

**SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO**

**9**

**SISTEMAS DE PENSIONES DE AMERICA LATINA.  
DIAGNOSTICO Y ALTERNATIVAS DE REFORMA**

**ESTUDIOS DE CASO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE.  
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Santiago, 3 al 5 diciembre de 1990 y 22 al 23 agosto de 1991



**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
PROYECTO REGIONAL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO  
CEPAL/PNUD**

# SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

## SISTEMAS DE PENSIONES DE AMERICA LATINA. DIAGNOSTICO Y ALTERNATIVAS DE REFORMA ESTUDIOS DE CASO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Santiago, 3 al 5 diciembre de 1990 y 22 al 23 agosto de 1991



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
PROYECTO REGIONAL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO  
CEPAL/PNUD

Santiago de Chile, diciembre de 1991

LC/L.656  
Diciembre de 1991

Este documento fue preparado en el marco del Proyecto Conjunto CEPAL/PNUD RLA/90/001 "Políticas Financieras para el Desarrollo".

Los puntos de vista expresados en este estudio, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

	<i>Página</i>
I. INTRODUCCION . . . . .	5
II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .	7
III. MULTIPLES OBJETIVOS Y UN INSTRUMENTO: EL DILEMA DE LOS FONDOS DE PENSIONES . . . . .	11
IV. PRINCIPIOS QUE CONDICIONAN EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE PENSIONES . . . . .	13
V. EL PRINCIPIO DE EQUIDAD: LA COBERTURA CONTRA RIESGOS, EL ORIGEN DEL FINANCIAMIENTO Y LA SEPARACION DE LOS PROGRAMAS . . . . .	15
VI. EL PRINCIPIO DE SOLVENCIA: CONFLICTO ENTRE EQUIDAD Y EL FINANCIAMIENTO . . . . .	17
VII. EL PRINCIPIO DE PROPIEDAD: OBLIGACIONES Y DERECHOS ENTRE LOS PARTICIPANTES . . . . .	21
VIII. BASES PARA REFORMAR LOS SISTEMAS DE PENSIONES . . . . .	23
IX. RESEÑA DE LOS TRABAJOS . . . . .	27
El sistema de pensiones en Bolivia, Marcelo Mercado . . . . .	27
Fondos de pensiones en Brasil, José Marcio Camargo . . . . .	29
Sistema de pensiones en Costa Rica: Descripción, opciones de reforma y una propuesta integral, Ronald Cartin . . . . .	31
Reforma previsional en Chile: Resultados de la Experiencia con un sistema de capitalización individual, Augusto Iglesias . . . . .	33
El sistema previsional ecuatoriano. Los fondos de pensión como fuente de inversión (1970-1989), Galo Abril . . . . .	35

*Página*

Estado actual, problemas financieros y perspectivas de los fondos de previsión social en Guatemala, Jorge González del Valle . . . . .	37
El sistema mexicano de pensiones, Carlos Soto Pérez .	39
El sistema de pensiones en el Uruguay, Hugo Lacurcia . . . . .	41
La reforma del sistema de prestaciones sociales en Venezuela, Gustavo Márquez . . . . .	43

## I. INTRODUCCION

Los gobiernos de la región han solicitado a la CEPAL reflexionar sobre los diagnósticos y alternativas de reformas que existen para sus sistemas de pensiones. Nueve estudios de caso se subcontrataron a través del proyecto conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo" (RLA/90/001). Estos corresponden a Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Uruguay y Venezuela.

Los estudios sobre Costa Rica, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela se analizaron en un seminario regional que se efectuó en la sede de la CEPAL los días 3 a 5 de diciembre de 1990, y han sido publicados en dos libros por el proyecto. El caso chileno se ha publicado en forma separada por examinar una experiencia de interés regional debido a que se refiere a la única transición desde un sistema de reparto hacia uno de capitalización. Los estudios sobre Bolivia, Brasil, Guatemala y México se analizaron en un seminario que se efectuó en la misma sede de la CEPAL los días 22 y 23 de agosto de 1991, y su publicación está actualmente en proceso.

Todos los estudios fueron preparados por consultores expertos de sus respectivos países y coordinados y editados por el Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo".

Una breve reseña de los trabajos realizada por cada uno de los autores de los trabajos se encuentra al final de esta publicación, en los capítulos intermedios se presentan las conclusiones y recomendaciones de carácter general y algunos temas específicos respecto a los diagnósticos y reformas a los sistemas de pensiones.

## II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. A pesar de la importancia que tiene el ejercicio de sistematizar y evaluar información sobre el funcionamiento y reformas al sistema de pensiones, los participantes destacaron la dificultad que implica realizar esta tarea. Ello debido a lo sensible que resulta el tema por cuanto el mismo instrumento sirve múltiples objetivos de política y sus resultados dependen del contexto socioeconómico e institucional en que éstos se implementan.

2. El diseño y la evaluación de los sistemas de pensiones es altamente sensible a los objetivos que se mencionan como aquellos para los cuales fueron creados. Si bien originalmente éstos se crearon con el propósito de diseñar mecanismos de ahorro para financiar pensiones, en la actualidad los sistemas se utilizan con fines redistributivos tratando de alcanzar la universalidad en el otorgamiento de pensiones, incorporando a sectores tanto formales como informales que no contribuyen a su financiamiento. Hoy se examinan también sus potenciales efectos sobre el ahorro y el desarrollo del mercado de capitales.

3. Entre los problemas más comunes que han debilitado los sistemas de pensiones en América Latina, se mencionan:

- i) Una caída en la relación de aportantes a beneficiarios de los distintos programas.
- ii) Fuertes incentivos para la subdeclaración de ingresos durante gran parte de la vida activa de los asalariados, pues las pensiones se calculaban sobre la base únicamente de los salarios recibidos durante los últimos años trabajados.
- iii) Altos costos administrativos, limitando su eficiencia y competitividad.
- iv) Aumentos no financiados de beneficios.
- v) Soluciones que, por su carácter parcial e indirecto, o por su propia ineficiencia, no tienen resultados efectivos.

4. Para precisar las reformas a los actuales sistemas de pensiones se requiere aclarar el régimen de financiamiento bajo el cual opera (en su mayoría de reparto) y la forma y oportunidad con que se deben corregir sus actuales desequilibrios financieros y actuariales. En la medida en que los desequilibrios sean reducidos en relación a la capacidad del sistema su corrección requerirá de cambios menores en las tasas de cotización y/o en los beneficios de los pensionados.

Adicionalmente, mientras antes se realicen dichas correcciones, menor será el déficit fiscal en que deberá incurrirse en la eventualidad de optarse por transitar hacia un sistema basado en la capitalización.

5. Diferentes factores se mencionaron como causantes del deterioro financiero y actuarial de los sistemas basados en el reparto:

- i) Cambios en la estructura demográfica de la población cubierta por el sistema.
- ii) Efectos del ciclo económico sobre la estructura del mercado de trabajo y, por ende, sobre los potenciales cotizantes.
- iii) Uso de los fondos de reserva para cubrir déficit fiscales transitorios, pero sin repago por parte del Estado.
- iv) Desviación de fondos para otros propósitos de la seguridad social ajenos a aquel de las pensiones.
- v) Evasión y corrupción.
- vi) Escaso desarrollo de instrumentos financieros, en los cuales invertir adecuadamente los excedentes potenciales del sistema, así como evitar su erosión durante períodos de altas presiones inflacionarias.
- vii) Subdeclaración de rentas mientras se gana antigüedad en el sistema.
- viii) Cambios en los beneficios del sistema que no guardan relación con las contribuciones.

6. Se vislumbran tres alternativas tendientes a reformar los sistemas previsionales: i) mejoras a los sistemas basados en regímenes de reparto, tendientes a evitar los vicios del pasado; ii) introducción de un sistema de capitalización para adecuar las prestaciones a las contribuciones mediante la cuidadosa inversión de los fondos acumulados durante la vida activa de cada participantes; y iii) implementación de algún tipo de régimen mixto de modo de otorgar una pensión mínima universal y pensiones adicionales sobre la base de aportes voluntarios adicionales.

