. El Banco Mundial aún sostiene que hay una densidad de cotización mayor después de la introducción del sistema privado en Santiago y Lima, aunque reconoce que la mejora en los incentivos atribuible al sistema privado no ha sido rigurosamente comprobada: Después de ganar el derecho a la pensión mínima, la mayoría de los asegurados deja cotizar al sistema privado porque dan preferencia a otras alternativas menos riesgosas, costosas e ilíquidas, como vivienda, empresa familiar, seguro de vida y educación de los hijos. Las explicaciones que se dan por el incumplimiento en el pago de las cotizaciones con frecuencia citan la salida o abandono de la fuerza laboral, el desempleo, el cambio de empleo formal a informal y el trabajo temporal. Pero la evasión y mora patronal son importantes, por ejemplo, en Chile la deuda por morosidad aumentó seis veces en el decenio del 90, un 43% era incobrable y el total equivalía a 1% del valor total del fondo de pensiones. Otra causa posible, que requiere investigación, es el impacto del incremento de la cotización del trabajador en seis países, el cual puede generar desincentivo para el cumplimiento.

En los sistemas públicos, a más maduro el sistema mayor es la cotización total, así la más alta es la brasileña y la más baja es la hondureña. En 1998-2002 la evasión y la morosidad variaban en los países, la mora en Panamá era sólo 12% de los ingresos, pero era superior al ingreso previsional en Honduras; la evasión era 44% de los asalariados formales en Venezuela y ascendía a 77% en Paraguay; el Estado era en parte responsable de la mora. Los países del grupo pionero-alto enfrentan los problemas más severos de sostenibilidad financiera, los cuales se atenúan en el grupo intermedio y son de importancia menor en el grupo tardío-bajo. El régimen financiero en Brasil, Cuba y Venezuela es reparto (Brasil tiene un régimen parcial de cuentas nocionales) y los otros cuatro países tienen régimen de CPC. El balance de ingresos menos egresos anuales resultó en déficit financiero o contable en tres países (Brasil, Cuba y Venezuela) y en superávit en los otros cuatro (los mayores en Honduras y Guatemala). La tasa de cotización de equilibrio en cinco países sugiere que en Cuba, Panamá y Venezuela el desequilibrio actuarial es grave, pero no lo es en Guatemala y Honduras.

El Banco Mundial y los partidarios de las reformas estructurales alegan con razón que la reforma en realidad revela la DIP que está oculta en los sistemas públicos; también afirman que el costo fiscal de la transición (déficit del sistema público, bono de reconocimiento y pensión mínima, a más de la pensión asistencial en algunos países) gradualmente se reducirá y desaparecerá. Pero se demostró que dicho costo es considerable y mayor a lo inicialmente previsto, que tomará un período mayor al proyectado y crecerá en los próximos 40 años en cinco de ocho países en que el Banco Mundial ha hecho proyecciones. En 2000 Chile tenía el costo fiscal más alto, 6% del PIB, a pesar de haber transcurrido dos decenios desde que se inició la reforma, en parte porque ha protegido mejor los derechos en la transición. Pero este país tomó medidas para enfrentar el costo fiscal y ha mantenido una política económica adecuada con buenos resultados. Por el contrario Argentina proyectó un costo de 2% pero en realidad promedió 4.6% antes de la crisis y su política económica fracasó. Se estima que tomarán entre 40 y 70 años para que desaparezca el costo fiscal y el sistema privado se asienta en proyecciones macroeconómicas difíciles de predecir en tan largo plazo. Los países que introdujeron las reformas después de Chile aprendieron la lección y tomaron medidas para reducirlo, pero a costa de restringir los beneficios de los asegurados (Bolivia, El Salvador, Perú).

El desequilibrio en los sistemas públicos se agrava en los países del grupo pionero-alto por el proceso de envejecimiento de la población pero esto no es un problema en los países del grupo tardío-bajo por la juventud de su población. La relación de cotizantes por un activo es 1.7 en Brasil y 2.5 en Cuba, pero 7.5 en Panaguay y 22 en Honduras. Se aduce que el sistema privado no será afectado por el proceso de envejecimiento de la población, pero con la esperanza de vida creciente, la cotización definida será a largo plazo insuficiente para financiar una pensión por un período más largo. Además, el costo fiscal elevado y prolongado podría crear presiones que inclinarían al Estado a restringir algunas garantías (como el pago del bono de reconocimiento o la pensión mínima).

#### **b. Políticas**

Se necesita más investigación sobre las causas de que un promedio de 58% de los afiliados en los sistemas privados no cotice, a fin de diseñar medidas apropiadas para mejorar dicha situación. Un problema general que requiere más regulación y ejecución estatal es la evasión y mora patronal, especialmente en los países que abolieron la cotización del empleador, ya que la retención y no transferencia de la cotización del trabajador es un delito, también es importante investigar las características de las empresas morosas (tamaño, sector económico, si son privadas o públicas) a fin de diseñar políticas adecuadas para enfrentar el incumplimiento. En todos los países el Estado debería cumplir puntualmente con sus obligaciones como empleador y jugar un papel más activo en mejorar los mecanismos de recaudación y el control de la evasión y la morosidad, a través de las siguientes medidas: modernizar el cobro y control del pago con mecanismos electrónicos, mejorar la inspección y permitir el acceso a la contabilidad de las empresas, establecer controles cruzados con la agencia estatal tributaria y una identificación única, reforzar el derecho a cobrar las cotizaciones retenidas y no pagadas y aplicar sanciones y multas fuertes por el incumplimiento, y crear un tribunal especial ágil para las reclamaciones de deudas patronales. En los sistemas privados habría que evaluar si la recaudación centralizada (como existe en la mitad de los países) es más eficiente que el sistema de pago directo a la administradora como se hace en la otra mitad. Costa Rica tiene la legislación más completa y estricta sobre el incumplimiento, con fuertes sanciones y el porcentaje más alto de afiliados que cotizan puntualmente, pero no ha publicado una evaluación del efecto de dicha legislación, la cual podría ser muy útil en la región. Otras medidas serían permitir al trabajador la reclamación directa al patrono deudor, con el apoyo de un organismo público de defensa ciudadana o de los sindicatos o ambos, para evitar represalias. En los sistemas privados habría que educar al asegurado sobre el análisis minucioso de los informes periódicos de su cuenta individual para detectar la mora patronal; en los sistemas públicos habría que conducir campañas públicas para que los asegurados sean más conscientes de este problema y tomen acción. Si la deuda es incobrable habría que explorar la posibilidad de que el Estado la financie, pero esto podría

volverse un incentivo para el incumplimiento. El ataque a la evasión y la mora sólo a través del control y las sanciones en los sistemas públicos no sería efectivo si no existe una relación adecuada entre la cotización y la pensión. Los países que estén considerando reformas estructurales deberían evaluar con cuidado la eliminación o reducción de la cotización del empleador para evitar aumentos en la carga financiera sobre los asegurados y/o el costo fiscal y sus efectos adversos.

El costo fiscal de la transición de una reforma estructural (así como la DIP) debería ser proyectado de una manera profesional y cuidadosa, porque puede extenderse entre 40 y 70 años, dependiendo de las características demográficas y la antigüedad del sistema de pensiones. Dichas proyecciones deberían someterse a una auditoría externa y publicarse para que puedan ser sujetas al examen de expertos nacionales y organismos internacionales. Es importante identificar las fuentes de financiamiento del costo fiscal y diseñar políticas económicas efectivas para hacerle frente. Los países deberían equilibrar el deseo de reducir el costo fiscal con la protección de los beneficios de los asegurados en la transición, así como la necesidad de extender la cobertura y proteger la población no asegurada y pobre. Tanto los sistemas públicos como privados deberían hacer evaluaciones y proyecciones actuariales periódicas del sistema previsional (en los sistemas privados incluyendo el componente público), teniendo en cuenta el envejecimiento de la población; los estudios actuariales son imprescindibles antes de acometer una reforma estructural o paramétrica. Los sistemas públicos deberían responsablemente tomar medidas para reforzar la sostenibilidad financiera; aunque estas son más urgentes en los del grupo pionero-alto y algunos del grupo intermedio, los del grupo tardío no deberían demorar los cambios pues mientras más se posterguen más duras serán las medidas. Por último, pero no menos importante, las medidas sugeridas en las secciones anteriores (extensión de la cobertura, introducción o universalización de pensiones asistenciales, reducción de inequidades de género, infusión de solidaridad, etc.) deberían ser precedidas de un estudio de sostenibilidad, identificando las fuentes de financiamiento y su impacto en las cotizaciones y la carga tributaria (para políticas en esta sección, ver McGillivray 2001; Barr 2002; OIT 2002b; Uthoff 2002; Martínez y Mesa-Lago 2003).

## **7. Promoción del ahorro nacional, el mercado de capitales y el rendimiento**

### **a. Conclusiones**

Este nuevo principio sostiene que, en contraste con los sistemas públicos, los sistemas privados promueven la acumulación de capital, el ahorro nacional, el mercado de valores, la diversificación de la cartera y altos rendimientos reales. Se comprobó que ha habido una notable acumulación de capital, aunque con variaciones de acuerdo con el tiempo de operación de la reforma, el número de asegurados, el tamaño de la economía, el nivel de los salarios y el rendimiento de la inversión. A fines de 2002 la acumulación más alta era 56% del PIB en Chile, en otros siete países fluctuaba entre 5% y 15.5%, y en Costa Rica era 1% debido a que su reforma es muy reciente. En dos sistemas públicos, las reservas del programa general como porcentaje del PIB en 2000 sobrepasaban las acumulaciones de todos los sistemas privados excepto la de Chile: 16% en Honduras y 17% en Panamá. Por otra parte, los esquemas voluntarios de pensiones complementarias en Brasil habían acumulado el doble del capital en los fondos de pensiones chilenos y equivalían al 14% del PIB, mayor que en siete sistemas privados.

