

Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina¹

Carmelo Mesa-Lago
Catedrático Distinguido Emérito de Economía
Universidad de Pittsburg

Revista de la CEPAL, No. 84
Diciembre de 2004

Este informe se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. El informe no ha sido sometido a un proceso independiente de revisión ni ha sido estudiado por el Grupo gerencial del Departamento de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto no representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

¹ Este artículo es un resumen actualizado de parte de la monografía del autor *Las Reformas de Pensiones en América Latina y su Impacto en los Principios de la Seguridad Social*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie de Financiamiento del Desarrollo, No. 144, 2004. Fue presentada en el Seminario “Lecciones y Desafíos de 23 Años de Reformas Estructurales en América Latina”, Santiago de Chile, 22 y 23 de abril de 2004, organizado por la OIT, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y la Fundación Chile 21.

INTRODUCCION

A mediados de 2004 doce países de América Latina habían implementado o aprobado reformas estructurales de pensiones de la seguridad social, las cuales han “privatizado” totalmente o parcialmente los antiguos sistemas “públicos”. Dichas reformas ya tienen 23 años de funcionamiento en Chile y entre seis y doce años en otros seis países. No hay otra región en el mundo, incluyendo Europa Central y Oriental, que haya experimentado una transformación de ámbito y profundidad semejantes (Müller 2002). Las reformas latinoamericanas han influenciado otras similares en diversos países, así como la agenda de los organismos financieros internacionales y regionales, como el Banco Mundial y el BID, a más de presentar un reto a los organismos internacionales y regionales especializados en seguridad social como la OIT, la AISS, el CISS y la OISS. Un libro reciente dice al respecto: “Nunca en la historia de la seguridad social ha ocurrido tanto cambio en un período tan corto de tiempo” (Madrid 2003: 13).

Este artículo primero describe de manera sucinta y comparada los tres modelos generales diversos acuñados en la región, así como las características distintas de las reformas en los doce países, basado en la legislación vigente. La parte central del trabajo, utilizando estadísticas disponibles de nueve países y en ocasiones información de los doce, analiza y sugiere políticas para once desafíos que enfrentan las reformas: la cobertura de la fuerza de trabajo, el cumplimiento en el pago de las cotizaciones, la competencia entre las administradoras, el costo administrativo, la acumulación de capital y el impacto en el ahorro nacional, el costo fiscal de la transición, el desarrollo del mercado de capitales y la diversificación de la cartera, el rendimiento real de la inversión, el monto de la pensión, la equidad de género y la solidaridad.

En general, los países han ajustado la reforma a sus condiciones financieras, económicas, sociales, políticas y de seguridad social. Sin embargo, algunos países han copiado mecánicamente un supuesto modelo universal que no puede funcionar debido a la falta de elementos esenciales. Los países que aún no han acometido una reforma deberían estudiar cuidadosamente la experiencia de los doce con reformas estructurales (sus aciertos y fallas), antes de decidir si hacer una reforma estructural o paramétrica y, si se deciden por la primera, escoger un modelo general y adaptarlo a sus condiciones.

I. CONCEPTOS CLAVE Y DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS REFORMAS

A. Sistemas de Pensiones Públicos y Privados

Los sistemas “públicos” y “privados” de pensiones de seguridad social se definen en este trabajo con base a sus cuatro características fundamentales: cotización, prestación, régimen financiero y administración. El sistema público se caracteriza por: cotización no definida, prestación definida, régimen financiero de reparto o de capitalización parcial colectiva (CPC) y administración pública. Por el contrario, el sistema privado se caracteriza por cotización definida, prestación no definida, régimen financiero de

capitalización plena e individual (CPI) y administración privada, aunque puede ser también múltiple: privada, pública o mixta (Mesa-Lago 2004a).

B. Reformas Estructurales y No Estructurales

Las reformas estructurales transforman fundamentalmente el sistema público sustituyéndolo total o parcialmente por uno privado. Las reformas no estructurales o paramétricas intentan fortalecer financieramente un sistema público a largo plazo, ya sea aumentando la edad de retiro o las cotizaciones, haciendo más estricta la fórmula de cálculo, etc. (sobre la política de las reformas ver Madrid 2003; Mesa-Lago y Müller 2004).

Las doce reformas estructurales de pensiones existentes en América Latina han conformado tres modelos diversos: sustitutivo, paralelo y mixto. El primer segmento del Cuadro 1 identifica los países que siguen cada uno de estos modelos, la fecha de inicio de operación del nuevo sistema y sus cuatro características esenciales. El segundo segmento del Cuadro identifica los siete países que aún tienen sistemas públicos y sus cuatro características básicas.

El modelo sustitutivo ha sido seguido en seis países: Chile (el pionero, en 1981), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), la República Dominicana (gradualmente implementado entre 2003 y 2005) y Nicaragua (planeado su inicio en 2004). En este modelo se cierra el sistema público (no se permiten nuevos afiliados) y se le sustituye por un sistema privado; sus cuatro características son las ya explicadas, salvo en México donde la administración es múltiple y la prestación puede ser definida o no definida.² Entre 22 países con reformas estructurales, sólo uno fuera de América Latina ha introducido un modelo sustitutivo (Mesa-Lago y Hohnerlein 2002).

El modelo paralelo ha sido 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 sus cuatro características típicas, 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 ha sido seguido en cuatro países: Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (en junio de 2004 aún no había entrado en vigor, porque no se había aprobado el reglamento). 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, salvo que la administración es múltiple en los cuatro países. Fuera de América Latina este modelo es el más extendido, se

² En México todos los que estaban asegurados cuando se promulgó la reforma 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. Esta concesión ha creado una seria incertidumbre sobre el costo fiscal de la transición y está siendo debatida en 2004.

aplica al menos en doce países de Europa Occidental y Oriental (Mesa-Lago y Hohnerlein 2002; Müller 2002).

Cuadro 1
Modelos y Características de las Reformas de Pensiones en América Latina, 2004

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

^a En Perú, Argentina y Uruguay, pero CPC en Colombia y Costa Rica. ^bMúltiple en México, República Dominicana y Colombia. ^c Cotización definida en parte del programa del sector privado en Brasil (cuentas nocionales). ^d Reformas paramétricas recientemente implantadas o en proceso.

Fuente: Legislación de los doce países.

Los otros ocho países latinoamericanos han preservado sus sistemas públicos con las características explicadas en el Cuadro 1. Brasil introdujo reformas paramétricas en 1998-1999 (que incluyen un régimen financiero de cuentas nocionales en el régimen de general de trabajadores privados) y actualmente otra reforma paramétrica del régimen de funcionarios públicos está en proceso de aprobación en el congreso (Schwarzer 2004). Venezuela aprobó

una reforma estructural (modelo sustitutivo) que fue abolida por el gobierno actual, el cual aprobó en 2002 una reforma paramétrica (LOSSS 2002). En Panamá, los trabajadores, empleadores y el gobierno acordaron realizar una reforma paramétrica con ayuda de la OIT en 1998, pero el gobierno que terminó en 2004 la pospuso agravando el desequilibrio actuarial y generando por primera vez un desequilibrio contable (Mesa-Lago 2003a). Se han considerado reformas estructurales o paramétricas en Guatemala, Honduras y Paraguay. No ha habido discusión pública de la reforma en Cuba y Haití, pero el primer país está considerando una reforma paramétrica aunque no había sido aprobada en marzo de 2004 (ver Mesa-Lago 2003b, 2004c, 2004d).