7. Las reformas sustentadas en correcciones a los actuales regímenes de reparto deben basarse en una buena programación actuarial de ingresos (sobre la base de las contribuciones e inversiones) y gastos (sobre la base de los beneficios/prestaciones). Para garantizar su solvencia después de la reforma se requiere eliminar los vicios del pasado, evitando que los fondos de reservas sean destinados para otros propósitos que los originalmente planeados, así como garantizando un flujo continuo de ingresos con variaciones lo más predecible posibles. Al respecto se sugirió una serie de consideraciones:

- i) Buscar mecanismos para ampliar la cobertura, tendiendo a la universalidad.
- ii) Reducir la morosidad a través de un sistema de sanciones.
- iii) Legislar en torno al uso de los fondos de reservas para propósitos ajenos a los de la previsión.

- iv) En el caso de existir fondos de reservas, diseñar mecanismos de inversión que eviten su erosión debido a la inflación, y promuevan su capitalización en términos reales positivos.
- v) Diseñar mecanismos de programación actuarial lo mas transparente posibles, que permitan una discusión clara de las modificaciones a las tasas de cotización y a los beneficios.
- vi) Promover la unificación y homogenización de la multiplicidad de regímenes existentes.

8. La introducción de un sistema de capitalización en reemplazo de uno de reparto requiere considerar una serie de efectos colaterales previo a recomendar su aplicación:

- i) Creación de condiciones para el fortalecimiento y expansión del mercado de capitales.
- ii) Creación de incentivos para el desarrollo de un mercado de seguros.
- iii) Creación de consenso en torno a la importancia de una adecuada estabilidad macroeconómica.
- iv) Una voluntad política por asumir el déficit creado por la discontinuación del régimen anterior.
- v) Mantener la responsabilidad del estado en la supervisión de la estabilidad y solvencia del sistema, así como en asegurar un nivel de pensiones básico y digno.
- vi) Promover como objetivo de la supervisión aquel de evitar la concentración de los fondos en instrumentos de alto riesgo.
- vii) Buscar mecanismos para que el sistema no sea discriminatorio y aumente su cobertura, actuando sobre las causas por las que diferentes segmentos del mercado de trabajo no participan del mismo.

9. En reconocimiento a que las economías de la región se caracterizan por amplios segmentos de la población que enfrentan restricciones presupuestarias cuando toman sus decisiones de ahorro a lo largo de su vida activa, los participantes enfatizaron la necesidad de ampliar la cobertura de los actuales sistemas de pensiones. Se estimó oportuno plantear el establecimiento de un régimen mixto con un sistema obligatorio orientado a otorgar un beneficio previsional básico, complementado con un sistema voluntario de capitalización, orientado a otorgar beneficios previsionales según los aportes.

10. Dado que con fines de equidad es preciso aumentar la cobertura poblacional de los actuales sistemas de pensiones, con el mismo principio de equidad es preciso identificar la fuente de su financiamiento. Al respecto se mencionó la necesidad de distinguir entre dos instrumentos: el presupuesto fiscal con su componente de gasto social que se financia con cargo a impuestos más generales, y la seguridad social con su sistema de pensiones que se financia con cargo a la

planilla de sueldos. Sobre la base de la equidad se estimó que el primero era más apropiado para enfrentar los problemas de cobertura poblacional para dar pensiones a quienes no habían contribuido a los sistemas (subsidios).

11. El efecto sobre el ahorro que resulte de la imposición de un sistema obligatorio de pensiones es incierto. El impacto depende del comportamiento que diferentes grupos de la población tienen en relación al ahorro voluntario. Si el comportamiento se caracteriza por la miopía, entonces la obligatoriedad es un ahorro neto para el individuo y lo será para la sociedad sólo si, manteniendo todo el resto constante, las contribuciones se destinan a acumular un fondo para la inversión y éste no se reparte totalmente. Si el comportamiento conduce a formas voluntarias de ahorro, entonces la imposición de ahorro obligatorio tiene un efecto neto sobre el ahorro del individuo difícil de precisar.

### III. MÚLTIPLES OBJETIVOS Y UN INSTRUMENTO: EL DILEMA DE LOS FONDOS DE PENSIONES

Tres son los objetivos más comunes que se sugieren para el diseño de un sistema de pensiones. Originalmente fueron instaurados con el propósito de asegurar el financiamiento para un nivel siquiera mínimo de ingresos a sus habitantes durante la vejez. Con criterios de equidad los fondos obtenidos se han desviado hacia otros propósitos siendo frecuente su uso en programas redistributivos y de financiamiento para gastos sociales extraordinarios de los gobiernos. En la actualidad hay quienes sugieren que un cambio en la propiedad y administración de los fondos podría transformarlos en una fuente potencial de ahorro privado para el financiamiento del desarrollo.

Desde esta perspectiva las reformas a los sistemas de pensiones no son ajenas al quehacer de la CEPAL y de los gobiernos de la región. Los países de la región enfrentan exigencias crecientes de pensiones de vejez, requieren aumentos considerables de ahorro para crecer y tienen una brecha social considerable.

Entre 1950 y 1990 en la población de la región el número de individuos en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años disminuyó de 17 a 12, en tanto que entre las personas dependientes, vale decir los que no están en edad de trabajar, la significación de los mayores de 65 años aumentó de 7 a 11%. Para los próximos 30 años, se espera que las personas en edad de trabajar por cada mayor de 65 años disminuya desde 12 a 8 personas, y la proporción de ancianos entre los pasivos aumente de 11 a 22%. Estas tendencias demográficas se han manifestado en fuertes caídas en la relación de contribuyentes a beneficiarios en los sistemas de pensiones basados en el reparto.

Para recuperar ritmos de crecimiento económico de 5% anual, la CEPAL estima que la tasa de inversión tendría que subir del 16% al 22% del producto, lo que involucra recursos por un monto anual superior a los 70 mil millones de dólares. Estudios de la CEPAL concluyen que es insuficiente hacer descansar el éxito de una política de financiamiento en la respuesta del ahorro voluntario a los incentivos de mercado. Dentro de este contexto se sugiere que el desempeño de los sistemas previsionales puede asumir un rol fundamental.

Entre 1950 y 1980 la significación de los ocupados en actividades modernas o formales, en las que resulta más fácil hacer funcionar un sistema previsional, aumentó de 52 a 57% de la fuerza de trabajo. El resto de los ocupados se encontraba en actividades tradicionales agrícolas (trabajador por cuenta propia, campesinos y familiares no remunerados) o en actividades informales no agrícolas y/o en el servicio doméstico, en las que la fiscalización de las leyes laborales

y, en especial, la retención de cotizaciones para el sistema de pensiones es más difícil. La mencionada tendencia se revierte durante los ochenta (al menos en las actividades no agrícolas), período en que la participación del empleo formal se reduce en favor del informal y, ocasionalmente, del desempleo. Existe clara evidencia en cuanto a que el debilitamiento de las actividades formales dificulta la ampliación de la cobertura de los sistemas previsionales.

Los sistemas de pensiones tienden a cubrir a los trabajadores en los sectores modernos de la economía. Con el propósito de redistribuir ingresos los gobiernos recurren a los fondos acumulados para destinarlos ya sea a favorecer a grupos con influencias políticas, a grupos en situación de pobreza y/o al financiamiento de un seguro gratuito de salud. Como la mayoría de los sistemas se basan en beneficios definidos de antemano, estos desvíos de los fondos hacen que el nivel de los gastos muchas veces no guarde relación con las contribuciones, debiendo utilizarse el presupuesto fiscal para absorber los déficits, con el desfavorable efecto consiguiente sobre la estabilidad macroeconómica y el ahorro público.