El impacto de la acumulación en el ahorro nacional en los sistemas privados debe ser medido anualmente substrayendo el costo fiscal a la acumulación de capital. Cuatro estudios sobre Chile, el único país en que hay un largo período para sustentar el análisis, a más de una reforma exitosa, concluyen que el balance neto ha sido negativo: dos estudios estimaron un promedio anual de -3% del PIB en los primeros 16 años y uno de ellos advirtió que no debería abrigarse la esperanza de que la reforma incrementase el ahorro nacional. Por el contrario, tres estudios estiman que el impacto fue positivo, aunque con diversa magnitud, a veces excluyendo componentes del costo fiscal, y sobre la base de distintas variables. Uno de los estudios advirtió que los resultados dependerán de

cómo se financia el déficit fiscal, la conducta del ahorro obligatorio y voluntario, y las diversas características de las economías. A similares resultados contradictorios han arribado dos estudios sobre el impacto de la reforma de pensiones chilena en los mercados de capitales y financieros. Uno encontró que la reforma ayudó a que los mercados financieros fuesen más líquidos y maduros, así como que la evidencia empírica coincide con el supuesto que la reforma contribuyó al desarrollo del mercado financiero y una cartera más diversificada, pero advirtió que no existía prueba fehaciente de que la reforma fuese el factor decisivo. Otro estudio concluyó que el impacto directo de los flujos de pensiones en el mercado financiero había sido bastante robusto y recomendó una reforma lo más radical posible para acentuar dicho efecto. Pero el Banco Mundial advierte que otras reformas paralelas (como la tributaria) pueden haber impulsado el desarrollo del mercado financiero y que es extremadamente difícil aislar los impactos de varias reformas.

Pero no cabe duda que en la mayoría de los sistemas privados no ha ocurrido una diversificación de la cartera de inversión del fondo de pensiones. En cinco de nueve países entre 69% y 90% de la inversión estaba concentrada en valores públicos de deuda a fines de 2002 y, en otros dos países era 50% y 56%. Después de 21 años de reforma Chile logró reducir dicha inversión a 30%, en gran medida debido a la acción de la superintendencia. Sólo tres países tenían inversión en acciones a fines de 2002 (6% a 31%); un par de países prohíben la inversión en instrumentos extranjeros y sólo en cuatro hay una proporción significativa (4.5% a 16%). En dos países sobre los que hay estadísticas comparativas, el rendimiento del fondo de pensiones fue inferior que el promedio del mercado de valores y que el interés de los depósitos bancarios (en uno de los dos, en el otro fue algo mayor pero mucho más volátil). Los sistemas públicos sufren de problemas similares; en tres de los cuatro programas generales que tienen reservas e inversión, entre 76% y 100% del fondo en 2000 estaba depositado en el banco central (que pagaba intereses por debajo de la tasa de mercado) o en títulos públicos; uno de estos países recientemente estableció un tope de 40% en dichos instrumentos. La inversión en acciones e instrumentos foráneos era nula o minúscula. En la mayoría de los países de la región no hay mercados de capital o estos son incipientes y no están debidamente regulados o no hay suficientes instrumentos transados en dicho mercado. Este es un problema que confrontan los países, especialmente los pequeños, independientemente de si sus sistemas son privados o públicos.

En los sistemas privados el rendimiento real anual promedio desde el inicio de operación hasta fines de 2002 osciló entre 15% y 17% en dos países, y entre 6% y 11% en siete. Este es el rendimiento bruto, sin descontar el costo administrativo, por lo que el rendimiento neto sería entre 0.2 y 2.4 puntos porcentuales inferior. Además el rendimiento mensual promedio en cinco países exhibe alta volatilidad. Aunque las comparaciones de los sistemas públicos con los privados no son precisas porque los promedios de dos sistemas públicos se basan en períodos muy cortos, el rendimiento real anual promedio en el programa general de tres sistemas públicos osciló entre 6% y 10%, similares a los de siete sistemas privados, lo cual contradice el supuesto que el rendimiento de los últimos es más alto. Las crisis económicas han afectado adversamente al rendimiento, así su promedio histórico en Argentina y Chile hasta la mitad de decenio del 90 fue muy superior al rendimiento promedio posterior. Las oscilaciones del rendimiento envuelven un riesgo para los asegurados y pueden tener un impacto adverso en el monto de su pensión.

## **b. Políticas**

La introducción de un sistema privado por sí mismo no garantiza un incremento en el ahorro nacional y el desarrollo del mercado de valores y la diversificación de la cartera de inversión. Aunque el aumento de ahorro nacional sería deseable e importante, no debería ser el objetivo principal de una reforma estructural, pues hasta ahora la evidencia empírica chilena es contradictoria. Esto a pesar de una serie de factores favorables en Chile, como un mercado de valores desde fines del siglo XIX, desarrollado y regulado antes de la reforma, y después de ésta una competencia adecuada por los recursos de inversión, así como transparencia y confianza en dicho mercado, una superintendencia independiente y que ha jugado un papel positivo, y una

política económica con buenos resultados incluyendo disciplina y superávit fiscales. En todo caso los objetivos sociales fundamentales a la seguridad social, no deben subordinarse a una meta económica de resultado incierto.

Los países pequeños y carentes de mercados de capital o donde estos son incipientes deben introducir y consolidar estos antes de emprender una reforma estructural. Los países que requieren que los fondos de pensiones sean invertidos principalmente en títulos de deuda pública con un alto peligro de incumplimiento, no deberían hacer una reforma estructural ya que el riesgo sería abrumador para el sistema privado. Una condición básica para el éxito de una reforma estructural es un importante apretamiento fiscal, especialmente en gobiernos que ya tienen una posición fiscal frágil.<sup>93</sup> La disciplina fiscal y la generación de superávit o, al menos el balance fiscal, son precondiciones para la sostenibilidad financiera de una reforma estructural. Es necesario también llevar a cabo una serie de reformas financieras, bancarias, tributarias y de la industria de seguros para apoyar la reforma previsional. La superintendencia debe jugar un papel independiente y crucial en promover la diversificación de la cartera, en colaboración con los organismos a cargo de la regulación y supervisión del mercado de valores (en esto la experiencia positiva de Chile contrasta con la negativa de Argentina). El modelo mixto que combina un primer pilar de prestación definida con un segundo pilar de cotización definida podría balancear mejor los riesgos. Independientemente si el sistema es privado o público y del modelo de reforma, es esencial desarrollar un mercado de valores, regularlo cuidadosamente, generar confianza en el mismo, diversificar la cartera, reducir la inversión en títulos de deuda pública, crear nuevos instrumentos locales, permitir la inversión en instrumentos extranjeros con un tope, y asegurar la transparencia, con la meta de obtener un rendimiento mayor y menos volátil que pueda contribuir a una pensión mejor. Además, en los sistemas privados habría que introducir los multifondos con diversos tipos de instrumentos, permitir diferir la renta vitalicia hasta un período después del retiro programado y modernizar las tablas de mortalidad basándose en series históricas nacionales (para políticas en esta sección, ver Barr 2000, 2002; Mesa-Lago 2001a, 2003d; Gill, Packart y Yermo 2003).

Después de un decenio de reformas estructurales en once países, el Banco Mundial considera excesivo el énfasis que se dio al “segundo pilar” (capitalización obligatoria) del sistema privado como la estructura central y final, cuando debería ser una institución de transición que llene el vacío hasta que los mercados de capitales provean los instrumentos eficientes y con costo adecuado. El papel óptimo del Estado a mediano plazo debería ser menor en tratar de aumentar el cumplimiento con la obligación de ahorrar, y mayor en prevenir la pobreza y asegurar que las regulaciones permitan a los mercados ofrecer una variedad mayor de instrumentos de ahorro y seguro privados de tipo voluntario. De ahí que el Banco recomiende un apoyo fuerte al “vibrante tercer pilar voluntario” de capitalización, así como al “primer pilar” de prevención de la pobreza gestionado por un sistema público de reparto que “complemente y no distorsione o reemplace las opciones privadas”.<sup>94</sup> Según el Banco, las cotizaciones altas promueven la evasión y mora entre los trabajadores de bajo ingreso y jóvenes (porque tienen necesidades más urgentes), aunque no en los de mayor ingreso y edad (porque tienen menor demandas urgentes que la pensión), por lo cual propone dentro del pilar obligatorio de capitalización, una reducción de la tasa de cotización y del techo en el ingreso imponible, estableciendo un aporte mínimo (a fin de asegurar una previsión básica a los asegurados de bajo ingreso y jóvenes, a par de liberarles recursos para invertir en vivienda, educación, etc.), así como cotizaciones sobre dicho mínimo relacionadas con el ingreso y la edad. En el pilar voluntario de capitalización el asegurado tendría libertad para decidir si cotizar,

---

<sup>93</sup> Esta es una recomendación del Banco Mundial que cita como modelo a Chile, que tuvo un superávit de 5.5% en los cinco años antes de la reforma (Gill, Packard y Yermo 2003: 203). En 1993-2002, América Latina tuvo un déficit fiscal promedio de 2.2% anual del PIB y sólo hubo cuatro países que generaron superávit en al menos dos años (CEPAL 2002b).

<sup>94</sup> Según el Banco, el informe original de 1994 daba igual importancia a los tres pilares pero los países latinoamericanos pusieron el apoyo mayor al segundo pilar obligatorio de capitalización y descuidaron los otros dos pilares, ahora se le da más importancia a los últimos. Mientras que el informe original consideró que el segundo pilar es permanente el nuevo documento lo considera transitorio (Gill, Packard y Yermo 2003: 211-213).

cuanto y donde; el Banco recomienda que las cuentas individuales voluntarias de las administradoras sean líquidas y gocen de los mismos beneficios tributarios que las cuentas obligatorias, pero que se abra el sector a la competencia de fondos mutuos y seguros de vida con reglas del juego similares (Gill, Packard y Yermo 2003: 11, 146, 149, 173, 187-189).