II. LOS DESAFIOS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

A. Efectos Beneficiosos de las Reformas Estructurales

Las reformas estructurales han tenido múltiples efectos beneficiosos, entre ellos: (1) la unificación de sistemas diversos en varios países (Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Perú) lo cual refuerza la unidad y permite la portabilidad, aunque persiste segmentación en otros países (Argentina, Colombia, México); (2) la homologación de las condiciones de acceso y normas de cálculo de las pensiones en la mayoría de los sistemas (con la excepción de las fuerzas armadas, salvo en Costa Rica), lo cual ha tenido un impacto positivo en la igualdad de trato; (3) la introducción de condiciones de acceso (como edades de retiro) más ajustadas en algunos países a las expectativas de vida al tiempo de retiro, lo cual ha reforzado la sostenibilidad financiera a largo plazo; (4) el establecimiento de una relación mucho más estrecha entre la cotización y el monto de la pensión, así como la posibilidad abierta a grupos de ingreso medio y alto de ahorrar sumas sustanciales que podrían permitirles recibir pensiones más altas; (5) las garantías estatales de pago de las pensiones en curso de pago en todos los países, así como de reconocimiento de las cotizaciones aportadas al sistema público y de una pensión mínima en el sistema privado, en la mayoría de los países; (6) la eliminación del monopolio del sistema público y la introducción de la competencia (aunque ésta no funciona de manera adecuada en muchos países.); (7) una sustancial acumulación de capital en el fondo previsional (si bien hay que balancear ésta con el costo fiscal durante la transición); (8) el aumento de la eficiencia en aspectos claves como el registro, la cuenta individual, la información periódica a los asegurados y la rápida tramitación de las pensiones; (9) la posibilidad introducida en Chile de que el asegurado pueda seleccionar un fondo de inversión entre varias alternativas, y (10) la creación de organismos técnicos de regulación y supervisión del sistema previsional con relativa independencia (si bien esto varía según los países)

Con respecto a la eliminación del monopolio del sistema público y la introducción de actores privados en la previsión, debe notarse que la importancia que ha adquirido el sector privado versus el sector público varía considerablemente entre los países debido a los diversos modelos de reforma implantados. A fines de 2002, 100% de los asegurados estaban afiliados al sistema privado (o componente privado del sistema mixto) en Bolivia, México y Costa Rica; entre 91% y 98% en Chile, El Salvador y Perú, y 80% en la Argentina (última columna del Cuadro 2). Pero los cambios de un sistema a otro no dependen sólo de las bondades del sistema privado sino también de otras variables: (1) la

libertad de elección del asegurado para quedarse en el sistema público o mudarse al privado o mixto, así como la edad e ingreso del asegurado en algunos países; (2) medidas legales e incentivos otorgados por el Estado para promover el cambio, a más de la publicidad; (3) la tasa de retorno del sistema público comparada con el rendimiento de la inversión (retorno del capital) en el sistema privado, y (4) el tiempo que lleva funcionando la reforma. En Bolivia, Costa Rica y México no hubo libertad de elección, ya que la ley ordenó a todos los asegurados a cambiarse. Más aún, en los seis países con el modelo sustitutivo, así como en dos con el modelo mixto (Costa Rica³ y Ecuador), 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 23 años en Chile), la obligación de afiliarse impuesta a los que ingresan al mercado de trabajo, 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 El Salvador, Nicaragua y República Dominicana los asegurados más jóvenes, que eran mayoritarios, fueron obligados a mudarse (lo que explica en gran medida el 91% afiliado en El Salvador).

Cuadro 2
Distribución de Afiliados en los Sistemas Público y Privado o Mixto, 2002

Modelo/ País	Ambos sistemas Miles	Sistema público		Sistema Privado	
		Miles	% del total	Miles	% del total
Sustitutivo					
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
Paralelo					
Perú	3,134 ^a	140 ^a	4	2,994	96
Colombia	10,460	5,744 ^b	55	4,716	45
Mixto					
Argentina	11,316 ^{cd}	2,210	20	9,106	80
Uruguay	1,216	600 ^{de}	49	616	51
Costa Rica ^{de}	1,175	1,175	100	1,175	100
Total	65,468 ^f	10,153	15.2	56,490	84.8

^a Estimados del autor.

^b Enero 2003.

^c Incluye indecisos.

^d Todos los asegurados en el segundo pilar (sistema privado) están también en el primer pilar (sistema público).

^e No hay cifras de afiliados en el sistema público; se muestran los cotizantes activos y el número de afiliados debe ser mayor.

^f Costa Rica está contada sólo una vez.

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

³ Costa Rica es un caso único porque la ley obliga a todos los asegurados (al tiempo de la reforma y en el futuro) a afiliarse al sistema mixto, por lo que todos están tanto en el sistema público (el primer y más importante pilar) como en el privado (el segundo pilar que otorga una pensión complementaria).

En Chile y Perú se produjeron fuertes incentivos para el cambio, ya que la contribución en el sistema privado era menor que en el sistema público; además, se estableció que los asegurados que se han pasado al sistema privado no pueden regresar al público. En Argentina los que entran al mercado de trabajo tienen libertad para escoger entre el sistema público y el mixto, pero los trabajadores que no deciden son asignados al sistema mixto y los que se pasan del público al mixto no pueden regresar al primero, de ahí que 80% esté en el sistema mixto.⁴ La publicidad ha sido también un factor crucial en el cambio, ya que el sistema privado ha prometido pensiones más altas y costos administrativos más bajos a los del sistema público, así como protección contra la ingerencia del gobierno (Mesa-Lago 2004c; ver sección II, B, 4 y 9). En contraste con los otros siete países, el sistema público de Colombia (modelo paralelo) ha retenido el 55% de los asegurados, mientras que el de Uruguay (modelo mixto) mantiene el 49% (Cuadro 2), ya que se ha fortalecido al sector público. En Colombia los asegurados tienen libertad para cambiar de sistema cada cinco años.⁵ 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, sólo los asegurados que tienen cierto nivel de ingreso pueden afiliarse al sistema mixto.

B. Desafíos que Confrontan las Reformas Estructurales

Por otra parte, las reformas estructurales no han materializado importantes efectos beneficiosos que se suponía generarían⁶ y confrontan once desafíos que serán analizados en esta sección, con base a información legal de los doce países, así como estadísticas de los nueve países que ya la han implantado. Además, se hacen recomendaciones de políticas para enfrentar dichos desafíos, y se identifican temas que requieren más investigación (para más detalles ver Mesa-Lago 2004c)

1. Caída en la Cobertura de la Fuerza de Trabajo

Antes de las reformas estructurales, los sistemas públicos latinoamericanos se clasificaban en tres grupos, basado en el tiempo en que se introdujo el sistema de pensiones y el grado de cobertura de la fuerza de trabajo: (a) los pioneros, cuya cobertura fluctuaba entre 63% y 81% en 1980 (Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica)⁷; (b) los intermedios, cuya cobertura variaba entre 26% y 42% (México, Perú, Colombia y Ecuador); y (c) los tardíos, cuya cobertura oscilaba entre 12% y 20% (Bolivia, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana) (Mesa-Lago y Bertranou 1998). Se asume, de manera convencional, que un sistema privado ofrece dos tipos de incentivos para la afiliación que no existen o se han deteriorado en un sistema público: la propiedad de la cuenta individual y el principio de equivalencia (una relación estrecha entre la cotización y el monto de la pensión); debido a dichos incentivos también se presupone que aumentará la cobertura de la fuerza de trabajo.

⁴ Debido a la crisis económica de 2001-2002 y el subsiguiente deterioro del fondo de pensiones, hay un debate en la Argentina sobre si debe preservarse el sistema mixto o permitir a los asegurados que están en éste poder regresar al sistema público.

⁵ Inicialmente se permitía el cambio cada tres años pero una ley de 2002 alargó el período a cinco años y no es permitido el cambio en los 10 años anteriores a la jubilación (LRP 2002).