En relación a esta situación los participantes concluyeron que en varios países de la región, los fondos de pensiones han entrado en crisis por cuanto un instrumento (fuente de financiamiento) único se ha utilizado con múltiples propósitos, al recurrir a ellos los gobiernos para financiar no sólo la pensiones por vejez, invalidez y muerte sino también el crecimiento y el avance hacia una mayor equidad. La escasez de fondos para cumplir con estos tres objetivos en forma simultánea y la no adopción de prioridades, ha significado que los sistemas hayan entrado en crisis especialmente al no poder cumplir con los beneficios originalmente prometidos.

El desafío para la región es el de buscar el diseño de un sistema de pensiones que ofrezca la posibilidad de transformar los aportes de los cotizantes en fuentes de ahorro de largo plazo, y administrarlos de modo de utilizarlos para la inversión en capital y en las personas obteniendo retornos reales importantes para los contribuyentes. Sólo de esa forma, será posible que coadyuve a la asunción de los tres objetivos: financiar la previsión, invertir para el crecimiento y redistribuir a través de la inversión en las personas.

Los sistemas de pensiones pueden contribuir al ahorro sólo bajo condiciones muy especiales. Ello ocurre cuando efectivamente las familias enfrentan con "miopía" sus decisiones de ahorro a lo largo de su ciclo de vida. En ese caso la introducción de un sistema de reparto aumenta el ahorro privado sólo cuando el fondo que aporta la primera generación de cotizantes no es repartido totalmente con fines redistributivos. La introducción de un sistema de capitalización obligatorio puede aumentar aún más el ahorro privado por cuanto el fondo aportado por la primera generación de cotizantes se ahorra en forma íntegra. Estrechamente asociado está el tema de los derechos de propiedad de los afiliados, el cual es uno de los elementos más gravitantes en cuanto a los destinos de los fondos con fines redistributivos o de inversión.

#### IV. PRINCIPIOS QUE CONDICIONAN EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE PENSIONES

El principal argumento que se ha esgrimido para justificar formas obligatorias de ahorro es la "miopía" de las familias, esto es, su falta de previsión en relación con la situación de ingresos de sus miembros en edad de retirarse de la actividad económica y/o el descuento de ingresos futuros a tasa de interés que exceden la tasa social de descuento. Para su formalización los países de la región han implantado sistemas de ahorro previsional desde comienzos de siglos.

El hecho de obligar a cotizar (ahorro forzoso) a los habitantes durante su vida activa para hacer frente a sus necesidades de consumo durante su vejez, asigna al Estado una responsabilidad fundamental en el diseño, estabilidad, solvencia y organización de un sistema de pensiones.

Tres valores están en juego en el diseño de los sistemas de pensiones. El de la *equidad*, en busca de un balance entre los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de las personas en edad de pensionarse y aquellos que pueden proveer las personas en edades activas (contribuyentes con impuestos/contribuciones a la nómina salarial) y/o el Estado (contribuyentes a través de impuestos generales). Este valor debe perseguirse implantando mecanismos de solidaridad entre quienes están en condiciones de ahorrar para su vejez, ya sea en forma intergeneracional (sistemas de reparto) o intrageneracional (sistema de capitalización). Pero también puede lograrse mediante mecanismos de subsidiariedad contribuyendo el Estado con pensiones mínimas para las personas que enfrentan restricciones de liquidez durante su vida activa y no pueden ahorrar.

El de la *solvencia* ya que el sistema debe ser financiera y actuarialmente sano, lo que implica la búsqueda de un equilibrio intertemporal entre sus ingresos (las contribuciones, subsidios y retornos de las inversiones) y gastos (pensiones y otros beneficios). Este valor se persigue implantando prácticas actuariales y financieras apropiadas para los flujos de ingresos y gastos y también para la inversión de los fondos del sistema.

Finalmente el de la *propiedad*, en torno a la cual se debe organizar el sistema, buscando un balance entre derechos y obligaciones de los participantes, a través de una reglamentación socialmente aceptada.

De acuerdo a recientes estudios realizados en la región, la mayoría de los sistemas enfrentan en la actualidad o están en perspectivas de importantes crisis en sus sistemas de pensiones. Esta

situación deriva en desconfianza de los participantes producto de importantes divergencias entre los aportes y beneficios de los participantes; problemas de insolvencia del sistema y por ende sobre la estabilidad del presupuesto fiscal; y conflictos legales en torno a los derechos y obligaciones de los participantes.

## V. EL PRINCIPIO DE EQUIDAD: LA COBERTURA CONTRA RIESGOS, EL ORIGEN DEL FINANCIAMIENTO Y LA SEPARACION DE LOS PROGRAMAS

El riesgo de no disponer ingresos durante la vejez, es sólo uno de muchos que enfrentan los trabajadores durante su ciclo de vida. Los sistemas de seguridad social se han diseñado para ir cubriendo varios riesgos alternativos. En una primera instancia estos correspondían exclusivamente a riesgos de los trabajadores contribuyentes, luego a aquellos de sus familiares directos y posteriormente a aquellos de segmentos (incluyendo trabajadores independientes) de la población que, enfrentados a severas restricciones de liquidez durante su vida activa, jamás contribuyeron a ningún sistema de seguridad pero estaban afectos a riesgos en sus actividades.

Partiendo de una preocupación por asegurar contra riesgos de los trabajadores, la cobertura de la seguridad social se inició en la mayoría de los países de la región copiando modelos europeos de seguro o previsión social. Se diseñaron con este criterio sistemas financiados con impuestos a la nomina salarial, con contribuciones de los propios trabajadores, de sus empleadores y del Estado. Con pequeñas diferencias entre países estos sistemas fueron secuencialmente cubriendo contra riesgos de: i) accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; ii) accidentes y enfermedades no laborales de los trabajadores y maternidad de la trabajadora; iii) maternidad y enfermedad de familiares dependientes; iv) *pensiones de vejez e invalidez para el trabajador*; v) *pensiones para familiares sobrevivientes*; y vi) asignaciones familiares y subsidios de desempleo.

Dadas las características de los países de la región, estos sistemas de seguro social tienen una cobertura poblacional muy limitada. Entre los principales obstáculos que han impedido ampliar la cobertura del sistema en su forma original, se mencionan la estructura del mercado de trabajo con un amplio segmento de trabajadores independientes (los sectores agrícolas campesinos y los sectores informales no agrícolas) y con bajos ingresos. Ambos obstáculos imponen restricciones para integrarlos al sistema ya sea como contribuyentes y/o beneficiarios. Por un lado es difícil identificarles institucionalmente y por otro generalmente enfrentan restricciones de liquidez que no les permiten cotizar.

Para resolver este dilema los sistemas de seguridad social otorgan al Estado un rol subsidiario para ofrecer a sectores más amplios de la población una adecuada cobertura contra ciertos riesgos. Se amplía así la cobertura de riesgos para incluir : i) asignaciones familiares universales; ii) *asistencia social* (pensiones no

contributivas o concedidas a personas sin recursos y no elegibles); y iii) sistemas nacionales de salud o programas públicos de atención de salud.

La mayoría de los trabajos y las discusiones durante el seminario enfatizaron la importancia de distinguir entre la seguridad social y los sistemas de pensiones por cuanto tienen que ver con el principio de equidad, en torno al cual construir los últimos. Al respecto se enfatizó la necesidad de distinguir dos criterios que no deben confundirse al diseñar un sistema de seguridad social y dentro de éste, uno de previsión para la vejez. Primero, aquel de definir y otorgar beneficios de seguros contra riesgos sólo para aquellas familias que contribuyen a su financiamiento y sobre la base de un programa de pagos y beneficios actuarialmente determinado. Segundo, aquel de definir y otorgar beneficios de seguros contra riesgos transfiriendo recursos desde los más ricos para garantizar ingresos mínimos a todas las familias, especialmente las que califican como pobres.