El Banco Mundial identifica una serie de problemas que confrontaría su nueva política: (i) excepto en Brasil y Chile desde 2002 las regulaciones y beneficios tributarios en la región están muy lejos del modelo liberal propuesto y se requerirían cambios legislativos y administrativos, la reforma del pilar voluntario de capitalización en Chile demuestra el reto difícil que confrontarían los gobernantes; (ii) la mayoría de los asegurados no tendría el conocimiento necesario para hacer selecciones adecuadas y, a los que lo tuviesen, les tomaría tiempo hacer la selección compleja entre diversos productos, por lo que sería esencial ofrecer información independiente, clara, oportuna y comparable sobre comisiones y rendimientos de los productos, así como organizar programas de educación para los asegurados; (iii) los trabajadores más ricos tomarían ventaja de los incentivos tributarios para reducir su carga impositiva causando efectos regresivos; (iv) la falta de transparencia en la estructura de comisiones de los fondos mutuos y las compañías de seguros es preocupante y, bajo dichas condiciones, la apertura a éstas provocaría confusión y decisiones mal informadas; (v) se requeriría un “tremendo esfuerzo regulador” para asegurar la transparencia de los costos y beneficios de los diversos productos y la supervisión de sus proveedores, así como mayor regulación y supervisión del sistema financiero en general; (vi) habría que eliminar la doble regulación y supervisión de administradoras de pensiones y fondos mutuos, pues sería compleja y costosa; (vi) en muchos países la industria de fondos mutuos es incipiente y sus comisiones son altas, de ahí que antes de abrir el pilar voluntario a dicha industria, el gobierno debe asegurarse que puede competir con las administradoras de pensiones, y (vii) la industria de seguros de vida puede no estar lista para competir con las administradoras de pensiones, la supervisión de la primera es menos efectiva que la de las segundas, el proceso de otorgar licencias es deficiente, el nombramiento de actuarios no es obligatorio y ha ocurrido un número de bancarrotas de compañías en años recientes (Gill, Packard y Yermo 2003: 189-204). En vista a todos los problemas apuntados, así como la evaluación hecha en este estudio sobre los actuales sistemas privados y sus deficiencias, la nueva política del Banco Mundial requerirá una amplia discusión, análisis y valoración antes de que pueda ser considerada factible y beneficiosa para los países de la región.

## **8. Inmunidad a la ingerencia estatal y política**

### **a. Conclusiones**

Antes de las reformas, en la mayoría de los países latinoamericanos el Estado había jugado un papel negativo en el sistema de pensiones: usó sus fondos para financiar el déficit fiscal, mediante la obligación o presión para invertirlos en títulos públicos o depositarlos en el banco central, sin ajuste del principal a la inflación y abonando intereses por debajo de la tasa de mercado; era el principal deudor en muchos países (como empleador y en sus aportes tripartitos legales), cuando firmó convenios de pago usualmente estos no ajustaron la deuda a la inflación y en muchos casos los convenios no fueron cumplidos; manipuló la dirección del seguro social para obtener mayoría y poder controlarla; y colocó empleados después de cada elección, muchos de los cuales no siempre eran calificados y desempeñaban una función útil (con dos excepciones, el Estado continúa jugando un rol financiero adverso en el programa general de los sistemas públicos). En vista a esa conducta estatal negativa, el nuevo principio de la reforma que el sistema privado sería inmune a la ingerencia estatal y política fue atractivo para los asegurados y promovido por la publicidad; en los países en que hubo libertad de elección, constituyó un incentivo para pasarse del sistema público al privado. Pero como habían advertido varios expertos, no hay garantía que la propiedad de la cuenta individual y la administración privada del sistema impidan que el Estado se comporte mal, pues su papel es fundamental en la reforma: regular y supervisar adecuadamente el sistema, financiar los costos de la transición, reglamentar la inversión, promover la diversificación de la cartera y no utilizar los fondos de pensiones para cubrir el déficit presupuestario. La importancia crucial del

Estado en el sistema privado, por tanto, abre la puerta a su posible ingerencia. Argentina y El Salvador aportan evidencia de que algunas de las obligaciones y funciones estatales no se han cumplido y ello puede ocurrir en otros países.

De manera mucho más franca y realista que en su informe original de 1994, el nuevo documento del Banco Mundial reconoce que la política ahora propuesta requiere un “gobierno benevolente cuyo propósito sea maximizar el bienestar de la población” pero “desafortunadamente, la realidad está lejos de ese escenario ideal, como los gobiernos de América Latina han sido notoriamente aptos en probar”. Los fundamentos de la nueva propuesta están expuestos al riesgo de interferencia estatal: “está claro que ni el pilar público de prevención de pobreza, ni los pilares obligatorio y voluntario de capitalización son completamente inmunes a la política”. El primero requiere que el gobierno transfiera recursos entre los trabajadores y “el riesgo siempre estará presente, especialmente cuando los gobiernos sean incapaces de mantener disciplina fiscal y estabilidad macroeconómica”; por otra parte, “los pilares de capitalización privada, como el ejemplo de Argentina muestra claramente, pueden convertirse en fácil presa de gobiernos que necesitan recursos”. Y concluye: “El cambio de sistemas de prestación definida a cotización definida en América Latina implicó una transferencia adecuada y positiva del riesgo de vejez de grupos a individuos, pero también puso el riesgo de inversión en los hombros de los trabajadores. Sin embargo, sólo gobiernos prudentes... pueden ofrecer garantías a la inversión de largo plazo que protejan a los individuos de su falta de previsión y a los gobernantes de su propia miopía” (Gill, Packard y Yermo 2003: 201-204).

#### **b. Políticas**

¿Cómo lograr que el Estado se comporte bien ya sea en un sistema público como en uno privado? La participación efectiva de los interesados en la administración de la previsión social podría ser una barrera a la intervención estatal. Como indican las encuestas de dos sistemas privados, todavía la mayoría de los asegurados desconocen sus derechos y opciones, no tienen confianza en el sistema, no analizan los informes de su cuenta individual y creen que su pensión futura no será adecuada. En la Argentina, las señales de alarma de la encuesta de 2000, justo antes de la crisis económica, fueron ignoradas por la superintendencia y la colaboración de ésta con el gobierno, así como la cesión de las administradoras frente a la presión estatal, contribuyeron a la crisis previsional. La forma de participación es un tema complejo, pero ello debe tomarse como un reto en vez de una excusa para mantener la situación actual, para ello es esencial hacer estudios con varias alternativas de participación y luego tener un debate nacional para intentar un consenso sobre cual es la más adecuada. En los sistemas públicos hay participación de los trabajadores y empleadores en los directorios o consejos, pero no siempre estos son efectivos y con frecuencia anteponen los intereses de grupo inmediatos a los nacionales a largo plazo. Es aconsejable que para ser elegido a esos puestos, se requiera que los candidatos tengan las calificaciones necesarias y que estén obligados a informar regular y públicamente a su membresía de la gestión que realizan.

La superintendencia debe ser realmente independiente del gobierno y una medida positiva sería desconectarla de los cambios presidenciales, haciendo obligatorio que el superintendente sea un técnico de prestigio, nombrándolo por un período más largo o haciendo que su período no coincida con el del presidente de la nación, y hacerlo inamovible durante dicho período salvo por causas razonables muy específicas determinadas en la ley. El fomento de la cultura previsional es esencial cualquiera que sea el sistema, a fin de que los asegurados se sientan parte del mismo, lo conozcan a fondo, critiquen sus fallas (a través de sus representantes en la administración), seleccionen de manera adecuada las administradoras, fondos de inversión y tipos de pensión, presionen para reducir el costo administrativo, y tengan confianza en el sistema y en el futuro de sus pensiones (para políticas en esta sección ver OIT 2002a, 2002b).

La participación de los asegurados en la gestión unida a programas de información y educación ciudadana tendrían efectos beneficiosos: informar a los trabajadores de sus derechos y

obligaciones, así como del desempeño de las administradoras, incrementar la transparencia y la confianza en el sistema, fomentar la competencia basada en la información y el conocimiento, reforzar la autoridad e independencia de la superintendencia, reclamar los derechos (como la emisión del bono de reconocimiento) y contrarrestar las presiones estatales para la inversión en títulos públicos de deuda.

## 9. Vigencia de los principios en sistemas privados y públicos

Un lector deseoso de tener una respuesta sencilla a todo lo expuesto antes pudiera preguntar: ¿que sistema cumple mejor con los principios de la seguridad social, el privado o el público? Este estudio demuestra que, en aproximadamente la mitad de los principios, no es posible responder a esa pregunta, debido a falta de información comparativa adecuada, el hecho que en tres países todavía no ha comenzado a funcionar el sistema privado y en uno lleva sólo dos años en funcionamiento, y porque algunos principios requieren el largo plazo para ser evaluados. Además hay una enorme diferencia entre los países dentro de cada sistema que impiden hacer generalizaciones; de hecho el estudio encontró que cuando se clasifican los países entre los tres grupos de evolución de la seguridad social (pionero-alto, intermedio y tardío-bajo) se descubren muchas similitudes dentro de cada grupo con independencia de cual es el sistema de pensiones. No obstante, se intenta a continuación la comparación entre los dos sistemas aunque no es precisa en varios de los principios.

**a. Universalidad.** La cobertura promedio ponderada en los sistemas públicos es mucho mayor que la de los sistemas privados; en estos últimos la cobertura bajó en todos los países después de la reforma. La cobertura obligatoria de los trabajadores independientes en dos países del grupo pionero-alto con sistemas diversos es parecida, 30% en Argentina y 27% en Brasil, pero la cobertura voluntaria es 7% en Chile. La cobertura de los ancianos es igual en dos países de dicho grupo 68% en Chile y 60% en Brasil, pero cayó después de la reforma en Argentina. Los siete países que tienen pensiones asistenciales son todos los del grupo pionero-alto, cuatro privados y dos públicos, los otros países no tienen estas pensiones.

**b. Igualdad.** Los sistemas privados homologaron las condiciones de acceso en los programas públicos cerrados y en los nuevos privados, pero dejaron grupos con condiciones privilegiadas y las pensiones privadas exhiben una gran diversidad. Los sistemas públicos, con una excepción, también tienen grupos separados pero en la mayoría de ellos hay más segmentación que en los privados. La inequidad de género se acentúa en los sistemas privados y se compensa parcialmente en los públicos.

**c. Solidaridad.** La cotización del trabajador se incrementó en la mayoría de los países con sistemas privados, mientras que la cotización del empleador se abolió o redujo en varios países, los cuales incumplen la norma mínima. En los sistemas públicos, con una excepción, la cotización del empleador es el doble que la de cotización del trabajador y la norma mínima está vigente. Los sistemas privados no tienen solidaridad endógena, los elementos de solidaridad son exógenos, a cargo del Estado; los sistemas públicos se basan legalmente en la solidaridad pero ésta es erosionada en la práctica. La afirmación del Banco Mundial que los sistemas privados han reducido el efecto regresivo de los sistemas públicos se basa en simulaciones de dudosa veracidad.