⁶ Hay un debate mundial sobre los supuestos efectos de las reformas estructurales de pensiones (ver Orszag y Stiglitz 2001; Barr 2002; Mesa-Lago 2002, 2004a).

⁷ Costa Rica pertenece al segundo grupo en cuanto a la fecha de establecimiento de su sistema pero al primero en cuanto a la cobertura de la fuerza de trabajo y el desarrollo del sistema.

El Cuadro 3 muestra el porcentaje de la fuerza laboral cubierta por ambos sistemas (público más privado) aunque excluye algunos grupos de asegurados que tienen programas separados, como las fuerzas armadas en todos los países (salvo Costa Rica), los funcionarios públicos en algunos países (los funcionarios de la mayoría de las provincias en Argentina) y otros grupos pequeños. Si estos grupos fuesen añadidos, el porcentaje de la fuerza de trabajo cubierta aumentaría. El Cuadro 3 (dos columnas centrales) presenta dos estimados de cobertura en 2002 basados en: los afiliados, o sea, todos los asegurados que se han registrado en el sistema, y los cotizantes activos o afiliados que aportaron en el último mes. La cobertura basada en los afiliados es aproximadamente dos veces mayor que la basada en los cotizantes activos.

Cuadro 3
Porcentaje de la Fuerza de Trabajo Cubierta por Ambos Sistemas, Antes de la Reforma y en 2002, y Sectores Difíciles de Cubrir en 2000

Modelo/ País	Cobertura antes de la reforma: Cotizantes (año)	Cobertura en 2002		Cuenta propia (%) ^a	Incidencia pobreza (%) ^b
		Afiliados	Cotizantes		
Sustitutivo					
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
Paralelo					
Perú	31 (1993)	28	11	38	48
Colombia	32 (1993)	59	24	36	55
Mixto					
Argentina	50 (1994)	69	24 ^d	18	25
Uruguay	73 (1997)	77 ^e	60 ^e	19	10
Costa Rica	53 (2000)	65 ^f	48 ^f	18	21
Ecuador	21 (2002)	n.d.	21	34	61
Promedio^c	38	63	27	n.d.	42

^a Porcentaje de la fuerza laboral urbana ocupada constituida por trabajadores independientes no calificados de baja productividad, en 1999-2000.

^b Porcentaje de la población total en 2000, de la población urbana en Ecuador y Uruguay.

^c Ponderado con población en cobertura por el autor; pobreza para toda la región de CEPAL.

^d Excluye parte de los cotizantes activos en el sistema público.

^e Cifras de 2000 para el sistema público.

^f Junio 2003.

Fuentes: Mesa-Lago 2004c.

Entre los países pioneros, Chile exhibe 111% de la fuerza de trabajo como cubierta basada en los afiliados, lo cual indica que hay una sobreestimación de la cobertura; más aún, dicha cifra excluye un 26% adicional de la fuerza de trabajo, compuesto por 3% asegurado en las fuerzas armadas y 23% de la población estimada no cubierta, de manera que el total sería 137%. Pero basada en los cotizantes activos, la cobertura en Chile se reduce a 58%.

Los estimados de cobertura basados en cotizantes activos antes de la reforma y en 2002 muestran que disminuyó en todos los países. El promedio ponderado de cobertura en nueve países cayó de 63% antes de la reforma a 27% en 2002 (Cuadro 3). Pero dicha comparación sobreestima la cobertura antes de la reforma en la mayoría de los países porque no toma el último mes para determinar si el afiliado es cotizante activo, como se hace en 2002, sino períodos más largos (Mesa-Lago 2004b). No obstante, dos series estadísticas normalizadas de Chile basadas en cotizantes activos indican que la cobertura disminuyó de 79% en 1973 o 62% en 1975 a 58% en 2002 (Arenas de Mesa y Hernández 2001; SAFP 2002; Cuadro 3). Una serie similar para Argentina muestra una caída de 35% en 1994 a 26% en 2002 (Hujo 2004). Un serio desafío es que la cobertura se reduce a la mitad basada en los cotizantes activos y a un tercio en la Argentina debido a la severa crisis. Lo anterior, hace indispensable desarrollar estadísticas de cobertura más precisas que las existentes, para determinar con más exactitud quienes están cubiertos y quienes no, así como las características de estos últimos a fin de diseñar mecanismos de inclusión. El desafío más serio que confrontan los sistemas de pensiones, sean privados o públicos, es como parar la caída en la cobertura del sector formal y extender la cobertura al sector informal. En los últimos 25 años, América Latina ha experimentado una creciente informalidad de la fuerza laboral, que se está agravando con la transformación del mercado de trabajo (flexibilización laboral) como efecto de la globalización y creciente competencia mundial. El sector informal creció de 42% del empleo urbano en América Latina en 1990 a 47% en 2001, debido a la reducción del empleo formal y al aumento del empleo en trabajo independiente, microempresas y servicio doméstico (OIT 2002b). Los trabajadores independientes o por cuenta propia constituyen el componente principal del sector informal y exhiben una tendencia creciente en la región, pero su cobertura es muy inferior a la de los trabajadores dependientes; el porcentaje de los independientes respecto a la fuerza de trabajo es menor en los países del grupo pionero y mayor en los de los grupos intermedio y tardío, lo cual hace más difícil su inclusión en los países de los dos últimos grupos. Más aún la cobertura legal de los independientes es voluntaria en todos los países excepto en Argentina y Uruguay.⁸ El mandato legal de la cobertura no resolvería necesariamente el problema en la mayoría de los países (especialmente de los grupos intermedio y tardío), debido al alto porcentaje de independientes, su empleo inestable y bajo ingreso, la falta de una cotización patronal y fuertes obstáculos para su registro, cobro de cotizaciones y control del cumplimiento. Otros grupos de difícil incorporación son los campesinos y trabajadores agrícolas sin empleador, los servidores domésticos, los trabajadores sin contrato y los familiares no remunerados (ver Mesa-Lago 2004b).

Por otro lado, la protección de los sectores en condición de pobreza a través de pensiones asistenciales representa otro desafío para las reformas. En 2000 el promedio de la población total en la región bajo la línea de pobreza era 42% y exhibía una tendencia creciente. 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 y la incidencia de pobreza menor en la región (10% a 25% de la población; ver última columna del Cuadro 3). Pero estas pensiones no son necesariamente garantizadas a todos los

⁸ Leyes aún no implementadas de Colombia, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana establecen la obligatoriedad de la cobertura de los independientes.

necesitados, porque están subordinadas a los recursos fiscales disponibles y existe una lista de espera en la mayoría de esos países. Como porcentaje de la población total, el número de pensiones asistenciales en 2000-2001 era muy pequeño (0.9% en Argentina a 2.3% en Chile) pero se ha demostrado el impacto positivo notable de estas pensiones en la reducción de la pobreza y la indigencia: (Bertranou, Solorio y van Ginneken 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 y 22% de los pensionados (MTESS 2003).

Los restantes ocho países no otorgan actualmente pensiones asistenciales de tipo convencional y todos tienen una cobertura 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, financiado con un fondo de capitalización colectiva nutrido con los dividendos de empresas privatizadas, pero se pagó sólo por unos meses en 1997; fue sustituido luego por el Bono vida que a fines de 2000 otorgó una anualidad, el Bonosol fue reintroducido en 2002 y concedió 420,000 beneficios en 2003 (Mesa-Lago 2004c). Las leyes de reforma de Costa Rica (2000), Ecuador (2001) y Colombia (2002) estipulan pensiones asistenciales, sin embargo, a mediados de 2004 todavía no se habían implementado o no se tenía información de que dicha protección fuese efectiva. En la República Dominicana se ha estipulado una pensión “subsidiada” o no contributiva para indigentes, incapacitados, madres solteras y desempleados sin recursos, cuya implementación está planeada para 2004 (LPT 2000; LDSS 2001; LSS 2001; LRP 2002). El Banco Mundial ahora da un apoyo fuerte a un “primer pilar” de prevención de la pobreza gestionado por un sistema público de reparto que complemente y no distorsione o reemplace el sistema privado (Gill, Packard y Yermo 2003).