El primer criterio prevé el financiamiento para cubrir contra riesgos a lo largo del ciclo de vida de los participantes, y es la razón de ser de un sistema de previsión o seguro social. En este caso la equidad y solidaridad es entre los mismos participantes en el sistema, la solvencia requiere adecuar los beneficios a las contribuciones o viceversa y, de acumularse un fondo, su propiedad es común o individual pero sólo entre los participantes.

El segundo criterio utiliza los fondos del sistema u otros del presupuesto fiscal para redistribuir hacia los no contribuyentes, y es la razón de ser de un sistema de seguridad social. En este caso la equidad y solidaridad puede ser desde los participantes hacia quienes están al margen del sistema, la solvencia requiere ajustar los gastos a los ingresos y, de acumularse un fondo, su propiedad tiende a ser común y sobre los cuales toda la población tiene derechos, independientemente de si contribuyen o no al sistema.

Los sistemas de seguridad social han evolucionado en América Latina tratando de aumentar su cobertura de riesgos y poblacional con el objeto de contribuir a la equidad. En este esfuerzo han incurrido en serios problemas de insolvencia y dejado poco claro los derechos y obligaciones de los contribuyentes. El problema radica en si la equidad debe buscarse a través de la solidaridad entre los contribuyentes solamente o entre los contribuyentes y aquellos que están al margen del sistema. En este último caso cabe preguntarse si las políticas distributivas que se impulsan a través de la seguridad social deben financiarse exclusivamente con cargo a impuestos a las planillas de sueldo o con cargo a otros impuestos más generales. La solución pasa por individualizar los diferentes programas del sistema de seguridad social y explorar sus reformas por separado.

## VI. EL PRINCIPIO DE SOLVENCIA: EL CONFLICTO ENTRE EQUIDAD Y EL FINANCIAMIENTO

Existe un creciente convencimiento de que la equidad es un objetivo que debe considerarse en la reestructuración de los sistemas de seguridad social, incluyendo aquel de las pensiones. Evaluaciones de los sistemas de seguridad social desde esta perspectiva concluyen que éstos no han contribuido históricamente a la equidad ya que sólo sirven los intereses de los trabajadores en los sectores modernos de la economía y aquellos con poder de presión y excluyen las necesidades de los más pobres. Para contribuir a la equidad los sistemas deben aumentar su cobertura poblacional.

Dos tipos de experiencias se han realizado entre los países pioneros en el desarrollo de sus sistemas de seguridad por extender su cobertura poblacional. Primero, aquella que realizaron los países que ampliaron la cobertura con la estructura de costo original del sistema y que les ha resultado económicamente no viable, por cuanto les significa destinar un porcentaje extremadamente alto del PGB para tales propósitos. Segundo, aquella que realizaron los países que extendieron la cobertura con una estructura de costos más reducida pero a costa de un sacrificio en la calidad de los beneficios ofrecidos.

El problema de fondo radica en el monto del financiamiento para atender las necesidades de la población que no contribuye a su financiamiento. Cuando éste es insuficiente para ampliar la cobertura bajo la estructura de costos existente entonces el objetivo de la equidad se torna inviable o se logra a expensas de la calidad de los beneficios otorgados. En el caso concreto del financiamiento de las pensiones, la solución pasa por responder a tres interrogantes claves. ¿Quiénes financian las pensiones?, ¿Quiénes se benefician con las pensiones? y ¿Quiénes necesitan de las pensiones? Sólo respondiendo a estas interrogantes es posible dilucidar el conflicto entre el principio de equidad y aquel de solvencia en el diseño de los sistemas de pensiones.

Las discusiones durante las presentaciones de los trabajos ilustraron la importancia de estas interrogantes. En primer lugar, la mayoría de las pensiones se financian con cotizaciones deducidas como impuestos a las planillas de sueldos, siendo teóricamente un costo para el trabajador quien finalmente se beneficiará con una pensión. Sin embargo, esta afirmación debe matizarse ya que existen en la mayoría de los países prácticas que hacen que los aportes no sean los que corresponden al nivel de remuneración de cada trabajador. En algunos países se fijan bajos topes impositivos que reducen la relación

de beneficios a aportes cuando se persiguen fines distributivos. Estos mismos topes impiden ampliar la base imponible. En varios países los topes no se encuentran indizados con lo cual los ingresos se reducen en períodos inflacionarios. En otros países el sistema define beneficios que no están asociados a los aportes realizados, con lo cual se generan incentivos adicionales para subdeclarar las remuneraciones. También se mencionó la "malpráctica" de la subdeclaración de remuneraciones mientras se gana antigüedad en el sistema y la sobredeclaración en el período que corresponde a la fecha en que se calcula la pensión como proporción de la remuneración.

En segundo lugar, los trabajos presentados enfatizaron que los beneficios de los sistemas de pensiones se distribuyen en forma bastante desigual. Al interior de los mismos sistemas las diferencias ocurren entre los propios participantes por cuanto las acciones de grupos privilegiados y regímenes previsionales de excepción han hecho que durante años existieran grandes diferencias en las pensiones provistas por las diferentes instituciones del sistema. Al nivel de la sociedad en su conjunto se producen diferencias entre los participantes y el resto de la población, ya que esta última recibe prestaciones muy inferiores a aquellas que reciben los participantes.

Finalmente entre los beneficiarios deben distinguirse dos grupos. Aquellos que llegados a la tercera edad no tienen recursos para sobrevivir, por que no fueron previsores o no tuvieron capacidad de ahorro, y aquellos que tienen derechos a una pensión por cuanto realizaron el esfuerzo de ahorro. En el primer caso el sistema puede resultar injusto al premiar a quienes no hicieron ningún esfuerzo habiendo podido hacerlo ("free rider"). Pero prima el principio de equidad en este caso intentando corregir la divergencia en la distribución del ingreso, a través de un subsidio a quienes tuvieron restricciones de ingreso durante su vida activa que les impidió ahorrar. En el segundo caso está de por medio el principio de propiedad de los fondos que se aportaron por los participantes del sistema durante la vida activa. La solución radica en definir el carácter que tienen los aportes. Si éstos son considerados ahorro obligatorio, entonces la persona que realizó el ahorro debiera tener derechos sobre ellos. Si éstos son considerados impuestos, entonces los aportes pasan a ser propiedad común y será el Estado quien decida sobre su uso. Los sistemas fueron creados sobre la base de ahorro obligatorio pero han evolucionado hacia impuestos al trabajo.

En síntesis, las necesidades de pensiones originalmente se propusieron para los trabajadores que participaban de los sistemas y en la eventualidad de vejez e invalidez. Posteriormente, se extendieron para cubrir las necesidades de sus familiares en caso de muerte del trabajador que participaba del sistema. Su financiamiento provenía de las contribuciones que el trabajador realizaba durante su vida activa, ya sea a través de un sistema de reparto o de capitalización. Sin embargo, las sucesivas extensiones de los beneficios para anticipar las edades de jubilación, cubrir diferentes casos de invalidez y ampliar el número de familiares que podían calificar como sobrevivientes presionó sobre la solvencia del sistema. Esto, unido a la voluntad

de financiar pensiones de personas ajenas a los sistemas (pensiones no contributivas o concedidas a personas sin recursos y no elegibles) terminó por llevar a la crisis a numerosos sistemas en América Latina. La raíz del problema no radica en la concepción de los sistemas de pensiones, sino en el uso de un instrumento originalmente concebido para el propósito de promover el ahorro obligatorio para las pensiones de los contribuyentes con beneficios definidos, para cumplir con otros objetivos (de equidad a través de la solidaridad o subsidiariedad) que corresponden ser alcanzados con otros instrumentos, fundamentalmente el presupuesto fiscal.