**d. Suficiencia.** La pensiones de vejez en el sistema privado de Chile son inferiores a las del sistema público y esto es cierto también en Colombia. La mayoría de las pensiones en el sistema privado se ajustan a la inflación, mientras que sólo una minoría es ajustada en el sistema público.

**e. Unidad, eficiencia y participación.** La competencia no ha funcionado en los sistemas privados, aunque estos han mejorado la eficiencia en algunos aspectos como el registro, el mantenimiento de las cuentas individuales y la información periódica a los asegurados. El costo administrativo en los sistemas privados es muy alto en todos los países (un cuarto del descuento total al trabajador) y no exhibe una tendencia declinante. En los sistemas públicos el costo

administrativo no es comparable con el de los sistemas privados y varía considerablemente entre los países pero tiende a ser menor en los que la cobertura es mayor. En los sistemas privados no hay participación en la gestión de los trabajadores, mientras que en los sistemas públicos si la hay (salvo en uno) aunque en algunos no es efectiva.

**f. Sostenibilidad financiera.** En los sistemas privados un promedio del 58% de los afiliados no cotiza, pero no existe esa información sobre los sistemas públicos. El costo fiscal de la transición en los sistemas privados ha sido considerable, mayor que lo estimado inicialmente y se proyecta que aumentará en 2001-2040 en cinco de ocho países. No hay cifras comparativas de la DIP en sistemas privados y públicos. La sostenibilidad financiera de los sistemas públicos es muy pobre en el grupo pionero-alto pero alta en el grupo tardío-bajo. El proceso de envejecimiento de la población afecta tanto a los sistemas públicos como a los privados, los países del grupo pionero-alto sufren las presiones mayores y los del grupo tardío-bajo las menores debido a la juventud de sus poblaciones.

**g. Acumulación, ahorro nacional, rendimiento.** De acuerdo con este principio nuevo de las reformas estructurales, los sistemas privados han generado una considerable acumulación de capital (aunque varía mucho entre los países); pero hay evidencia contradictoria en Chile de que haya ocurrido un aumento en el ahorro nacional neto. En la gran mayoría de los sistemas privados no ha ocurrido una diversificación de la cartera de inversión y el grueso de la misma está invertida en títulos públicos de deuda, como parece ser también el caso en los sistemas públicos. El rendimiento de la de la inversión en tres sistemas públicos es similar al de siete sistemas privados.

**h. Inmunidad política.** De manera opuesta a este supuesto de las reformas estructurales, la experiencia de Argentina y otros países con sistemas privados demuestra que tanto estos como los sistemas públicos están expuestos a riesgos políticos e ingerencia estatal.

¿Cuál es el camino a seguir? Después de evaluar el desempeño de los sistemas privados de pensiones en el último decenio, el Banco Mundial se pregunta si las reformas estructurales han tenido éxito y plantea que la respuesta depende de sí las estructuras actuales se ven como el diseño final, en cuyo caso “los esfuerzos hechos deben ser juzgados severamente”, o se ven como una etapa transitoria, en cuyo caso son exitosos porque “han ido en la dirección correcta”. El Banco argumenta que “Los mayores peligros que confrontan los logros de las reformas no se encuentran en los países donde el nuevo enfoque... está siendo objeto de escrutinio y modificación, sino en los países donde el ahorro obligatorio se ve como la solución definitiva... los éxitos de las reformas no radican tanto en el muy elogiado cambio a la capitalización plena [obligatoria], sino en el movimiento desde fondos colectivos hacia ahorro individual como el mayor soporte a la seguridad del ingreso en la vejez”. Y concluye que “el movimiento de los sistemas de reparto y prestación definida hacia cotización definida y cuentas individuales es claramente una mejoría... por esta razón sólo, es importante preservar y fortalecer las reformas... sería un error volver a las estructuras que existían antes de la institución de los sistemas multipilares, pero también sería un error pensar que esta etapa [de los sistemas privados] es la estructura final”. Este documento del Banco toma una posición más flexible que el informe de 1994: “debe reconocerse el progreso hecho en países como Brasil que se han movido de un sistema puro de prestación definida a un híbrido que resulta en una conexión más fuerte entre la cotización y la pensión... sin tener que incurrir en los gastos de la introducción de las cuentas individuales”. Más aún, “países como Brasil que han alcanzado un desarrollo razonable de sus mercados de capitales, pudieran escoger un cambio en los parámetros de sus sistemas públicos de reparto en vez de cambiar a uno obligatorio de capitalización” (Gill, Packard y Yermo 2003: 11-13, 75, nota 11, 211-212).

En este estudio, el autor ha evaluado el desempeño y los problemas tanto de los sistemas privados como de los públicos, dentro del contexto de los principios de seguridad social, y recomendado políticas para mejorar ambos. La posición más flexible del Banco Mundial es loable, pero su conclusión que el cambio de un sistema público a uno privado es “claramente una mejoría”

no está rigurosamente probada en su documento. Es cierto que ha habido avance en aspectos de algunos principios (homologación, eficiencia, ajuste de las pensiones), pero este estudio aporta evidencia que los sistemas públicos superan a los privados en otros aspectos (cobertura, reparto de la cotización entre trabajador y empleador, participación del trabajador en la gestión), en otros aspectos no hay clara diferencia (impacto del envejecimiento, rendimiento, permeabilidad a la política) y no es posible evaluar otros aspectos (monto de la pensión, impacto en la distribución, costo administrativo). Este estudio toma la posición que es factible mejorar el cumplimiento de los principios de la seguridad social tanto en los sistemas privados como en los públicos. Es de esperar que el próximo decenio se caracterice por una posición más abierta y flexible, basada en el análisis empírico de resultados y problemas a resolver y enfocada en los objetivos fundamentales de un sistema de seguridad social: el bienestar social de los asegurados y los pensionados.



## Bibliografía

---

- Acuña, Rodrigo y Augusto Iglesias. 2001. *Chile's Pension Reform After 20 Years*. Washington D.C.: Banco Mundial, Documento de Trabajo 0129, diciembre.
- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). 2002. *Informe de la Seguridad Social* (Buenos Aires) Vol. 3, N° 4.
- Alós, Marcelo, Marcelo Muiños y Leopoldo van Cauwlaert. 2003. "Impacto de la Devaluación y la Pesificación sobre los Fondos del Régimen de Capitalización Argentino", *Revista Estudios de la Seguridad Social* N° 91, pp. 73-89.
- Anaya, Oscar Edmundo. 2001. "Principales Tendencias sobre el Funcionamiento del Sistema de Ahorro para Pensiones en El Salvador," en *Procesos de Reforma a los Programas de Pensiones en Centroamérica*. Guatemala: Friedrich Ebert Stiftung, N° 34, pp. 1-42.
- Apén, Walter. 2002. "El Sistema de Pensiones en Guatemala". Turín: Centro de Entrenamiento de la OIT, Taller sobre Sistemas de Pensiones, octubre.
- Arenas de Mesa, Alberto. 1999. *Efectos Fiscales del Sistema de Pensiones en Chile: Proyección del Déficit Previsional 1999-2037*. Santiago: Seminario Responsabilidades Fiscales en Sistema de Pensiones, Ministerio de Hacienda de Chile y CEPAL, 2-3 septiembre, trabajo inédito.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y Desafíos del Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo N° 105, diciembre.
- Arenas de Mesa, Alberto y Héctor Hernández Sánchez. 2001. "Análisis, Evolución y Propuestas de Ampliación de la Cobertura del Sistema Civil de Pensiones en Chile", en F. Bertranou, ed., pp. 85-131.
- Arenas de Mesa, Alberto y Paula Benavides Salazar. 2003. *Protección Social en Chile: Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Arenas de Mesa, Alberto y Pamela Gana Cornejo. 2003. "Protección Social, Pensiones y Género en Chile", en F. Bertranou y A. Arenas, eds., pp. 137-225.