Las reformas de pensiones, cualquiera que sea su tipo y modelo, deberían dar prioridad a la extensión de la cobertura de los trabajadores independientes y de difícil incorporación. La previsión social debe ajustarse a los procesos de cambio en el mercado laboral y diseñar nuevas formas de incorporación de los trabajadores informales. Es fundamental dar prioridad a la prevención de la pobreza, a cuyo efecto los países deberían estudiar la concesión de pensiones asistenciales focalizadas en los ancianos pobres, lo cual se ha estimado costaría una pequeña fracción del PIB.

2. Incumplimiento Creciente en Pago de las Cotizaciones

La mayoría de las reformas estructurales han eliminado o reducido la cotización patronal y han aumentado la cotización del trabajador. Argentina, Costa Rica, Ecuador y México no cambiaron legalmente las cotizaciones del trabajador y el empleador, pero Argentina cortó a la mitad la cotización patronal mediante exenciones y bonificaciones, mientras que la cotización del trabajador también se redujo a la mitad en 2001 aunque se está incrementando desde 2003; Costa Rica reasignó las cotizaciones existentes a otros programas; Ecuador subió la cotización del trabajador sobre cierto ingreso y México aumentó el aporte estatal basado en la nómina. Chile, Bolivia y Perú eliminaron la cotización del empleador, mientras que seis países aumentaron la cotización del trabajador: Bolivia, Colombia, El Salvador (en casi cinco veces), Nicaragua, Perú y República Dominicana. Uruguay redujo ligeramente la cotización del empleador y aumentó

proporcionalmente la del trabajador. Sólo tres países han aumentado la cotización patronal: 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 (LPT 2000; LSAP 2000; LDSS 2001; LSS 2001; Mesa-Lago 2004c).

Se argumenta que la propiedad de la cuenta individual y el principio de equivalencia el sistema privado también estimularán el pago puntual de las cotizaciones, puesto que a mayor la cotización (y el rendimiento de la cuenta individual), mayor será el fondo acumulado y, por tanto, la pensión (véase la crítica de Uthoff 2002). Por otra parte, el incremento de la cotización del trabajador pudiera crear desincentivos para la afiliación y el cumplimiento. El Cuadro 4, basado en el porcentaje de afiliados que era cotizante activo en 1998-2003, sugiere que los desincentivos han sido más fuertes que los supuestos incentivos. A menor el porcentaje en el cuadro, mayor el incumplimiento; con una excepción, se observa una tendencia declinante en el cumplimiento en todos los países. En 2003 el cumplimiento oscilaba entre 33% en Argentina (el más bajo debido a la crisis) y 74% en Costa Rica (el más alto, pero esto pudiera deberse a la definición del período de contribución). El promedio ponderado de los afiliados en los nueve países que era cotizante activo descendió de 58% a 42% entre 1998 y 2003, o sea, 58% no era cotizante activo en 2003. En Chile el cumplimiento declinó constantemente de 76% en 1983 a 49% en 2003, y en Argentina de 73% en 1994 a 33% en 2003 (SAFP 1983, 2003; Hujo 2004).

Cuadro 4
Porcentaje de Afiliados que son Cotizantes Activos^a en los Sistemas Privados, 1998 a 2003

Modelos/Países	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Substitutivo						
Chile	52.8	53.4	50.9	53.7	51.0	49.1
Bolivia	n.d. ^c	n.d. ^c	n.d. ^c	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
Paralelo						
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
Mixto						
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				n.d. ^d	n.d. ^d	74.2
Promedio^b	57.9	55.5	51.0	43.5	42.1	41.8

^a 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.

^b Promedio estimado por el autor usando el total de los afiliados que cotizan y el total de los cotizantes.

^c Hasta 2001 se consideraba cotizante a un afiliado que tenía al menos una cotización desde el inicio del sistema.

^d El sistema comenzó en mayo de 2001 y hasta 2002 consideraba cotizante al afiliado que tenía al menos una cotización en el último año.

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

Lo anterior aporta evidencia que los supuestos incentivos de la reforma para mejorar el cumplimiento no sólo no han funcionado sino que el incumplimiento se ha agravado. Se necesita más investigación sobre las causas de dicho incumplimiento para diseñar remedios adecuados, pero las reformas de pensiones deben evaluar con cuidado la eliminación o reducción de la cotización patronal para evitar aumentar el peso financiero sobre los asegurados (o el costo fiscal) y sus efectos adversos. Debe tenerse en cuenta que este problema también es confrontado por los sistemas públicos y ello en gran medida es resultado de la proporción creciente de la fuerza de trabajo que se transfiere del sector formal al informal, debido a procesos de flexibilización del trabajo, y la emergencia de empleo subcontratado, sin contrato, a tiempo parcial, etc. A medida que los afiliados cambian de un empleo formal cubierto a otro sin cobertura aumenta el incumplimiento.

Además hay fuerte evidencia de que la evasión y mora patronal han alcanzado niveles importantes en algunos países, por ejemplo, en Chile la deuda por mora patronal aumentó seis veces entre 1990 y 2002 y en el último año ascendió a US\$526 millones, un 1% del valor total del fondo de pensiones, y 43% de ella era incobrable por quiebra de empresas (Mesa-Lago 2004c). Es necesario, tomar medidas más eficaces para reducir la evasión y mora patronal, instituyendo el delito de previsión social, imponiendo sanciones severas a los violadores, fortaleciendo la inspección, utilizando medios electrónicos para la pronta detección de los patronos morosos y creando tribunales especializados y ágiles con jurisdicción sobre este problema. Costa Rica tiene la legislación más completa y estricta sobre incumplimiento y el porcentaje más alto de afiliados que contribuyen puntualmente. Hay dos formas de recaudación diversa entre los países: en Argentina, Costa Rica, Ecuador, México, República Dominicana y Uruguay es centralizada, mientras que en Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Nicaragua y Perú se hace por las administradoras; no parece haber una relación entre la forma de recaudación y el cumplimiento. Por último, el Banco Mundial observa que, después de ganar el derecho a la pensión mínima, la mayoría de los asegurados deja de cotizar porque dan preferencia a otras alternativas menos riesgosas, costosas e ilíquidas como vivienda, empresa familiar, seguro de vida y educación de los hijos (Gill, Packard y Yermo 2003). Si se comprobase esta conducta habría que explorar vías para procurar un cambio en esa actitud, con base a estímulos y desincentivos

3. Fallas Serias en la Competencia entre Administradoras

El cimiento del sistema privado es la competencia porque ésta termina con el monopolio del sistema público y se supone que promueve la eficiencia y con ello genera dos efectos beneficiosos: reducción del costo administrativo y aumento del rendimiento de la inversión. Se asume que las administradoras compiten por los asegurados y que éstos tienen la información y calificación adecuadas para escoger las mejores, o sea, las que cobren una comisión más baja y paguen un rendimiento más alto, porque esto implica que la cuenta individual del asegurado y su pensión serán mayores. Pero hay evidencia que la competencia no funciona o lo hace de manera inadecuada en la mayoría de los países.