## VII. EL PRINCIPIO DE PROPIEDAD: OBLIGACIONES Y DERECHOS ENTRE LOS PARTICIPANTES

Las sucesivas presiones a los sistemas de pensiones en respuesta a exigencias por mejores prestaciones que no resultaban proporcionales a mayores contribuciones, derivó en que la mayoría de los países terminó utilizando aquel de reparto.

Hay tres regímenes de financiamiento: capitalización completa (prima media uniforme), capitalización parcial (prima media escalonada) y reparto. El primero mantiene el equilibrio por tiempo indefinido estimando una prima fija que se calcula actuarialmente sobre la base de las estimaciones de las obligaciones futuras. El segundo régimen, mantiene el equilibrio por períodos más cortos estableciendo una prima dentro de cada período, y aumentándola en períodos sucesivos. En el régimen de reparto el equilibrio se calcula en una base anual, y exige incrementos más frecuentes de las contribuciones.

Las características del primer régimen es que la prima es fija, todos los contribuyentes saben de antemano cual será la carga, no hay transferencias entre generaciones, cada generación financia su propia previsión y se acumula un fondo significativo que debe ser apropiadamente invertido. En el segundo régimen se requiere de reservas menores reduciendo la necesidad de invertir montos muy grandes de manera eficiente, se redistribuye los costos entre generaciones y se requiere de balances actuariales frecuentes que justifiquen los ajustes a las primas período a período. Finalmente el sistema de reparto requiere de reservas muy pequeñas y la inversión es nula o de escasa importancia, descansa en transferencias intergeneracionales para su financiamiento.

Los programas de pensiones que involucran gastos de largo plazo pueden utilizar cualquiera de los tres métodos anteriores. Sin embargo, en la medida que descansan en regímenes de capitalización con prima fija deben evitar aumentos de las prestaciones sin ajustar las contribuciones, deben exigir pagos totales y puntuales de los ingresos programados, deben invertir los fondos de reserva con eficiencia y deben realizar balances actuariales periódicos. La mayoría de los países no han podido cumplir con estos requisitos por diversas razones. Entre ellas: i) la presión del poder legislativo por mejorar las prestaciones de los sistemas sin incrementar las contribuciones; ii) la evasión y mora con que se realizan los pagos, la deuda estatal y el desempeño negativo de la inversión, factores todos que contribuyen a un deterioro de los ingresos proyectados; iii) los cambios de orden demográfico no previstos, especialmente aumentos de la esperanza de vida de los pensionados sin cambios en la edad de jubilación; y

iv) la desigual reajustabilidad de las prestaciones respecto de aquella de los sueldos bases sobre los cuales se cotiza.

En términos del principio de propiedad, el dilema está en precisar los derechos y obligaciones de los participantes en el sistema. Los derechos pueden definirse en relación a las prestaciones a que tiene acceso el participante o a la propiedad sobre los fondos acumulados. En el caso de los sistemas de reparto, éstos descansan en la solidaridad intergeneracional, su rentabilidad no depende mayormente de la capitalización, ya que sólo eventualmente acumularán algún fondo de reserva. De esta forma la cuestión de la propiedad del fondo se minimiza y sólo preocupa la capacidad del sistema por proveer las pensiones en la forma que se prometieron. En este caso, la preocupación de los participantes es por la seriedad del sistema para cumplir con las prestaciones prometidas y exigirán una garantía del Estado para velar por que los derechos se ajusten a lo prometido. Corresponderá al Estado, en su calidad de garante del sistema, velar por que las contribuciones de la generación contribuyente, debidamente administradas, alcancen para financiar las prestaciones que el sistema les otorga a la generación beneficiaria.

Los sistemas de capitalización, además de la preocupación por los derechos a las prestaciones tienen la característica de acumular un fondo, cuya propiedad puede ser común o individual. En el primer caso la comunidad dueña del fondo puede limitarse a los adscritos al sistema o ampliarse a toda la población, pasando el Estado a administrarlo. En el segundo caso, el fondo le pertenece a cada individuo contribuyente. La delimitación de los derechos de propiedad respecto a estos fondos es fundamental para decidir sobre su inversión y administración para los fines que el sistema fue creado. Por cuanto el Estado ha obligado a cotizar para garantizar el ahorro necesario para financiar las pensiones, en ambos casos debe asumir la responsabilidad por regular y supervisar la inversión y administración de estos fondos para el cumplimiento de los objetivos del sistema.

Cuando los objetivos para los cuales se ha creado el sistema y los derechos de los participantes no se definen con precisión, entonces la administración de los fondos se hace difusa y se dificulta la posibilidad de evitar que los fondos acumulados diverjan hacia otros propósitos. Finalmente, si esta tendencia se lleva a un extremo, ocurre que la mayoría de los sistemas terminan operando sobre el régimen de reparto.

De hecho, la mayoría de los sistemas han terminado financiando sus prestaciones sobre la base del reparto, delegando a las generaciones futuras los costos de los desequilibrios financieros y actuariales. Las excepciones se encuentran en una situación intermedia de uso de un régimen de prima escalonada, con ejercicios actuariales relativamente seguidos y reajustes también periódicos de las primas.

## VIII. BASES PARA REFORMAR LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Las discusiones sobre los diagnósticos y perspectivas de los actuales sistemas de pensiones en América Latina permitieron identificar algunos elementos importantes a ser considerados en la eventualidad de querer reformarlos.

En primer lugar, se debe distinguir entre los programas de pensiones y aquellos otros programas de seguridad social: salud, maternidad, subsidios de cesantía, asignaciones familiares, accidentes. Hecho esto es posible precisar para el programa sus objetivos, su régimen de financiamiento y su administración. Todo ello exclusivamente sobre la base de proveer pensiones de invalidez, vejez y muerte.

En segundo lugar, es preciso homogenizar los múltiples sistemas existentes para asociar las pensiones otorgadas por el sistema con los atributos que los participantes deben adquirir para hacerse acreedores a ellas. Los atributos pueden responder a los esfuerzos de ahorro que han realizado (contribuciones) o a su situación respecto a necesidades básicas insatisfechas una vez llegado a cierta edad (pobreza).

En tercer lugar, los sistemas deben precisar los mecanismos de solidaridad y su financiamiento a partir de los cuales se cumplirán objetivos de equidad. Entre los participantes del sistema el criterio debe basarse en un equilibrio entre el esfuerzo realizado y las pensiones recibidas. Con este objetivo es preciso que se mida el esfuerzo a lo largo de toda la vida activa y no sólo en los años previos al retiro. Para aquellos que con su esfuerzo no pueden alcanzar una pensión mínima, el sistema debe diseñar mecanismos de solidaridad y su fuente de financiamiento. Al respecto cabe distinguir las siguientes fuentes de financiamiento: contribuciones de los propios trabajadores, contribuciones de los empleadores, subsidios estatales y rendimientos de las inversiones. Para las necesidades de grupos marginados de los sistemas, el Estado debe contemplar pensiones asistenciales financiadas en el presupuesto fiscal.

En cuarto lugar, los sistemas deben precisar su régimen de financiamiento y realizar ejercicios actuariales conforme a las exigencias propias de cada uno de ellos. En el sistema de reparto las correcciones de cotizaciones y prestaciones deben guardar relación con el efecto que sobre la solvencia del sistema tengan los cambios demográficos, el ciclo económico y las variaciones en los niveles de empleo y salarios. En los sistemas de capitalización, se debe resguardar además por la adecuada inversión de los fondos acumulados. En base a estos antecedentes queda para el Estado regular la adecuada regulación y supervisión de la administración de los fondos de pensiones

para evitar evasión, mora, subdeclaraciones, sobreprestaciones y otros vicios que hagan que el sistema fracase por razones ajenas a su diseño.