- Arias S., Fernando. 2001. "La Seguridad Social en Costa Rica". México D.F.: Seminario sobre Pensiones en CISS, 22 mayo.
- Arias V., Hugo. 2003. "Las Grandes Deudas del Sistema Previsional Chileno", *Siete+7*. Fundación Friedrich Ebert.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS): 1999, 2000, 2001, 2002, 2003. *Boletín Estadístico AIOS* (Buenos Aires), N° 2, 4, 6 y 8 (diciembre) y N° 9 (junio).
- Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS). 2002-2003a. *Trends in Social Security: An International Update*. Ginebra.
- \_\_\_\_\_. 2003b. *Assessing the Coverage Gap: A World Report* (Casos de México y Uruguay, preparados por Carmelo Mesa-Lago y Fabio Bertranou). Ginebra, en prensa.
- Avendaño, Néstor y Diego Ramírez. 2001. "Aspectos Generales de la Reforma al Sistema de Pensiones", en *Procesos de Reforma a los Programas de Pensiones en Centroamérica*. Guatemala: Friedrich Ebert Stiftung, N° 34, pp. 1-29.
- Ayala, Ulpiano y Olga Lucía Acosta. 2001. *Reformas Pensionales y Costos Fiscales en Colombia*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo N° 116, noviembre. Santiago: CEPAL
- \_\_\_\_\_. 2002. *Políticas para Promover una Ampliación de la Cobertura del Sistema de Pensiones en Colombia*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo N° 118, abril.
- Balsells, Edgar. 2002. *Construyendo una Crisis*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Dirección General de Investigación.
- Banco Central de Uruguay (BCU). 2001, 2002, 2003. *Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio*. Montevideo, N° 22 (diciembre), N° 26 (diciembre) y N° 27 (marzo), <http://www.bcu.gub.uy>. Montevideo.
- Banco de Previsión Social (BPS). 2001. *Seguridad Social en Uruguay 2001*. Montevideo: Asesoría Económica y Actuarial.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Boletín Estadístico 2002*. Montevideo: Asesoría Económica y Actuarial, noviembre.
- Banco Mundial. 1993. *World Development Report: Investing in Health*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Envejecimiento sin Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Costa Rica: El Gasto Social y la Pobreza*. Washington D.C: Región de América Latina y el Caribe, Departamento de América Central.
- Barr, Nicholas. 2000. *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*. Washington D.C.: IMF Working Paper 139.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices", *International Social Security Review* Vol. 55 N° 2, pp. 3-36.
- Barreto de Oliveira, Francisco y Kaizo Iwakami. 2001. "El Sistema de Seguridad Social Brasileño" en *Reforma de Pensiones en América Latina*. Buenos Aires: AISS, N° 7, pp. 5-12.
- Barrientos, Armando. 1998. *Pension Reform in Latin America*. Aldershot: Ashgate.
- Barros Díaz, Otilia. 2003. "Perspectivas Demográficas de la Población Cubana 2000-2050: Reflexiones Básicas Hacia la Seguridad Social" en Witte, ed., pp. 175-197.
- Beattie, Roger y Warren McGillivray. 1995. "A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the Old-Age Crisis", *International Social Security Review* Vol. 48 N° 3-4, pp. 5-22.
- Belmartino, Susana, Silvia Levín y Fabián Repetto. 2001. "Políticas Sociales en la Argentina: Breve Historia de un Retroceso" en *Socialis* Vol. 5, pp. 53-83.
- Benítez Pérez, María Elena. 2003. "Cuba: El Sistema de Salud Frente a una Población que Envejece". Montevideo: CISS, VII Conferencia de Actuarios y Financistas a Nivel Internacional "Evolución y Perspectivas de los Sistemas de Pensiones y Salud", junio.
- Bertranou, Fabio, Carlos Grushka y Walter Schulthess. 2000. *Proyección de Responsabilidades Fiscales Asociadas a la Reforma Previsional en Argentina*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo N° 94.
- Bertranou, Fabio, ed. 2001. *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Santiago: OIT.
- Bertranou, Fabio, Carlos Grushka y Rafael Rofman. 2001. "Evolución Reciente de la Cobertura Previsional en Argentina", en Bertranou, ed., pp. 29-55.
- \_\_\_\_\_. 2003. "From Reform to Crisis: Argentina's Pension System", *International Social Security Review*, Vol. 56, N° 2, pp.103-114.
- Bertranou, Fabio, Carmen Solorio y Wouter van Ginneken, eds. 2002. *Pensiones no Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago: OIT, pp. 11-30.
- Bertranou, Fabio y Alberto Arenas de Mesa, eds. 2003. *Protección Social y Género en Argentina, Brasil y Chile*. Santiago: OIT.

- Bertranou, Fabio, Rafael Rofman y Carlos O. Grushka. 2003. "From Reform to Crisis: Argentina's Pension System", *International Social Security Review* Vol.56 N° 2, pp. 103-114.
- Beveridge, Sir William. 1946. *El Seguro Social y sus Servicios Conexos*. México: Editorial Jus (primera edición en español autorizada por el gobierno inglés de la versión original *Social Insurance and Allied Services*: Londres, 1942).
- Bonilla, Alejandro y Alfredo Conte-Grand, eds. 1998. *Pensiones en América Latina: Dos Décadas de Reforma*. Lima: OIT.
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). 2001. *Anuario Estadístico 2000*. San José: Dirección Actuarial y de Planificación Económica.
- Castro Gutiérrez, Álvaro. 2003. "Falta de Cobertura de la Seguridad Social: Enfoques para una Ampliación Efectiva", *Revista Estudios de la Seguridad Social* N° 91, pp. 61-71.
- Centro de Estudios de la Realidad Nacional (CERN). 2001. *Barómetro CERN*. Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2002a. *Panorama Social de América Latina 2001-2002*. Santiago, noviembre.
- \_\_\_\_\_. 2001, 2002b. *Balace Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2001, 2002*. Santiago, diciembre.
- \_\_\_\_\_. 2003a. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002*. Santiago.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Impacto de Género de la Reforma de Pensiones de América Latina". Santiago: Documentos de la Reunión de Expertos, 1-11 marzo.
- Comisión Interventora. 1999. "La Reforma del Seguro Social", *El Comercio* (Quito), 10 septiembre a 2 octubre, pp. A-3.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). 2002, 2003. *Boletín Informativo SAR* (México D.F.), N° 6 (noviembre-diciembre) y N° 2 (marzo-abril), <http://www.consar.gob.mx>.
- Corbo, Vittorio y Klaus Schmidt-Hebbel. 2003. "Efectos Macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile". Cancún: Seminario de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones "Resultados y Desafíos de las Reformas de Pensiones", 15-16 mayo.
- Cortázar, René. 2003. "Interacciones entre el Sistema de Pensiones y el Sistema Político." Cancún: Seminario de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones "Resultados y Desafíos de las Reformas de Pensiones", 15-16 mayo.
- Cruz-Saco, María Amparo. *Labour Markets and Social Security Coverage: The Latin American Experience*. Ginebra: OIT, ESS-Paper N°2.
- Dex, Richard. 2002. "Ecuadorian Reform Set in Motion". <http://www.pensionsinternational.co.uk>, enero.
- Draibe, Sonia. 2001. "A Experiencia Brasileira Recente de Reforma dos Programas Sociais", *Socialis* Vol. 5, pp. 131-158.
- Durán Valverde, Fabio. 2001. *Sector Informal, Microempresa y Cobertura de la Seguridad Social en Panamá*. San José: PROMICO/OIT, diciembre.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Los Programas de Asistencia Social en Costa Rica: El Régimen No Contributivo de Pensiones", en Bertranou, Solorio y Ginneken, eds., pp. 173-219.
- \_\_\_\_\_. 2003. Diagnóstico de la Seguridad Social en Honduras. OIT, marzo.
- Durán Valverde, Fabio y James A. Cercone. 2001. *La Seguridad Social en Guatemala: Un Análisis de los Programas de Salud y Pensiones del IGSS*. Guatemala: Fundación Friedrich Ebert / PNUD / Sanigest, junio.
- Ecuador. 2003. <http://www.iess.org.ec>.
- Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS. 2003. Montevideo: <http://redsegsoc.org.uy>.
- Fernández S., María E. 2001. "Consideraciones Teóricas en Torno al Sistema de Seguridad Social Integral", *Gaceta Laboral* Vol. 7 N° 3, pp. 369-398.
- Ferreira de Santana, Rafael Liberal. 2003. Brasilia: MPS, Secretaria de Previdencia Social, información dada al autor, mayo.
- Fox, Louise y Edward Palmer. 2003. "La Reforma del Sistema de Pensiones en Europa en el Decenio de 1990: Lecciones para América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 79 (abril), pp. 133-150.
- Fundación Friedrich Ebert Panamá (FES). 2003. Seminario sobre el Sistema de Pensiones en Panamá. Panamá: Notas del autor, 5 febrero.
- Gallo, Elisa. 2002. "Características Principales de la Reforma estructural del Régimen de Pensiones en Bolivia". Miami: Florida International University, trabajo inédito.
- Gana, Pamela. 2002. "Las Pensiones no Contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PASIS)" en Bertranou y otros, ed., pp. 125-171.

- Gersdorff, Hermann von. 1997. *The Bolivian Pension Reform: Innovative Solutions to Common Problems*. Washington DF: World Bank Financial Sector Development.
- Gill, Indermit, Truman Packard y Juan Yermo. 2003. *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America: A Regional Study of Social Security Reforms*. Washington D.C.: World Bank, Latin America and Caribbean Region, July 20.
- Ginneken, Wouter van. 2003. *Extending Social Security: Policies for Developing Countries*. Ginebra: OIT ESS Paper N° 13.
- González, Marino, ed. 2002. *Seguridad Social: Aportes para el Acuerdo*. Caracas: Documentos del Proyecto Pobreza.
- González Eira, José. 2003. “El Impacto del Default a las AFJP Sobre el Nivel de Actividad”. Buenos Aires, 27 septiembre.
- Grandolini, Gloria y Luis Cerda. 1998. *The 1997 Mexican Pension Reform: Genesis and Design Features*. Washington D.C.
- Greber, Pierre-Yves. 1997. *An Operational Framework: The Guiding Principles of Social Security*. Ginebra: OIT, Social Security Department, marzo.
- Gruat, Jean-Victor. 1997. “Modus Operandi de las Reformas de los Sistemas de Pensiones: Pertinencia, Principios de la Seguridad Social y Reforma de Pensiones. Ginebra: OIT, PR/JVG/5/Ls.
- Grushka, Carlos O. 2002. *Proyecciones Previsionales de Largo Plazo Argentina, 2000-2050*. Buenos Aires: SAFJP Estudio Especial N° 14, septiembre.
- Guatemala. 2003. <http://www.igss.org.gt/>
- Guillén Romo, Héctor. 2000. “Hacia la Homogeneidad de los Sistemas de Jubilación”, *Comercio Exterior*, enero, pp. 6-14.
- Haindl Rondanelli, Erik. 1997. “Chilean Pension Fund Reform and its Impact on Savings” en *Generating Savings for Latin American Development*, Robert Grosse, ed. Coral Gables: North-South Center Press, pp. 113-133.
- Hernández Licona, Gonzalo. 2001. *Políticas para Promover una Ampliación de la Cobertura de los Sistemas de Pensiones: El Caso de México*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo N° 107, enero.
- Holzmann, Robert. 1997. Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile. Washington, D.C.: FMI Staff Papers N° 44.
- Holzmann, Robert y Joseph Stiglitz, eds. 2001. *New Ideas About Old-Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington D.C.: Banco Mundial (incluye comentarios de Holzmann, Estelle James, Salvador Valdés-Prieto y otros al capítulo de Orszag y Stiglitz), pp. 57-89.
- Hujo, Katja. 2004. “Reforma Previsional y Crisis Económica: El Caso Argentino” en Hujo, Mesa-Lago y Nitsch, eds.
- Hujo, Katja, Carmelo Mesa-Lago y Manfred Nitsch, eds. 2004. *¿Privatización o No de las Pensiones en América Latina?: Balance de Dos Décadas*. Caracas: Nueva Sociedad, en prensa.
- Humblet, Martine y Rosinda Silva. 2002. *Seguridad Social: Normas para el Siglo XXI*. Ginebra: OIT.
- Instituto de Normalización Previsional (INP). 2001. Santiago, estadísticas suministradas al autor, diciembre.
- Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA). 2001, 2002. Boletín de Políticas Sociais-- Acompanhamento e Análise, Nos. 3 (agosto), N° 4 (febrero) y N° 5 (agosto), <http://www.ipea.gov.br>.
- Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA). 2002. “Regímenes de Pensiones Vigentes en la República de El Salvador”. Turín: Seminario de la OIT, octubre.
- Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). 2003. “La Seguridad Social en Honduras”. Tegucigalpa.
- Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS). 2002, 2003. Informe Trimestral Año 1 N° 1 (octubre-diciembre) y Año 2 No 3 (enero-marzo).
- Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS). 2003. Memoria INSS 2002. Managua.
- Irías Santos, Olga, Vilma Ondina Montoya y otros. 2002. “Seguridad Social en Honduras”. Turín: OIT Taller sobre Regímenes de Pensiones, septiembre 30-octubre 11.
- Jaramillo Pérez, Iván. 1999. “La Seguridad Social en Colombia” en *La Reforma de la Seguridad Social en América Latina: Mito y Realidad*. Quito: ILDIS-FES-CUNASSC, pp. 79-180.
- Kiefer, Manfred. 2004. “Evaluación de los 22 Años del Sistema Privado de Pensiones en Chile” en Hujo, Mesa-Lago y Nitsch, eds.
- Kleinjans, Kristin J. 2003. “Social Security Reform and Pension Choice: The Case of Colombia”. Pittsburg: Departamento de Economía de la Universidad de Pittsburg, Tesis Doctoral.
- \_\_\_\_\_. 2004. “La Elección de un Programa de Pensión: La Experiencia de Colombia” en Hujo, Mesa-Lago y Nitsch, eds.
- Ley de Seguridad Social (LSS). 2001. Quito, 13 noviembre.