Cuadro 5
Competencia Entre Administradoras en el Sistema Privado, 2002-2003

Modelo/ País	Afiliados (miles) 2003	Número de administradoras 2003	Afiliados en las tres administradoras mayores (%), 2002
Sustitutivo			
Chile	6,883	7 ^a	79
Bolivia	809	2	100
México	30,381	12	44
El Salvador	1,034	3 ^b	100
Paralelo			
Perú	3,100	4	76
Colombia	5,013	6	66
Mixto			
Argentina	9,275	12	57
Uruguay	626	4	87
Costa Rica	1,104	9	82

^a Se redujeron a seis en marzo de 2004. ^b Una de las administradoras estaba en quiebra a fines de 2003.
Fuentes: Afiliados y número de administradoras de AIOS 2003 y SBC 2003; concentración de BCU 2002; CONSAR 2003; SAFJP 2003; SAFFP 2003; SBC 2003; SBS 2003; SPa 2003; SPb 2003; SPVS 2003.

La competencia depende en gran medida del tamaño del mercado de asegurados: a mayor el número de estos, mayor el número de administradoras y viceversa, así a mediados de 2003: México tenía 30 millones de asegurados y 12 administradoras; Chile 7 millones y 7 (6 en marzo 2004); Perú 3 millones y 4; El Salvador 1 millón y 3 (a fines de 2003 quedaban sólo dos) y Bolivia 809,000 y 2⁹ (Cuadro 5). No obstante, Costa Rica tiene 1 millón de asegurados pero 9 administradoras, un número mayor que todos los países excepto Argentina y México que tienen un número de asegurados 30 y nueve veces mayor respectivamente; ello pudiera explicarse en parte porque Costa Rica, así como Colombia y Uruguay, tienen administradoras múltiples en vez de sólo privadas, a más de que el sistema lleva pocos años de funcionamiento en Costa Rica. Las estadísticas históricas prueban que en todos los países el número de administradoras primero crece y después baja a través de fusiones: en Argentina el número cayó de 25 a 12; en Chile de 21 a 7; en México de 17 a 12; 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.

⁹ El gobierno de Bolivia inicialmente dividió a todos los asegurados entre las dos administradoras por el lugar de residencia o domicilio de los afiliados y prohibió el cambio entre las dos administradoras hasta 2002; una tercera administradora aún no había entrado en operación a mediados de 2004.

Los países con un número de asegurados muy pequeño no deberían copiar mecánicamente los sistemas de los países grandes, porque corren un alto riesgo de que no funcione la competencia que es la base esencial del sistema privado.. 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 extremadamente 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. Esta medida se incorporó en la reforma de la República Dominicana y a fines de 2002 había 6 administradoras aprobadas y tres pendientes, a pesar del reducido un número de asegurados (Mesa-Lago 2004c).

Aun en los países que tienen un número considerable de administradoras, la competencia puede ser afectada por una excesiva concentración. La última columna del Cuadro 5 muestra la gran concentración de asegurados en las tres administradoras mayores a fines de 2002. . También se puede observar que México 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. 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: (a) la mayoría de los asegurados no tiene la información y/o la calificación para hacer una selección adecuada; (b) 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 a las mejores administradoras, y (c) 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.

El Banco Mundial ha encontrado fallas serias en la competencia: (a) la industria es oligopólica y tiene una clientela cautiva cuyas cotizaciones son retenidas hasta que se retiran los asegurados; (b) hay una alta y creciente concentración que es preocupante y puede serlo aún más en el futuro; (c) las restricciones al número de veces por año que un asegurado puede cambiar de administradora,¹⁰ con el fin de reducir los gastos de operación, han institucionalizado lo que antes era un oligopolio de hecho y hace “evidente la confabulación

¹⁰ En seis países sólo puede cambiarse una vez al año (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua y República Dominicana) y en tres países puede cambiarse dos (Argentina, Colombia y Uruguay). Chile y Perú son los países con mayor oportunidad de cambiarse.

y el desarrollo de un cartel poderoso”; (d) “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 (e) “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).

Basados en este diagnóstico, se hace necesario que la superintendencia juegue un papel más activo en fomentar la competencia en este mercado, reducir barreras de entrada y fomentar la creación de nuevas administradoras, así como regular estrictamente la labor de los promotores y establecer normas sobre la veracidad de la publicidad. La superintendencia y/o las asociaciones de administradoras tendrían que asignar más recursos en mejorar la información comprensible a los asegurados, divulgar en los medios de comunicación un orden de las administradoras en base a sus comisiones y rendimientos netos, y educar a los asegurados para que puedan hacer una selección informada y racional. Se debería estudiar reducir la concentración mediante un tope porcentual de afiliación a las administradoras como en México.

4. Altos Costos Administrativos

Se asume que la competencia reduce el costo administrativo, pero ya se vio que no existe competencia adecuada en muchos países. 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 casos, sobre el saldo de la cuenta individual o sobre el rendimiento. La comisión 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 comparte la carga). Parte de la comisión constituye la prima que se traspasa 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 se hace por el sistema público).

El Cuadro 6, 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. El costo total más bajo es el de la República Dominicana (2%: 0.5% la comisión y 1% la prima) pero, además, se puede cargar hasta 30% sobre el rendimiento y 0.1% para la superintendencia (LDSS 2001). El segundo costo total más bajo es el de Bolivia (2.21%), 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. Los costos totales más altos son: 3.50% en Colombia (1.92% la comisión y 1.58% la prima); 3.51% en Perú (2.27% y 1.24%), y 4.14% en México (2.27% y 1.24%). 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. En El Salvador, el costo administrativo del sistema público antes de la reforma (como porcentaje de los salarios) era 0.5% y aumentó a 2.98% en 2003 con el sistema privado (Mesa-Lago 2004c).

La comisión y la prima han exhibido tendencias diversas a través del tiempo. La comisión fluctúa entre 1.45% y 2.27% (excepto en 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. La prima fluctúa entre 0.67% y 1.27% (excepto Bolivia y Colombia), por lo que es el componente menor y ha disminuido en casi todos los países. La comisión, por tanto, explica en gran medida el costo total y por que éste no se ha reducido de manera significativa, uno de los desafíos más grandes que enfrenta la reforma estructural en la región. En Chile el porcentaje del costo total aumentó de 2.44% en 1981 a 3.6% en 1984 y bajó a 2.26% en 2003, ligeramente inferior a 1981, después de 22 años de reforma (Acuña e Iglesias 2001; Cuadro 6).

Cuadro 6
Costo Administrativo Como Porcentaje del Salario en el Sistema Privado, 2003

Modelo/ País	Depósito en cuenta individual	Administración (comisión más prima) ^a	Deducción Total	Costo administrativo (%)	
				Deducción	Depósito
Sustitutivo					
Chile	10.00	2.26	12.26	18.43	22.60
Bolivia	10.00	2.21	12.21	18.10	22.10
México	6.78	4.14	10.92	37.91	61.06
El Salvador	11.02	2.98	14.00	21.28	27.04
R. Dominicana ^b	5.00	2.00	7.00	28.57	40.00
Nicaragua	7.50	3.00	10.50	28.57	40.00
Paralelo					
Perú	8.00	3.51	11.51	30.50	43.88
Colombia	10.00	3.50 ^d	13.50 ^d	25.93	35.00
Mixto					
Argentina	4.75	2.25	7.00	32.10	47.37
Uruguay	12.19	2.81	15.00	18.73	23.05
Costa Rica	4.50	^e	n.d.	n.d.	n.d.
Promedio^c	8.52	2.87	11.39	26.00	36.21

^a 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 México).

^b A más del costo mostrado, se cobrará 30% sobre el excedente del rendimiento anual 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 se reduce a 20%.