En quinto lugar, los sistemas deben definir la naturaleza de las cotizaciones y de las prestaciones. Es preciso distinguir si las cotizaciones constituyen una forma de ahorro forzoso sobre el cual el individuo tiene derechos de propiedad, o si las cotizaciones constituyen impuestos que le asignan al trabajador derechos como ciudadano una vez adquiera los atributos que lo hagan acreedor de una pensión por invalidez, vejez o de una pensión para sus familiares en caso de muerte. Estos derechos y obligaciones deben quedar claramente definidos, por cuanto a partir de ellos se facilitará el diseño de mecanismos de regulación y supervisión por parte del Estado y de los participantes, sobre la administración, solvencia y eficiencia de los sistemas.

De lo anterior se desprende que los sistemas no son inherentemente buenos o malos por el simple hecho de perseguir distintos objetivos, basarse en diferentes regímenes de financiamiento o descansar en la propiedad común o individual de los fondos. Es posible diseñar sistemas perfectamente coherentes con sus objetivos, financieramente solventes y respetuosos de los derechos de sus participantes. El problema se ha originado por sucesivos cambios en los objetivos, en los regímenes de financiamiento y en las prestaciones (derechos) sin modificar las contribuciones (obligaciones) de los participantes. Varios ejemplos fueron mencionados en los trabajos para ilustrar esta situación. La carencia de correcciones coherentes entre sí para continuar haciendo el sistema financiera y actuarialmente solvente son las que han derivado en las diferentes crisis de los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe.

Las reformas propuestas por los autores fueron varias, y se justificaron sobre la base de las prioridades que daban a los objetivos del sistema así como a las características sociodemográficas y económicas de sus respectivos países. Se sugirieron reformas parciales para continuar con los sistemas basados en el reparto corrigiendo los vicios del pasado. Se mencionaron, entre otros, la necesidad de realizar ejercicios actuariales periódicos a partir de los cuales ajustar las prestaciones y las cotizaciones; fiscalizar mejor la recaudación de las contribuciones; crear mecanismos para reducir la evasión, la mora y las deudas con el sistema; revisar los criterios utilizados para definir los beneficios de antemano; ampliar la cobertura poblacional del sistema mediante incentivos atractivos para quienes tienen capacidad de ahorro; distinguir los mecanismos de solidaridad y la fuente de financiamiento para el otorgamiento de pensiones asistenciales.

También se discutió la sustitución de un sistema de reparto por uno de capitalización individual. Basado en la experiencia chilena, se resaltó la importancia de las condicionantes macroeconómicas para realizar la transición: estabilidad macroeconómica; desarrollo de instrumentos financieros (mercado de capitales) y de seguro; estricta supervisión y regulación de la administración e inversión de

los fondos acumulados; holgura fiscal para asumir el déficit ocasionado por la interrupción del sistema de reparto. La transición redefine los roles de solidaridad del sistema, descansando éstos en la subsidiariedad del Estado para cumplir con los requisitos de las pensiones mínimas. Redefine también la rentabilidad del sistema la cual descansa exclusivamente en la capitalización de los fondos acumulados. Finalmente, redefine los beneficios exclusivamente sobre la base de las contribuciones realizadas y su capitalización. Restan diversas interrogantes a partir de la experiencia chilena que no se resolvieron como consecuencia de la transición. Ellas dicen relación con la cobertura poblacional que sigue siendo limitada, la morosidad con que se recaudan las cotizaciones, la eficiencia en la administración del sistema que sigue siendo relativamente costosa, y la forma como hacer que el participante esté completamente informado de sus derechos y obligaciones en relación al sistema.

Por cuanto en todas las experiencias de la región coexisten sectores protegidos por los sistemas de seguridad social y sectores totalmente desprotegidos, se sugirió la instauración de pensiones asistenciales, a través del diseño de sistemas mixtos de financiamiento. Existiría una contribución obligatoria con carácter de impuesto destinada a proveer un beneficio previsional básico. Al nivel de cada participante su pensión universal se complementaría con un sistema voluntario de capitalización, orientado a conceder beneficios adicionales de acuerdo a la cuantía de los aportes individuales.

## IX. RESEÑA DE LOS TRABAJOS

### EL SISTEMA DE PENSIONES EN BOLIVIA

*Marcelo Mercado*

En este trabajo se analiza el sistema de pensiones en Bolivia a fin de determinar la viabilidad económica, financiera y social de su actual régimen. Además se compara el sistema de pensiones que funge como uno de reparto simple, con el de capitalización individual, así como con otro modelo alternativo. Con el propósito de realizar un análisis integral de este tema, se estudian los antecedentes históricos del presente régimen. Si bien se observa que en la parte legislativa, Bolivia ha sido un país que ha estado a la vanguardia de muchas reformas, en la parte operativa el sistema en su conjunto ha atravesado una serie de problemas que determinaron al presente su virtual quiebre financiero.

Por otra parte, la profunda crisis y la política de estabilización posterior en la década pasada, tuvieron un efecto importante en todo el sistema de pensiones. La rápida evolución de los rentistas y una caída en el número de aportantes, junto a una crisis administrativa, determinaron la quiebra del sistema de pensiones básicas. Frente a esto, se promulgaron varias medidas que trataron de salvaguardar esta situación, aunque de una manera parcial.

Se tiene así, que el incremento en los aportes entre los años 1989 y 1990 permitió reducir el déficit de este régimen, pero no eliminarlo. De seguir esta tendencia, en el futuro mediano se afrontaría una situación de un severo desbalance fiscal que podría poner en riesgo la estabilidad macroeconómica alcanzada. La inviabilidad del actual sistema hace pensar que un esquema de capitalización individual podría ser un camino no sólo para enfrentar el problema financiero, sino también el administrativo, además que incentivaría el ahorro y el fortalecimiento del mercado de capitales.

Si bien este esquema es atractivo por los aspectos mencionados, el trabajo muestra que un problema tan o más grave que el actual quiebre del sistema, es la poca cobertura de éste, que alcanza sólo a 13% de la población ocupada del país. Tanto los sectores informales como rurales quedan al margen del sistema, y se plantea poco probable que éstos se integren a un esquema de capitalización individual. En este sentido, el trabajo plantea una solución alternativa que intenta asegurar que toda la población de edad avanzada obtenga una renta equivalente a un salario mínimo nacional. Este esquema podría estar financiado por un incremento al Impuesto al Valor Agregado, además de

estudiar otras alternativas de recaudación impositiva a los sectores mencionados anteriormente.

Esta propuesta debería ser estudiada con sumo cuidado. Adicionalmente a cualquier medida que se tome, es importante llevar a cabo una serie de reformas de carácter institucional orientada a mejorar los sistemas de información, administración, coordinación y mejora de la capacitación de los recursos humanos del sistema.

## FONDOS DE PENSIONES EN BRASIL

*José Marcio Camargo*

El sistema previsional brasilero puede ser dividido en dos subsistemas. Por un lado, la previsión social dirigida por el Estado y financiada por trabajadores, empresarios y gobierno. Las contribuciones para este sistema son obligatorias y se calculan en base a los salarios, planilla de sueldos y/o ventas de las empresas. Las empresas descuentan directamente a los trabajadores las contribuciones que son entregadas al Instituto Nacional de Seguro Social.

Una segunda fuente de contribuciones son voluntarias y corresponden a trabajadores contratados en forma autónoma, aportes por parte de las empresas y los trabajadores. Los trabajadores por cuenta propia pueden contribuir en forma opcional a la previsión social con una cotización que depende del rendimiento obtenido o declarado.

La previsión privada es un sistema complementario a la previsión social y tiene un carácter voluntario. Puede constituirse a través de sociedades abiertas o cerradas y sus recursos provienen en el primer caso directamente de las contribuciones voluntarias de los participantes y en el segundo de los trabajadores y empresas.

El artículo analiza el sistema previsional en Brasil con énfasis en los fondos de pensiones del sistema previsional privado y cerrado. Para ello realiza un breve resumen del sistema de previsión social en el país y un análisis del sistema previsional privado. A continuación presenta un modelo simple con el objeto de efectuar un análisis estático comparativo que permita estudiar los problemas del sistema previsional privado.