- Ley 797 de Reforma de Pensiones (LRP). 2002. Bogotá, diciembre.
- Ley Definitiva de Seguridad Social (LDSS). 2001. Santo Domingo, 24 abril.
- Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (LSAP). 2000. Managua, 15 marzo.
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS). 2002. Caracas: 30 diciembre.
- Madrid, Raúl L. 2003. *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*. Stanford: Stanford University Press.
- Martínez Franzoni, Juliana y Carmelo Mesa-Lago. 2003. *Las Reformas Inconclusas, Pensiones y Salud en Costa Rica: Avances, Problemas y Recomendaciones*. San José: Friedrich Ebert Stiftung.
- McGillivray, Warren. 2001. "Contribution Evasion: Implications for Social Security Pension Schemes", *International Social Security Review* Vol.54 N° 4 (octubre-diciembre): 3-22.
- "Mensaje de S. E. El Presidente de la República, en el que Modifica el Código Orgánico de los Tribunales de Cobranza". 2003. Santiago: Presidencia de la República.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1978. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press.
- \_\_\_\_\_. 1985. *El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*. Santiago: CEPAL, Estudios e Informes N° 43.
- \_\_\_\_\_. 1994. *La Reforma de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe: Hacia una Disminución de los Costos Sociales del Ajuste Estructural*. Santiago: CIEDESS.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Las Reformas de las Pensiones en América Latina y la Posición de los Organismos Internacionales", *Revista de la CEPAL* N° 60, pp. 73-94.
- \_\_\_\_\_. 1997a. *La Seguridad Social en Guatemala: Diagnóstico y Propuesta de Reforma*. Guatemala: Friedrich Ebert Stiftung, abril.
- \_\_\_\_\_. 1997b. *La Seguridad Social en Nicaragua: Diagnóstico y Propuesta de Reforma*. Friedrich Ebert Stiftung, mayo.
- \_\_\_\_\_. 2000a. *Estudio Comparativo de los Costos Fiscales en la Transición de Ocho Reformas de Pensiones en América Latina*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo N° 93, marzo.
- \_\_\_\_\_. 2000b. *Informe sobre la Seguridad Social en Panamá*. Panamá: Friedrich Ebert Stiftung, marzo.
- \_\_\_\_\_. 2000c. "Análisis de la Seguridad Social en Honduras y de sus Propuestas de Reforma y Alternativas a las Mismas". Tegucigalpa: Friedrich Ebert Stiftung, mayo.
- \_\_\_\_\_. 2000d. *Evaluación del Proyecto de Reforma de la Seguridad Social en la República Dominicana*. Santo Domingo: Friedrich Ebert Stiftung, agosto.
- \_\_\_\_\_. 2000e. "Comentarios a la Reforma de la Seguridad Social en Venezuela." Caracas: GTZ-ILDIS, octubre.
- \_\_\_\_\_. 2001a. "La Reforma Estructural de las Pensiones de Seguridad Social en América Latina: Modelos, Características, Resultados y Conclusiones", *Revista Internacional de Seguridad Social* Vol. 54 N° 4, pp. 67-92.
- \_\_\_\_\_. 2001b. "La Cobertura de Pensiones de Seguridad Social en América Latina Antes y Después de la Reforma Previsional", *Socialis* N° 4, abril, pp. 17-27.
- \_\_\_\_\_. 2001c. "Social Assistance on Pensions and Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean", en *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*, Nora Lustig, ed. Washington D.C.: Brookings Institution y BID, pp. 175-215.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Myth and Reality on Social Security Pension Reform: The Latin American Evidence", *World Development* Vol. 30 N° 8, pp. 1309-1321.
- \_\_\_\_\_. 2003a. *El Sistema de Pensiones en El Salvador Después de Cinco Años: Antecedentes, Problemas y Recomendaciones*. San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "La Seguridad Social en Cuba en el Período Especial: Diagnóstico y Sugerencias de Políticas en Pensiones, Salud y Empleo", en Witte, ed., pp. 33-115.
- \_\_\_\_\_. 2003c. "La Crisis del Programa de Pensiones en la Caja de Seguro Social de Panamá". Panamá: Fundación Friedrich Ebert Jornada de Reflexión sobre la Reforma de la Seguridad Social, 5 febrero.
- \_\_\_\_\_. 2003d. *Panorama de las Pensiones de Seguridad Social en Iberoamérica*. Alicante: II Conferencia Iberoamericana de Ministros Responsables de Seguridad Social "La Protección Social en Iberoamérica, Factor de Inclusión Social y Desarrollo Económico", 2-3 octubre.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Introducción a la Reforma de Pensiones en América Latina: Modelos y Características, Mitos y Desempeño y Lecciones" en Hujo, Mesa-Lago y Nitsch, eds.
- Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Bertranou. 1998. *Manual de Economía de la Seguridad Social Latinoamericana*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Durán. 1998. *Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas*. San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung.

- Mesa-Lago, Carmelo y Katharina Müller. 2002. "The Politics of Pension Reform in Latin America", *Journal of Latin American Studies* Vol. 34 N° 3, pp. 687-715.
- Mesa-Lago, Carmelo y Eva Maria Hohnerlein. 2002. "Testing the Assumptions on the Effects of the German Pension Reform Based on Latin American and Eastern European Outcomes", *European Journal of Social Security*, Vol. 3 No 4, pp. 285-330.
- Ministério da Previdência Social (MPS). 2003. *Diagnóstico do Sistema Previdenciário Brasileiro*. Brasília: Secretaria de Previdência Social, 27 febrero.
- Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). 2002a. *Anuario Estadístico de Previdência Social 2001*. Brasília.
- \_\_\_\_\_. 2002b. *Todo o que você quer saber sobre la Previdência Social*. Brasília, 2a. edición, julio.
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN ). 2000. *El Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado en Chile: Un Análisis Institucional*. Santiago: Unidad de Estudios Prospectivos.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). 2003. *Libro Blanco de la Previsión Social*. Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Social.
- Mitchell, Olivia y Stephen P. Zeldes. 1996. "Social Security Privatization: A Structure for Analysis", *American Economic Review* Vol. 86 N° 2, pp. 363-367.
- Mittelstaedt, Fred y John Olsen. 2003. "An Empirical Analysis of the Investment Performance of the Chilean Pension System", *Journal of Pension Economics & Finance* Vol. 2 N° 1 (March): 7-24.
- Molina García, Sergio A. 2002. "ISSSTE". Turín: OIT, Taller sobre Regímenes de Pensiones, septiembre 30-octubre 11.
- Müller, Katharina. 2001. "La Reforma de Pensiones en Bolivia: Una Aproximación". Francfort del Oder, enero.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*. Northampton: Edward Elgar.
- Noya, Nelson y Silvia Laens. 2000. *Efectos Fiscales de la Reforma de la Seguridad Social en Uruguay*. Santiago: CEPAL Serie de Financiamiento del Desarrollo N° 101.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 1997. "Memorando Técnico al Consejo Superior del Trabajo de El Salvador sobre la Ley del Sistema de Ahorro de Pensiones". San José-Ginebra.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Cuba Technical Note: Application of the ILO Pension Model to the Social Security System in Cuba*. Ginebra: Departamento de Seguridad Social, agosto.
- \_\_\_\_\_. 2000a. *Social Security Pensions: Development and Reform*, Collin Gillion y otros, eds. Ginebra: OIT.
- \_\_\_\_\_. 2000b. *World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World*. Ginebra.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Valuación Financiera y Actuarial de la Caja de Seguro Social (CSS) [Panamá]*. Ginebra-San José: Equipo Técnico Multidisciplinario.
- \_\_\_\_\_. 2002a. *Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y Pautas para Enfrentar la Crisis*. Buenos Aires: OIT.
- \_\_\_\_\_. 2002b. *Seguridad Social: Un Nuevo Consenso*. Ginebra: OIT.
- \_\_\_\_\_. 2002c. *Panorama Laboral*. Lima: OIT Informa.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Paraguay, Evaluación Actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones Administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS). Proyecciones 2000-2050*. Santiago.
- Oficina Internacional del Trabajo y Asociación Internacional de la Seguridad Social (OIT-AISS). 2001. *Principios de la Seguridad Social*. Ginebra.
- Orszag, Peter y Joseph Stiglitz. 2001. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems", en Holzman y Stiglitz, eds., pp. 17-56.
- Palacios, Robert. 2003. *Pension Reform in the Dominican Republic*. Washington D.C.: Banco Mundial, Pension Reform Primer, enero.
- Peñate, Orlando. 2000a. Entrevista en Buenos Aires, 17 noviembre, notas del autor.
- \_\_\_\_\_. 2002b. "La Alternativa Cubana", en *La Reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina: La Alternativa Cubana*, Luis Gutiérrez y Peñate, eds. La Habana: Editorial Ciencias Sociales, pp. 66-107.
- Pinheiro, Vinícius C. 2000. "Reforma de la Seguridad Social de Brasil". México D.F.: CISS, Seminario de Pensiones, julio.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Aspectos Sociales de la Previsión en Brasil: El Desafío de Aumentar la Cobertura", en Bertranou, ed., pp. 57-83.
- Pinheiro, Vinícius C. y Solange Paiva. 2000. *Reforma Previsional en el Brasil: La Nueva Regla para el Cálculo de los Beneficios*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo N° 97.