^c Promedio no ponderado de diez países (excluye a Costa Rica).

^d 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).

^e No hay comisión sobre el salario, sino un porcentaje sobre el rendimiento bruto de la inversión.

Fuentes: AIOS 2003; excepto Colombia basado en SBC 2003, y Nicaragua y República Dominicana basado en LDSS 2001 y LSAP 2000. Promedio calculado por el autor.

El costo administrativo más bajo como porcentaje del descuento total sobre el salario a mediados de 2003 fue 18% en Bolivia, Chile y Uruguay, mientras que el más alto se registró en Argentina con 38%. El promedio no ponderado del costo administrativo como porcentaje de la deducción total en los once países fue 26% en 2003. Pero si se calcula el costo administrativo sobre el depósito, la carga promedio aumentó a 36% (última columna). Las proyecciones existentes indican que muchos asegurados no ahorrarán lo suficiente para financiar sus pensiones y el alto costo administrativo agravará este problema; si se redujera el costo administrativo 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). Algunos partidarios de la reforma estructural ahora reconocen que los costos administrativos son altos y que la competencia por sí sola (si funcionase efectivamente) no asegura una reducción de los mismos (Holzmann y Valdés Prieto en Holzmann y Stiglitz 2001; Gill, Packard y Yermo 2003). El gasto administrativo se concentra en mercadeo, publicidad, las comisiones de los vendedores (en Chile: 26% en 1983 y 28% en 2000; Acuña e Iglesias 2001), cambios frecuentes del asegurado entre administradoras, y salarios del personal.

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, el cual podría ser una alternativa y ajustarse si se comprobase que no ofreciese incentivos adecuados. Otra alternativa sería fijar el costo como un porcentaje del saldo de la cuenta individual o del rendimiento de la inversión, para el último habría que analizar los resultados en Costa Rica. En todo caso la superintendencia debe asegurar que el ahorro por reducción del gasto operativo sea transferido a los asegurados a través de comisiones más bajas.

5. Acumulación en el Fondo de Pensiones pero Falta de Evidencia de un Impacto Positivo en el Ahorro Nacional

Se ha asegurado que la reforma promoverá una gran acumulación del fondo de pensiones y aumentará el ahorro nacional (Banco Mundial 1994; Preámbulo de la ley de reforma mexicana). La primera columna del Cuadro 7 ratifica el primer supuesto, aunque con diferencias notables entre los países.

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 5 ½ años pero ha acumulado el segundo fondo en tamaño (88% del fondo chileno) porque su economía es la segunda mayor de América Latina y tiene el número de asegurados más alto.¹¹ La economía de Argentina es la segunda mayor de la región y en 2001 su fondo era 60% del chileno, a pesar de sólo 8 ½ años de operación de la reforma, pero la crisis lo redujo a 39% en 2003.

¹¹ El fondo de pensiones acumulado más alto de América Latina fue US\$80,000 millones en Brasil en 2003 (18% del PIB), a pesar de que es un programa voluntario de pensiones complementarias; la altísima acumulación de explica por dos razones: la economía mayor de la región y el hecho que tanto el empleador como el trabajador contribuyen a dicho fondo.

Cuadro 7
Fondo Acumulado y Rendimiento Real Bruto de la Inversión, 2003

Modelo/ País	Fondo acumulado, Junio 2003		Promedio anual del rendimiento real (%) ^b
	Millones dólares	% del PIB ^a	
Sustitutivo			
Chile	39,672	60.6	10.30
Bolivia	1,261	17.2	17.10
México	34,963	5.6	10.40 ^c
El Salvador	1,309	9.2	10.86 ^d
Paralelo			
Perú	4,541	8.2	6.57
Colombia	5,350 ^e	6.2 ^e	7.33
Mixto			
Argentina	15,607	15.6	10.45
Uruguay	1,149	12.7	15.00
Costa Rica	218	1.4	7.00

^a El porcentaje del fondo acumulado sobre el PIB depende no sólo del monto acumulado sino también del tamaño del PIB.

^b Desde el inicio del sistema hasta fines de 2002.

^c CONSAR reporta un rendimiento neto de 7.95%.

^d El autor ha estimado 8.36%, basado en el rendimiento nominal y la tasa de inflación promedio anual.

^e Diciembre 2002.

Fuentes: Acumulación y porcentaje del PIB de AIOS 2003 y estimados del autor para Colombia basado en SBC 2002; rendimiento de BCU 2002; CONSAR 2003; SAFJP 2003; SAFP 2003; SBC 2002; SBS 2002; SPa 2003; SPb 2002; SPVS 2003.

Las cifras anteriores tienen en cuenta sólo la acumulación en la cuenta individual pero no el costo fiscal de la transición (ver sección siguiente). El Banco Mundial (1994) ha sostenido que la reforma de pensiones promoverá el ahorro nacional, lo cual a su vez impulsará el crecimiento económico, promoverá el empleo y eventualmente permitirá pagar mejores pensiones. Chile es el único país cuya reforma tiene un período suficientemente largo para constatar dicho supuesto y la mayoría de los estudios realizados arriba 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 Arenas de Mesa 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 necesitarán 40 años para que haya un impacto 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 asistenciales, mínimas 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.

Por el contrario, Haindl Rondanelli (1997) concluyó 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 excluyendo otros costos fiscales de la reforma. 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) estiman que el ahorro nacional se incrementó por efecto de la reforma en 2.3% del PIB en 1981-2001 (para otras opiniones ver Kiefer 2004).

Aunque el aumento del ahorro nacional sería deseable e importante, no debería ser un objetivo central de una reforma estructural, pues hasta ahora no hay evidencia empírica sólida que respalde ese supuesto efecto.

6. Substancial y Prolongado Costo Fiscal de la Transición

Se asegura que la reforma gradualmente reducirá y eliminará el costo fiscal en el largo plazo. El referido costo es difícil de medir y comparar entre los países debido a los diversos componentes incluidos y metodologías usadas, pero estimados gruesos de dicho costo como porcentaje del PIB en 2000 eran: 6% en Chile (después de 20 años de reforma), 4.5% en Argentina y Uruguay, 2% en Bolivia y 1.5% en Colombia; no se pudo obtener cifras de México y Perú (Mesa-Lago 2004c). El Banco Mundial ha proyectado un costo fiscal en 2040 para Argentina, Bolivia y Colombia muy superior a las proyecciones hechas por los países antes de las reformas; para México y Perú las proyecciones del Banco indican un costo fiscal creciente entre 2001 y 2040; sólo en Uruguay, las proyecciones del Banco para 2040 son inferiores a las nacionales antes de la reforma (Gill, Packard y Yermo 2003). Las políticas de los países para enfrentar dicho costo fiscal han sido muy diferentes: Chile tomó medidas adecuadas, gozaba de superávit fiscal antes de la reforma y sus políticas económicas han tenido bastante éxito a largo plazo, pero Argentina no hizo previsiones, su proyección del costo fiscal fue una mitad del costo actual y su política económica provocó la crisis de 2001-2002.

Hay tres componentes del costo fiscal durante la transición y todos son financiados por el Estado con pocas excepciones: el déficit del sistema público, el bono de reconocimiento y la pensión mínima (ver Cuadro 8). Además, en algunos países el Estado otorga ciertas garantías y pensiones asistenciales que incrementan el costo fiscal (esta sección se basa en Mesa-Lago 2000). Como esta sección se refiere a aspectos legales y no estadísticos, se provee información sobre los doce países que han aprobado la reforma.

Cuadro 8
Costo Fiscal de la Reforma en los Doce países, 2004

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

^a Sólo desde 2001 y para los que pertenecían al sistema antiguo, no para los que entraron después de la reforma en el sistema privado.