El artículo concluye con algunas consideraciones respecto de las cotizaciones, beneficios y cobertura del sistema privado de pensiones y la posibilidad de privatizar la totalidad del sistema previsional.

**SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: DESCRIPCION,  
OPCIONES DE REFORMA Y UNA PROPUESTA INTEGRAL**

*Ronald Cartin*

El reporte presenta una descripción de las principales características de los sistemas de pensiones que operan actualmente en Costa Rica. Asimismo se analizan diferentes posibles opciones de reforma con respecto a importantes características básicas de los regímenes.

De conformidad con lo expresado en el trabajo, se concluye de manera categórica que: los regímenes de pensiones existentes no pueden seguir operando como en la actualidad! Esto se hace basado en tres hechos comprobables:

- La situación financiera de los Regímenes Especiales claramente señala la imposibilidad de garantizar los beneficios prometidos bajos el esquema de legislación actual.
- La situación financiera del Régimen del Seguro Social (aunque no tan agobiante) es también delicada y va encauzada hacia el descalabro, de no tomarse medidas correctivas.
- Una proporción muy alta de trabajadores costarricenses se encuentra sin acceso a ningún sistema de pensiones.

Admitiendo que existen muchos distintos posibles diseños de un nuevo sistema global de pensiones en Costa Rica, se propone una alternativa que puede describirse en términos generales como:

- la creación de un régimen único de protección básica y
- la implementación de un sistema de regímenes complementarios.

**REFORMA PREVISIONAL EN CHILE: RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA  
CON UN SISTEMA DE CAPITALIZACION INDIVIDUAL**

*Augusto Iglesias\**

El estudio describe la reforma de 1980 al sistema de pensiones en Chile, que estableció un régimen basado en la capitalización individual de contribuciones definidas, con administración privada de los fondos acumulados, obligatorio para los trabajadores dependientes que no estaban afiliados al sistema antiguo, y voluntario para quienes ya lo estaban y para los trabajadores independientes.

El autor plantea que, esta solución presenta grandes ventajas sobre los sistemas de pensiones de beneficios definidos con financiamiento sobre la marcha, y administración centralizada, que se encuentran hoy en completa crisis en América Latina. Los resultados de la experiencia chilena desde 1980, aunque todavía insuficientes como para derivar conclusiones definitivas, son auspiciosos. Así, a diez años de la reforma, se encuentra afiliada al sistema de A.F.P. el 74% de la Fuerza de Trabajo y se han acumulado recursos por \$1 334 643 millones. La competencia entre instituciones administradoras se ha traducido en una optimización creciente del servicio ofrecido a los afiliados y en caídas de precios que alcanzan un 25% acumulado durante los últimos seis años.

Persisten, sin embargo, algunos problemas que se deben enfrentar. Así, la cobertura de la población de trabajadores independientes sigue baja; existen ineficiencias en los procedimientos de recaudación de cotizaciones morosas; los costos de administración y comerciales podrían disminuir, y se debe aumentar los esfuerzos por mejorar la calidad de la información sobre la gestión de las A.F.P. que reciben los afiliados.

Por otra parte, los resultados de la experiencia chilena permiten identificar un conjunto de condiciones necesarias para el éxito de un programa de reforma a los sistemas de pensiones basados en la capitalización individual. En primer lugar, está el tema de la disciplina fiscal o, en otras palabras, asegurar el financiamiento no inflacionario de los déficit de los sistemas de reparto, que la reforma obliga a reconocer. En segundo lugar, se requiere una regulación para el mercado de capitales que permita su desarrollo rápido y eficiente. Para esto es necesario asegurar libertad de entrada y de precios en el mercado de intermediación financiera, y máxima transparencia en las operaciones.

---

\* Con la colaboración de Rodrigo Acuña.

La regulación del mercado de seguros también debe favorecer la participación libre del sector privado, y velar por la máxima transparencia y eficiencia en el proceso de inversión de las reservas. Por último, las normas que regularán la gestión de los administradores privados de fondos de pensiones, deben promover la competencia en el sector y ser absolutamente no discriminatorias.

EL SISTEMA PREVISIONAL ECUATORIANO. LOS FONDOS DE  
PENSION COMO FUENTE DE INVERSION (1970-1989)

*Galo Abril*

"El objetivo del estudio consiste en dilucidar los aspectos económico-financieros del sistema previsional ecuatoriano y sugerir cambios estructurales destinados a mejorar su eficiencia en un marco de aporte al desarrollo de los mercados de capitales."

"En el Ecuador, el sistema previsional está conformado por tres tipos de seguros: Seguro Social Obligatorio, Jubilación Patronal y Jubilaciones Complementarias, Adicionales y Especiales, que funcionan simultáneamente y cuyos fondos son administrados en forma autónoma ..." "El primero es administrado por el IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social), y los restantes por la propia empresa privada o entidad pública, respectivamente, a la que los cotizantes pertenecen."

El Seguro Social Obligatorio es de carácter público y funciona en base al sistema de reparto. Su cobertura alcanza a un 37.8% de la Población Económicamente Activa. Los fondos destinados a financiar la Jubilación patronal son retenidos por las propias empresas, acumulándose en una reserva. Ahora bien, a juicio del autor, ellos podrían estar siendo utilizados por las empresas como fuente de capital de trabajo o para inversiones de riesgo en lugar de conformar un fondo financiero de acumulación. Por el contrario, los fondos del sistema adicional, administrados por las empresas públicas autónomas, son colocados financieramente, conformando un sistema de capitalización colectiva.

Del examen de los estados financieros del IESS se concluye que éste exhibe sistemáticamente superávit corriente debido principalmente a dos factores: la relativa juventud del sistema, reflejada en un bajo coeficiente de dependencia, y por el mayor deterioro de los beneficios reales, en comparación con los ingresos reales del sistema, que ha conllevado la inflación.

Desde el punto de vista de las inversiones realizadas por el sistema, se concluye que las regulaciones respecto de las tasas de interés afectan negativamente la rentabilidad de los activos financieros que adquiere el IESS. Por otra parte, las prácticas financieras del IESS, específicamente el hecho de que una parte importante de los fondos se encuentren depositados en cuentas corrientes bancarias sin percibir interés alguno, atentan en contra de su rentabilidad. Otro aspecto que afectará la solvencia futura del sistema, es la sistemática situación morosa del Estado en cuanto a los aportes que debe realizar por concepto de cotizaciones.

**ESTADO ACTUAL, PROBLEMAS FINANCIEROS Y PERSPECTIVAS  
DE LOS FONDOS DE PREVISION SOCIAL EN GUATEMALA**

*Jorge González del Valle*

Después de 44 años de una vida azarosa y accidentada, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) continúa siendo la pieza central de los regímenes previsionales en Guatemala. La aparición desde 1970 de fondos y mecanismos privados de pensiones y servicios de salud no ha disminuido la incidencia socioeconómica del IGSS, habida cuenta de su cobertura demográfica y la universalidad de sus servicios.

La problemática actual del IGSS se debate entre la enorme necesidad de reforzar su actuación para abatir los alarmantes niveles de pobreza del país y la urgencia de frenar su progresiva descapitalización, ocasionada principalmente por la excesiva acumulación de los adeudos del Estado. La solución simultánea de ambos problemas cae directamente en el ámbito de la política social, cuya definición se encuentra pendiente a causa de la peculiar coyuntura política resultante del cambio de gobierno en enero de 1991.

El problema financiero tiene solución si, con la debida voluntad política, se encuentra un arreglo para amortizar los adeudos del Estado combinando una bonificación parcial de esta deuda interna con préstamos externos destinados a mejorar la infraestructura del IGSS y la transferencia a éste de bienes raíces utilizables para reforzar la red hospitalaria y otros servicios a los afiliados. Sin embargo, también sería indispensable regularizar los ingresos ordinarios por concepto de aportes patronales y del Estado para aumentar el importe de las pensiones del IGSS.