- Proyecto Estado de la Nación. 2002. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, octubre.
- Puga Alain, Pablo. 2002. Informe sobre la Caja de Seguro Social. Turín: OIT, Taller sobre Regímenes de Pensiones, septiembre 30-octubre 11.
- República Bolivariana de Venezuela. 2003. “Observaciones sobre el Documento ‘Panorama de los Sistemas de Pensiones de seguridad Social en Iberoamérica’”. Caracas: Ministerio del Trabajo, octubre.
- Reynaud, Emmanuel. 2002. The Extension of Social Security Coverage: The Approach of the International Labour Office. Ginebra: OIT, ESS Papers N°3.
- Rocha Da Silva y Helmut Schwarzer. 2003. “Protección Social, Jubilaciones, Pensiones y Género en Brasil”, en F. Bertranou y A. Arenas, eds., pp. 65-136.
- Rodríguez A., Bárbara. 2001. “La Seguridad Social en Venezuela: Antecedentes, Evolución e Impacto Económico, Financiero y Social”, Gaceta Laboral Vol. 7 N° 3, pp. 341-368.
- Rofman, Rafael, Gustavo Stirparo y Pablo Lattes. 1997. Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1995-2050. Buenos Aires: SAFJP, Serie Estudios Especiales N° 12.
- Rueda, Eduardo Marcos. 1999. “La Reforma de la Seguridad Social Peruana: Un Análisis Provisorio”, Asesoría Laboral, junio, pp. 22-30.
- Rubalcava, Luis y Octavio Gutiérrez. 2000. Políticas para Canalizar Mayores Recursos de los Fondos de Pensiones Hacia la Inversión Real en México. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo N° 99, julio
- Sabatés-Wheeler, Rachel y Naila Kabeer. 2003. Gender Equality and the Extension of Social Protection. Ginebra: OIT ESS Paper N° 16.
- Sabourín, Cristina. 2003. “El Sistema de Pensiones Cubano en los 90: Diagnóstico y Alternativas”, en Witte, ed., pp. 117-142.
- Sacasa Gurdíán, Ramiro. 2003. “Superintendencia de Pensiones Impulsa Importantes Reformas”, 7 Días (Managua) N° 400, 13 al 20 octubre.
- Saldaín, Rodolfo. 2003. Paraguay / Seguridad Social – Jubilaciones y Pensiones. Buenos Aires: OIT, 7 marzo.
- Saldaín, Rodolfo y Marcos Lorenzelli. 2002. “Estudio del Programa de Pensiones No Contributivas en Uruguay”, en Bertranou, Solorio y van Ginneken, eds., pp. 221-264.
- \_\_\_\_\_. 2003. Paraguay / Seguridad Social – Jubilaciones y Pensiones. Buenos Aires: OIT, 7 marzo.
- Sandó, Dora. 2003. “Modificaciones en el Sistema de Pensiones de Cuba”. Montevideo: CISS, VII Conferencia de Actuarios y Financistas a Nivel Internacional “Evolución y Perspectivas de los Sistemas de Pensiones y Salud”, junio.
- Sapag y Sapag Ingenieros Consultores. 2001. “Análisis del Sistema de Administración de Fondos Previsionales y su Impacto en los Costos para el Afiliado”. Santiago.
- Schmidt-Hebbel, Klaus. 1995. Colombia’s Pension Reform: Fiscal and Macroeconomic Effects. Washington D.C.: The World Bank, Discusión Papers N° 314.
- Schulthess, Walter y Jorge Felippone. 2003. Tratamiento Previsional de los Trabajadores Autónomos. Buenos Aires: UAFJP.
- Schwarzer, Helmut. 2004. “La Nueva Reforma Previsional de Brasil (2003)” en Hujo, Mesa-Lago y Nitsch, eds.
- Schwarzer, Helmut y Ana Carolina Querino 2002. “Beneficios Sociales y los Pobres en Brasil: Programas de Pensiones No Convencionales” en Bertranou, Solorio y Ginneken, eds., pp. 63-124.
- Sociedad de Estudios Laborales (SEL). 2000. Evaluación del Régimen de Capitalización Análisis Cuantitativo. Buenos Aires, septiembre.
- Solís Soberón, Fernando. 2001. “Los Sistemas de Pensiones en México: La Agenda Pendiente”, en Una Agenda para las Finanzas Públicas en México, Arturo M. Fernández, ed. México D.F.: Impresora Aldina S.A.: 187-293.
- Subsecretaría de Previsión Social (SPS). s/f. “Evaluación del Desempeño del Sistema de Pensiones: Cobertura y Suficiencia de Beneficios” y “Propuestas de Ampliación de Cobertura”. Santiago.
- Superintendencia Bancaria de Colombia (SBC). 1998 a 2003. <http://www.superbancaria.gov.co>. Bogotá (diciembre de cada año y junio 2003).
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP). 2001a. El Régimen de Capitalización a 7 Años de la Reforma Previsional. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. 2002a. Memoria Trimestral (Buenos Aires) N° 34, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Propuesta de Fortalecimiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Buenos Aires, febrero.

- \_\_\_\_\_. 2003. Boletín Estadístico Mensual Vol. 9 (enero) y Vol. 6 (junio), <http://www.safjp.gov.ar>. Buenos Aires.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFPa). 1999, 2000, 2001, 2002. <http://www.safp.gob.pe>. Lima.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFPb). 1981 a 2003. Boletín Estadístico 1981 a 2003. Santiago, N° 1 (diciembre) a N°174 (mayo-junio); <http://www.safp.cl>.
- \_\_\_\_\_. 2002b. El Sistema Chileno de Pensiones, Alejandro Ferreiro, ed. Santiago, 5ta. edición.
- Superintendencia de Pensiones (SPa). 2002, 2003. <http://www.supen.fi.cr>. San José. (diciembre y marzo).
- Superintendencia de Pensiones (SPb). 2002, 2003. Revista de Estadísticas Previsionales. <http://www.spensiones.gob.sv>. San Salvador.
- Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS). 2002, 2003. Boletín Informativo de Pensiones <http://www.spvs.gov.bo>. La Paz, N° 23 (diciembre) y N° 25 (junio).
- Superintendencia de Seguridad Social (SSS). 2003. Estadísticas de Seguridad Social 2002. Santiago: Departamento Actuarial.
- Tavares Ribeiro, Laura. 1999. Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina. Rio de Janeiro: UFRI.
- Titelman, Daniel, Andras Uthoff y Luis Felipe Jiménez. 2000. “Hacia una Nueva Seguridad Social en el Siglo XXI: Sin Solidaridad en el Financiamiento no Habrá Universalidad”, Revista Panamericana de Salud Pública Vol. 8 N° 1, pp. 112-117.
- Titelman, Daniel y Andras Uthoff, (2003), “Universalidad, Solidaridad y Responsabilidades Fiscales en las Reformas a la Seguridad Social en América Latina”, Santiago: CEPAL, Borrador, febrero.
- \_\_\_\_\_, (2000), “El papel del aseguramiento en la protección social”, Revista de la Cepal N°81, pps 103-122.
- Velásquez Pinto, Mario. 2003. “The Bono Solidario en el Ecuador: An Exercise in Targeting”. Ginebra: ESS Paper N° 17.
- United States Social Security Administration (US-SSA). 1999. Social Security Programs Throughout the World 1999. Washington D.C. <http://www.ssa.gov/international>.
- Universidad de Guayaquil. 2003. Pronunciamiento Respecto a la Seguridad Social. Guayaquil, 21 octubre.
- Uthoff, Andras. (1998), “Fondos de Pensiones, el Financiamiento de los Costos de Transición y el Desarrollo de los Mercados Financieros, Lecciones de la Privatización en Chile” en Pensiones en América Latina: Dos Décadas de Reforma, A. Bonilla y A. Conte-Grand, eds., pp. 210-236.
- \_\_\_\_\_. 2001. La Reforma de Pensiones en Chile: Desafíos Pendientes. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo N° 112, julio.
- \_\_\_\_\_. 2002. “Mercados de Trabajo y Sistemas de Pensiones”, Revista de la CEPAL N° 78, pp. 39-53.
- Venezuela. 2003. [http://ciss.org.mx/html/Spanish/subreg1/ven\\_ivss.htm](http://ciss.org.mx/html/Spanish/subreg1/ven_ivss.htm).
- Vittas, Dimitri. 2000. Pension Reform and Capital Market Development: “Feasibility” and “Impact” Preconditions. Washington D.C.: World Bank, Policy Research Working Paper N° 2414.
- Villanueva, Julio. 2003. Panamá: Entrevista con el autor sobre la reforma de pensiones en Nicaragua, 17 marzo.
- Walker, Eduardo y Fernando Lefort. 2002. Pension Reform and Capital Markets: Are There Any (Hard) Links? Washington D.C.: World Bank, Social Protection Paper N° 0201.
- Withers-Green, Philip. 2002. “Bolivia’s Cautious Market Opening”. La Paz: Pensions International.
- Witte, Lothar, ed. 2003. Seguridad Social en Cuba Diagnóstico, Retos y Perspectivas. Caracas: Nueva Sociedad.