Fuente: Legislación de los doce países.

Costa Rica es el único país en que el Estado no debe pagar el déficit del sistema público porque el régimen financiero (CPC) es bastante fuerte para financiar el referido déficit. 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. 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 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 al sistema privado y dejaron de contribuir al sistema público, el cual se quedó con prácticamente todas las pensiones pero sin contribuyentes 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 contribuyentes (muchos 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 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 los asegurados que se cambiaron al sistema privado. Cuatro países no otorgan el bono: México (debido a la opción que se concede a los asegurados al tiempo de retiro, ya explicada), y Costa Rica, Ecuador y Uruguay (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 2004c). No hay información disponible de Ecuador.

En diez 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. Se requiere un mínimo de cotizaciones previas entre 20 y 35 años para ganar dicha pensión. Bolivia no garantiza una pensión mínima, Perú sólo la otorga desde 2002 y a los afiliados antes de 1945, y El Salvador impone considerables restricciones a la elegibilidad (Mesa-Lago 2004c).

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 38% del total asegurado). En la República Dominicana la ley hace responsable al Estado de cualquier falla o incumplimiento que ocurra en el sistema privado.

En todos los países existe una disyuntiva respecto al costo fiscal. El Estado intenta reducirlo bien no otorgando el bono de reconocimiento o la pensión mínima, bien concediéndolos pero con restricciones (sin ajuste, con un tope, exigiendo cotizaciones previas). 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 beneficios más generosos durante la transición pero también costos fiscales más altos, mientras que Bolivia tiene costos fiscales más bajos, pero también (conjuntamente con Perú) los derechos más restringidos de los beneficiarios.

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. Una condición básica para el éxito de la reforma estructural es un importante apretamiento fiscal, especialmente en gobiernos que ya tienen una posición fiscal frágil. La disciplina fiscal y la generación de superávit o, al menos el balance fiscal, son precondiciones para la sostenibilidad financiera de la reforma previsional. También hay que efectuar reformas financieras, bancarias, tributarias y de la industria de seguros para apoyar la reforma previsional, así como identificar las fuentes de financiamiento del costo fiscal y diseñar políticas económicas efectivas para hacerle frente. Se necesita investigación profunda sobre el impacto del costo fiscal de la reforma estructural en la distribución del ingreso

7. Posible Desarrollo de Mercados Financieros pero Falta de Diversificación de la Cartera de Inversión

Se afirma que la reforma contribuirá a desarrollar los mercado de valores, crear instrumentos financieros nuevos y diversificar la cartera de inversión del fondo a fin de compensar riesgos. El estudio de Holzmann (1997) sobre Chile concluyó que la reforma de pensiones ha ayudado 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, él advirtió que esa evidencia no constituye prueba fehaciente que la reforma de pensiones 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. El Banco Mundial también sostiene que ha ocurrido un incremento en la profundidad de los mercados, al menos atribuible en parte a la reforma de pensiones, pero en países donde han ocurrido reformas macroeconómicas paralelas como en Chile, es extremadamente difícil aislar el impacto de una reforma específica (Gill, Packard y Yermo 2003). Por el contrario Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) sostienen que el aporte de los flujos de pensiones sobre el desarrollo del mercado financiero chileno fue bastante robusto y recomiendan una reforma estructural lo más radical posible para acentuar dicho efecto.

Hay un viejo debate sobre si es necesario tener un mercado de valores antes de la reforma estructural o si esto no es un requisito previo ya que la reforma tendrá un impacto positivo en su desarrollo. Aunque esta controversia no puede solucionarse aquí, el hecho es que los países pequeños como Bolivia, El Salvador, Costa Rica y Uruguay 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 valores poco antes de que comenzase la reforma). Son

precisamente estos países los que muestran una menor diversificación en la composición de la cartera de inversión de sus fondos de pensiones.

Cuadro 9
Distribución Porcentual de la Cartera por Instrumento Financiero, 2003

Modelo/ País	Títulos Públicos	Instituciones financieras	Instituciones no financieras	Acciones	Fondos mutuos y otros	Emisores externos	Otros
Sustitutivo							
Chile	29.1	30.4	7.2	10.9	2.4	19.9	0.2
Bolivia	68.1	10.3	19.0	0.0	0.0	1.2	1.4
México	85.4	3.4	11.3	0.0	0.0	0.0	0.0
El Salvador	84.0	12.0	3.6	0.4	0.0	0.0	0.0
Paralelo							
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
Mixto							
Argentina	75.9	3.5	1.3	8.2	1.6	8.3	1.1
Uruguay	57.2	37.1	3.4	0.0	0.0	0.0	2.3
Costa Rica	89.5	5.1	4.7	0.0	0.7	0.0	0.0
Promedio ^a	57.4	16.2	8.0	7.1	1.3	9.7	0.4

^a Excluye a Colombia.

Fuente: AIOS 2003, excepto Colombia de SBC 2003.

La distribución porcentual de la cartera por instrumento a mediados de 2003 indica que la mayoría de los países aún está muy lejos de alcanzar una diversificación adecuada (Cuadro 9). En Uruguay, Bolivia, Argentina, El Salvador, México y Costa Rica, entre 57% y 90% de la cartera está en títulos públicos, la inmensa mayoría de deuda. Sólo en Perú y Chile esa participación es minoritaria (49% en Colombia) y en Chile tomó 17 años para reducirla de 46% a 29%, gracias en gran medida a la acción de la superintendencia. El grueso de la inversión en la mayoría de los países está en 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, no puede sostenerse a largo plazo y resulta riesgoso.¹² Esto último se observó en Argentina en 2002, cuando la crisis económica y la devaluación cambiaria provocaron una

¹² En El Salvador, el rendimiento real cayó de 14% en 1999 a 2.4% en 2002, debido principalmente a la dolarización y el corte del interés pagado por el Estado (Mesa-Lago 2004c).

drástica reducción del valor del fondo de pensiones y un incremento de la concentración de la cartera en deuda pública. En este proceso la superintendencia tuvo un activo papel, ya que durante 2001 cooperó con el gobierno para que las administradoras aceptaran convertir instrumentos en dólares y transables en mercados internacionales en “préstamos garantizados” con un interés menor; subsiguientes decretos obligaron a invertir el producto de certificados de depósitos bancarios y efectivo en papel de deuda, en 2002 el gobierno convirtió en pesos los “préstamos garantizados”, por lo que la posterior devaluación redujo considerablemente el valor de la cartera de los fondos de pensiones (OIT 2002a; Hujo 2004).

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 8% y 31% de la cartera está invertida en acciones; en dos países es muy pequeña (0.4% y 2.9% en El Salvador y Colombia) y en el resto es cero. Si no hay posibilidades adecuadas de inversión en el mercado interno, una alternativa es invertir en instrumentos extranjeros, pero algunos países prohíben esto pues lo consideran contrario al interés nacional. En Chile 20% está invertido en instrumentos foráneos, entre 1% y 8% en Bolivia, Colombia, Perú y Argentina, cero en el resto de los países.

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. Es esencial desarrollar un mercado de valores, regularlo, generar confianza en el mismo, crear nuevos instrumentos locales y permitir la inversión en instrumentos extranjeros con un tope. Los países que planean principalmente invertir los fondos de pensiones en títulos de deuda pública con peligro de incumplimiento, no deberían hacer la reforma estructural ya que el riesgo sería abrumador para el sistema privado. La superintendencia debe jugar un papel independiente y crucial en promover la diversificación de la cartera, en colaboración con los organismos supervisores del mercado de valores (Chile ofrece una experiencia positiva y Argentina una negativa).