En la actualidad las reservas patrimoniales del IGSS y de otros fondos previsionales no generan una oferta significativa para "Capitalizar" las pensiones, ni existe un mercado financiero que permita diversificar las opciones de inversión. No obstante, a medida que el IGSS rehabilite su situación financiera, las reservas del conjunto de fondos previsionales podrían incrementarse para hacer plausible cualquier proyecto de capitalización, ya sea ésta de carácter público o privado.

## EL SISTEMA MEXICANO DE PENSIONES

*Carlos Soto Pérez*

El principal objetivo del trabajo es mostrar los pasos que se han dado para reforzar la posición que guarda el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como principal sostén del Sistema Mexicano de Seguridad Social. A juicio del autor, esto deja poco espacio para la introducción de regímenes complementarios o sustitutivos.

El fomento del ahorro interno, puede lograrse estimulando el crecimiento de los planes de beneficios complementarios. Esto deriva necesariamente en un sistema mixto: colectivo y solidario por un lado, privado e individual por el otro. En este contexto cabría, como alternativa, introducir un sistema de ahorro obligatorio mediante cuentas individuales independientes.

El autor sostiene que no resulta prudente efectuar los cambios en forma acelerada. En el caso concreto del Sistema Mexicano de Pensiones, se debe tratar de garantizar el equilibrio financiero por etapas, estableciendo períodos de una duración razonable. Es necesario concientizar a la población sobre la importancia de contar con un sólido sistema de seguridad social. Para ello deben efectuarse campañas de difusión permanente e introducir en los planes de estudio a nivel primario, medio y superior, un cuerpo de materias relacionadas con este campo. De esta forma, se comprenderá el verdadero objetivo de la seguridad social: cumplir con el anhelo de alcanzar la seguridad para el individuo y su familia.

De esta forma, en el capítulo I se describe el Sistema Mexicano de Pensiones, su cobertura legal y estadística, financiamiento, y beneficios por pensiones. El capítulo II, se refiere únicamente al IMSS, enfatizándose las dos últimas reformas que se han efectuado a la Ley del Seguro Social, producto de la política social adoptada por el Estado en este campo. También se efectúan proyecciones de gastos por pensiones en el período 1980-2030.

En el capítulo III, se presenta un esbozo de los mecanismos complementarios a los regímenes de pensiones establecidos en los seguros sociales mexicanos, terminando con una lista de algunas medidas que podrían tomarse para promocionar adecuadamente el desarrollo de este tipo de mecanismos.

Por último, en el capítulo IV se aborda el tema de las perspectivas del Sistema Mexicano de Pensiones, haciendo algunas recomendaciones respecto del otorgamiento de los beneficios, que en algunos casos resultan demasiado generosos y por ende muy costosos.

## EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL URUGUAY

*Hugo Lacurcia*

El estudio describe y evalúa el actual sistema de pensiones incluyendo ello, una síntesis de la evolución institucional, la evolución pasada y esperada de las variables demográficas así como de las características básicas del sistema actual. Este análisis introduce la ecuación de equilibrio financiero del sistema Invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) llegando a la conclusión, a través del análisis de su proyección, de que el régimen vigente en materia de pensiones, debe ser objeto de una reforma total o por lo menos parcial.

El estudio continúa con el análisis de dos opciones extremas de reforma o ajuste del sistema. Una de las opciones examinadas se refiere a efectuar ajustes severos al sistema vigente sin abandonar el régimen de reparto. Se concluye que estos ajustes tendrían que ser tan profundos que cuestionan la viabilidad política para su aprobación. La otra opción que se plantea es la de una reforma total del sistema sustituyendo el régimen financiero de reparto por uno de capitalización. El nuevo régimen abarcaría a los actuales y futuros cotizantes al sistema. Esta alternativa, se concluye, tampoco parecería viable porque, siguiendo al modelo vigente en Chile, solamente en materia de reconocimiento de los derechos de los afiliados actuales, se contraería una deuda pública equivalente prácticamente al total de la deuda externa uruguaya.

En la tercera parte, se analizó el mercado de capitales midiendo su tamaño tanto en términos absolutos como relativos a otras variables macroeconómicas. También se analizan las características de los distintos instrumentos financieros existentes. Se concluye de este análisis que la estructura y la gama de instrumentos de que dispone el mercado de capitales uruguayo, no serían los más adecuados para absorber una oferta de fondos como la que derivaría de un régimen de seguridad social bajo un sistema financiero de capitalización.

Finalmente se analiza una tercera opción basada en una solución de tipo mixta, manteniendo el sistema vigente con ajustes severos para los actuales cotizantes y pasivos del riesgo I.V.S. y creando un nuevo sistema -basado en un régimen de capitalización- para aquellos que vayan ingresando al mercado del trabajo. Complementariamente el trabajo presenta estimaciones para medir la cuantía que alcanzaría dicho fondo así como la posible influencia que el mismo tendría en el mercado de capitales al recurrir a sus instrumentos de captación de fondos.

En su parte final, el autor propone un sistema con las siguientes características: Sustitutivo, con participación del sector

privado, con una superintendencia fuerte, con adscripción voluntaria, de capitalización colectiva para los riesgos de invalidez y sobrevivencia, de beneficios definidos, con tasas de cotización mínimas pero sin techos, y con un régimen Estatal para prestaciones mínimos. Sin embargo, el autor prevé diversos conflictos que sugieren una aplicación gradual del nuevo sistema.

## LA REFORMA DEL SISTEMA DE PRESTACIONES SOCIALES EN VENEZUELA

*Gustavo Márquez*

El estudio describe el actual sistema de pensiones, analiza los incentivos para impulsar una reforma por parte de los diferentes agentes, evalúa el impacto macroeconómico de la eventual reforma y sugiere un énfasis en la regulación de la actividad de las administradoras de fondos como componente importante de la misma.

El estudio resalta el carácter dual que tiene el régimen vigente al mezclar en un mismo fondo el financiamiento de pensiones y aquel de otras prestaciones sociales. Entre estas últimas se incluyen las pensiones para despidos que tradicionalmente han favorecido una alta rotación de la mano de obra, conspirando contra la acumulación de capital humano y generando un empobrecimiento de la población a más largo plazo. Esta misma característica atenta contra el apoyo político que pudiera tener una eventual reforma del sistema, ya que al impedir el acceso inmediato a los fondos afecta intereses de corto plazo de los trabajadores y empresarios. En este sentido requeriría del desarrollo de un seguro de desempleo que reemplace la función que actualmente cumplen las prestaciones sociales del sistema.

En su relación con los aspectos macroeconómicos, la reforma requiere de una disciplina fiscal importante, la cual, de acuerdo a la experiencia más reciente, resulta difícil de postular de antemano. Asimismo, dado el volumen de recursos que genera el sistema se espera que éstos alcancen un monto cercano al 100% del PGB en el lapso de 35 años. Esto hace del desarrollo del mercado de capitales una tarea prioritaria, de modo de garantizar una rentabilidad positiva en términos reales para asegurar las pensiones de los trabajadores.

En síntesis, el autor resalta dos aspectos que deben analizarse por separado al discutir la reforma al sistema de seguridad social. Por un lado, su rol de Fondo de Pensiones, por otro su actual relación con otros aspectos de la legislación laboral.

Habiendo aclarado lo anterior, y en relación al sistema de pensiones el autor sugiere avanzar hacia un régimen de capitalización, con la creación de una Superintendencia de las futuras administradoras de fondos de pensiones para regular su funcionamiento. De especial importancia le merecen al autor, una regulación basada en reglas muy simples vinculadas principalmente a la distribución del portafolio de inversiones entre distintos tipos de instrumentos. En especial el autor se inclina en favor de un instrumento flexible como ser una comisión clasificadora de riesgos, antes que un fondo de garantía y seguro.