**Serie**

**CEPAL**

**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 Buira (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 renta 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 Almaraz 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. [www](#)
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. [www](#)
53. Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997. [www](#)
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. [www](#)
56. Las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almaraz (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. Acceso 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 Gonzales 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 A. 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. [www](#)
79. Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999. [www](#)
80. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), N° de venta: S.99.II.G.10 (US\$10.0), 1999. [www](#)
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), N° de venta: S.99.II.G.11 (US\$10.0), 1999. [www](#)
82. O financiamento do sistema público de saúde brasileiro, Rosa María Márques, (LC/L.1233-P), N° de venta: S.99.II.G.14 (US\$10.0), 1999. [www](#)
83. Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1234-P), N° de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999. [www](#)
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), N° de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999. [www](#)
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), N° de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999. [www](#)
86. Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo, (LC/L.1246-P), N° de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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), N° de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999. [www](#)
90. Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.1271-P), N° de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999. [www](#)
91. Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro, (LC/L.1314-P), N° de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000. [www](#)
92. Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994. Raquel Szalachman (LC/L.1337-P), N° de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000. [www](#)
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), N° de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000. [www](#)
94. Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina, Walter Schulthess, Fabio Bertranou y Carlos Grushka, (LC/L.1345-P), N° de venta: S.00.II.G.30 (US\$10.0), 2000. [www](#)
95. Riesgo del aseguramiento en el sistema de salud en Colombia en 1997, Humberto Mora Alvarez, (LC/L.1372-P), N° de venta: S.00.II.G.51 (US\$10.0), 2000. [www](#)

96. Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, Günther Held, (LC/L.1382-P), N° de venta: S.00.II.G.55 (US\$10.0), 2000. [www](#)
97. Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficios, Vinicius Carvalho Pinheiro y Solange Paiva Vieira, (LC/L.1386-P), N° de venta: S.00.II.G.62 (US\$10.0), 2000. [www](#)
98. Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones, Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde, (LC/L.1388-P), N° de venta: S.00.II.G.63 (US\$10.0), 2000. [www](#)
99. Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones hacia la inversión real en México, Luis N. Rubalcava y Octavio Gutiérrez (LC/L.1393-P), N° de venta: S.00.II.G.66 (US\$10.0), 2000. [www](#)
100. Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido, Adolfo Rodríguez y Fabio Durán (LC/L.1405-P), N° de venta: S.00.II.G.74 (US\$10.0), 2000. [www](#)
101. Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay, Nelson Noya y Silvia Laens, (LC/L.1408-P), N° de venta: S.00.II.G.78 (US\$10.0), 2000. [www](#)
102. Pension funds and the financing productive investment. An analysis based on Brazil's recent experience, Rogerio Studart, (LC/L.1409-P), Sales Number: E.00.II.G.83 (US\$10.0), 2000. [www](#)
103. Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa, Raquel Szalachman, (LC/L.1417-P), N° de venta: S.00.II.G.89 (US\$10.0), 2000. [www](#)
104. Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes, Daniel Titelman, (LC/L.1425-P), N° de venta: S.00.II.G.99 (US\$10.0), 2000. [www](#)
105. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, Alberto Arenas de Mesa (LC/L.1457-P), N° de venta: S.00.II.G.137 (US\$10.0), 2000. [www](#)
106. Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999, Jorge Rodríguez C. y Marcelo Tokman R. (LC/L.1458-P), N° de venta: S.00.II.G.139 (US\$10.0), 2000. [www](#)
107. Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones, Gonzalo Hernández Licona (LC/L.1482-P), N° de venta: S.01.II.G.15 (US\$10.0), 2001. [www](#)
108. Evolución de la equidad en el sistema colombiano de salud, Ramón Abel Castaño, José J. Arbelaez, Ursula Giedion y Luis Gonzalo Morales (LC/L.1526-P), N° de venta: S.01.II.G.71 (US\$10.0), 2001. [www](#)
109. El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica, Fernando Herrero y Fabio Durán (LC/L.1527-P), N° de venta: S.01.II.G.72 (US\$10.00), 2001. [www](#)
110. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Uruguay, Fernando Lorenzo y Rosa Osimani (LC/L.1547-P), N° de venta: S.01.II.G.88 (US\$10.00), 2001. [www](#)
111. Reformas del sistema de salud en Venezuela (1987-1999): balance y perspectivas, Marino J. González R. (LC/L.1553-P), N° de venta: S.01.II.G.95 (US\$10.00), 2001. [www](#)
112. La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, Andras Uthoff (LC/L.1575-P), N° de venta: S.01.II.G.118 (US\$10.00), 2001.
113. International Finance and Caribbean Development, P. Desmond Brunton and S. Valerie Kelsick (LC/L.1609-P), Sales Number: E.01.II.G.151 (US\$10.00), 2001. [www](#)
114. Pension Reform in Europe in the 90s and Lessons for Latin America, Louise Fox and Edward Palmer (LC/L.1628-P), Sales Number: E.01.II.G.166 (US\$10.00), 2001. [www](#)
115. El ahorro familiar en Chile, Enrique Errázuriz L., Fernando Ochoa C., Eliana Olivares B. (LC/L.1629-P), N° de venta: S.01.II.G.174 (US\$10.00), 2001. [www](#)
116. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia, Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala (LC/L.1630-P), N° de venta: S.01.II.G.167 (US\$10.00), 2001. [www](#)
117. La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado, José Luis Machinea, (LC/L.1713-P), N° de venta: S.02.II.G.23 (US\$10.00), 2002. [www](#)
118. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia, Ulpiano Ayala y Olga Lucía Acosta, (LC/L.1724-P), N° de venta: S.02.II.G.39 (US\$10.00), 2002. [www](#)
119. La banca multilateral de desarrollo en América Latina, Francisco Sagasti, (LC/L.1731-P), N° de venta: S.02.II.G.42 (US\$10.00), 2002. [www](#)
120. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos en Bolivia, Juan Carlos Requena, (LC/L.1747-P), N° de venta: S.02.II.G.59 (US\$10.00), 2002. [www](#)
121. Multilateral Banking and Development Financing in a Context of Financial Volatility, Daniel Titelman, (LC/L.1746-P), Sales Number: E.02.II.G.58 (US\$10.00), 2002. [www](#)
122. El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina, Gerardo M. Gonzales Arrieta, (LC/L.1779-P), N° de venta S.02.II.G.94 (US\$10.00), 2002. [www](#)
123. Equidad de género en el sistema de salud chileno, Molly Pollack E., (LC/L.1784-P), N° de venta S.02.II.G.99 (US\$10.00), 2002. [www](#)

124. Alternativas de políticas para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Costa Rica, Saúl Weisleder, (LC/L.1825-P), N° de venta S.02.II.G.132 (US\$10.00), 2002. [www](#)
125. From hard-peg to hard landing? Recent experiences of Argentina and Ecuador, Alfredo Calcagno, Sandra Manuelito, Daniel Titelman, (LC/L.1849-P), Sales Number: E.03.II.G.17 (US\$10.00), 2003. [www](#)
126. Un análisis de la regulación prudencial en el caso colombiano y propuestas para reducir sus efectos procíclicos, Néstor Humberto Martínez Neira y José Miguel Calderón López, (LC/L.1852-P), N° de venta S.03.II.G.20 (US\$10.00), 2003. [www](#)
127. Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo, Victor E. Tokman, (LC/L.1877-P), N° de venta S.03.II.G.44 (US\$10.00), 2003. [www](#)
128. Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas., Raquel Szalachman, (LC/L.1878-P), N° de venta: S.03.II.G.45 (US\$10.00), 2003. [www](#)
129. Macroeconomic success and social vulnerability: lessons for Latin America from the celtic tiger, Peadar Kirby, (LC/L.1879-P), Sales Number E.03.II.G.46 (US\$10.00), 2003. [www](#)
130. Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas a hogares, Javier Herrera y Nancy Hidalgo, (LC/L.1880-P), N° de venta S.03.II.G.49 (US\$10.00), 2003. [www](#)
131. Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas, Luis Felipe Jiménez y Jessica Cuadros (LC/L.1913-P), N° de venta S.03.II.G.71 (US\$10.00), 2003. [www](#)
132. Macroeconomic volatility and social vulnerability in Brazil: The Cardoso government (1995-2002) and perspectives, Roberto Macedo (LC/L.1914-P), Sales Number E.03.II.G.72 (US\$10.00), 2003. [www](#)
133. Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina, Mario D. Velásquez Pinto, (LC/L.1917-P), N° de venta S.03.II.G.73 (US\$10.00), 2003. [www](#)
134. Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal, Daniel Titelman y Andras Uthoff (LC/L.1919-P), N° de venta S.03.II.G.74 (US\$10.00), 2003. [www](#)
135. Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio, (LC/L.1929-P), N° de venta S.03.II.G.84 (US\$10.00), 2003. [www](#)
136. Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena, Alberto Arenas de Mesa y Julio Guzmán Cox, (LC/L.1930-P), N° de venta S.03.II.G.86 (US\$10.00), 2003. [www](#)
137. La banca de desarrollo y el financiamiento productivo, Daniel Titelman, (LC/L.1980-P), N° de venta S.03.II.G.139 (US\$10.00), 2003. [www](#)
138. Acceso al crédito bancario de las microempresas chilenas: lecciones de la década de los noventa, Enrique Román, (LC/L.1981-P), N° de venta S.03.II.G.140 (US\$10.00), 2003. [www](#)
139. Microfinanzas en Centroamérica: los avances y desafíos, Iris Villalobos, Arie Sanders y Marieke de Ruijter de Wildt, (LC/L.1982-P), N° de venta: S.03.II.G.141 (US\$10.00), 2003. [www](#)
140. Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine. Les conditions «macro» de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, Bruno Lautier, Jaime Marques-Pereira, et Pierre Salama, (LC/L.2001-P) N° de vente: F.03.II.G.162 (US\$10.00), 2003. [www](#)
141. Las redes de protección social: modelo incompleto, Olga Lucía Acosta y Juan Carlos Ramírez, (LC/L.2067-P), N° de venta S.04.II.G.10 (US\$10.00), 2003. [www](#)
142. Inserción laboral desventajosa y desigualdades de cobertura previsional: la situación de las mujeres, Jessica Cuadros y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.2070-P), N° de venta S.04.II.G.13 (US\$10.00), 2003. [www](#)
143. Macroeconomía y pobreza: lecciones desde latinoamérica, Luis Felipe López-Calva y Mabel Andalon López, (LC/L.2071-P), N° de venta S.04.II.G.14 (US\$10.00), 2003. [www](#)
144. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social, Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.2090-P), N° de venta: S.04.II.G.29 (US\$15.00), 2003. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....