8. Rendimiento Real Neto de la Inversión Variable

Otro supuesto de la reforma es que ésta genera un rendimiento de la inversión alto. Las estadísticas apoyan dicho supuesto, aunque los resultados son diversos entre los países y también varían según el período que se use para el cálculo. La última columna del Cuadro 7 exhibe el promedio anual del rendimiento real (ajustado a la inflación), desde que comenzó a funcionar el sistema hasta fines de 2002: Bolivia 17%; Uruguay 15%; Chile, El Salvador, Argentina y México 10%; y Colombia, Costa Rica y Perú 7%. Estos rendimientos son *brutos*, o sea, sin descontar el costo de la comisión, por lo que el rendimiento *neto* es menor, por ejemplo, 10.4% bruto y 7.95% neto en México. En 1981-2000, el rendimiento *bruto* 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 y 3.8 puntos más que la tasa promedio de interés en depósitos pero con una volatilidad mucho mayor (Acuña e Iglesias 2001). El fondo de pensiones de Perú promedió en 1993-2000 un rendimiento menor al interés de depósitos bancarios y de los Bonos Brady (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 de los 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%) (SAFP 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%) (SAFJP 2001-2003). 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 en 2001-2002).

El riesgo explicado se atenúa en los modelos mixtos porque combinan dos sistemas, uno de prestación definida garantizado y otro de prestación indefinida, pero se necesita más tiempo e investigación para comprobar este punto y en todo caso se requiere una diversificación adecuada de la cartera. Las medidas sugeridas en la sección anterior para diversificar la cartera sentarían las bases para reducir la dependencia del rendimiento del fondo en los intereses de títulos públicos, así como para lograr una mejor compensación de riesgos.

9. Falta de Evidencia que el Monto de la Pensión en el Sistema Privado es Superior al del Sistema Público

La reforma ha prometido que el sistema privado pagará pensiones mejores que las del sistema público; sin embargo, es difícil verificar este importante efecto debido a la falta de series estadísticas al día y comparables entre los dos sistemas. Dos expertos chilenos aseveraron en un trabajo circulado a fines de 2001 que “la última información publicada por la Superintendencia de AFPs 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 huérfanos (Acuña e Iglesias 2001: 27). Estas cifras son en parte contradichas por las siguientes estadísticas de las pensiones promedio privadas (marzo 2002) comparadas con el promedio de las públicas (diciembre 2001): las de vejez (que constituían 63% de todas las pensiones) eran 24% *menores* que las públicas; las de invalidez (7% del total) eran 15% mayores; las de sobrevivientes (28% del total) eran 110% mayores, y el promedio ponderado de todas las pensiones privadas era sólo 3% mayor que el promedio de las públicas (basado en INP 2001; SAFP 2002).

En Argentina las dos publicaciones estadísticas de la superintendencia no incluyen cifras sobre el monto de las pensiones en el sistema privado. Más aún, los 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 contribución (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 mantiene a la mayoría de los asegurados en el sistema público (Kleijnans 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 es estimó fluctuaba entre 61% y 80% en 2000). Es mucho más difícil determinar cual 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 (Bertranou y Arenas de Mesa 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).

En Chile los beneficiarios de la pensión mínima combinando los sistemas público y privado en 2000 constituían 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, ambos porcentajes exhibieron una tendencia decreciente en 1990-2000. 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). 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.

Deberían publicarse series estadísticas históricas comparando los promedios de las pensiones privadas y públicas, desagregadas por rama. Además, se necesita investigación comparativa sobre las tasas de reemplazo en los sistemas privados y públicos.

10. Incremento de la Inequidad por Género

La reforma estructural y los sistemas privados han acentuado la inequidad por género. Existe evidencia de varios países que la mujer tiene una cobertura de seguro social menor que la del hombre y que el monto de su pensión es inferior debido a causas externas al sistema previsional e internas del sistema. Las causas externas corresponden a características laborales de las mujeres como: menor tasa de participación laboral y mayor tasa desempleo que los hombres, discriminación salarial, ocupación proporcional mayor en trabajos no calificados (servicio doméstico, sector informal, jornada parcial y trabajo independiente, a domicilio y sin contrato), además, dichas ocupaciones reciben salarios

bajos y usualmente no están cubiertas por el seguro social. 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. Por otro lado, la mujer tiene una esperanza de vida entre 4 y 5 años más que la del hombre, por lo que el período de su pensión es más largo (Bertranou y Arenas de Mesa 2003; Mesa-Lago 2004c).

Las causas de inequidad por género derivadas del sistema previsional se encuentran tanto en los sistemas públicos como en los privados. 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 menos en cinco sistemas privados, 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. 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). Se argumenta que este tratamiento es más justo porque evita los subsidios entre sexos, pero omite 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). Una medida positiva de las reformas ha sido la igualación de la edad de retiro normal para ambos sexos en siete países (Bolivia, Costa Rica, 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.

El impacto combinado sobre género de las causas explicadas arriba se aprecia 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 (SAFP 2002; Bertranou y Arenas de Mesa 2003). Dice el Banco Mundial: “En todos los países que adoptaron la reforma, las mujeres continúan ganando tasas de retorno menores que los hombres” (Gill, Packard y Yermo 2003: 62-64). Teóricamente, los sistemas mixtos tenderían a compensar más la inequidad de género que los sustitutivos (con un grado diverso según la importancia de los dos pilares), porque el primer pilar público atenuaría dicha inequidad 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.

Las políticas para reducir las inequidades de género deberían relacionarse con sus causas. En cuanto a las externas habría que promover empleos productivos y estables para la mujer; invertir más en el entrenamiento femenino a niveles nacional y empresarial; asegurar la cobertura en ocupaciones en que se concentran las mujeres (servicio doméstico, trabajo independiente); 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; 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.

11. Desaparición o Erosión de la Solidaridad

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 traspaasa al Estado la función redistributiva (externa al sistema privado), mediante la garantía de una pensión mínima y la concesión de pensiones asistenciales.

Las reformas han introducido (o mantenido en algunos casos) mecanismos redistributivos que son mayormente regresivos: (a) la exclusión de los asegurados en programas separados (fuerzas armadas en virtualmente todos los países, funcionarios públicos en algunos países), los cuales generalmente tienen ingreso medio y alto, no cotizan al sistema general pero disfrutan de prestaciones generosas y subsidios fiscales; (b) la virtual exclusión de los trabajadores independientes y otros grupos del sector informal de bajo ingreso, así como de los pobres, en la mayoría de los países; (c) la acentuación de las inequidades por género; (d) la eliminación de la cotización del empleador y el aumento de la del trabajador; (e) la reducción proporcional más fuerte de la carga tributaria a los asegurados de alto ingreso, al diferirse el pago de sus impuestos sobre las cotizaciones que se depositan en su cuenta individual; (f) el muy alto costo administrativo del sistema, financiado exclusivamente por los asegurados, el cual genera utilidad para las administradoras pero reduce el depósito en la cuenta individual y la pensión futura, afectando especialmente a los asegurados de ingreso bajo; (g) 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 de manera proporcional más el depósito en la cuenta individual y el monto de la pensión de los de bajo ingreso; (h) las desigualdades intergeneracionales causadas por el subsidio de los asegurados más viejos, que han suportado el grueso del costo de instalación del nuevo sistema, hacia los asegurados más jóvenes que soportan una carga menor, e (i) 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 desciende (Arenas de Mesa 1999; SAFP 2002; Uthoff 2002; Gill, Packard y Yermo 2003; Kiefer 2004; Mesa-Lago 2004c).

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). La homologación de las condiciones de acceso es positiva, pero ha excluido algunos regímenes privilegiados que no cotizan al sistema general, gozan de prestaciones generosas y reciben subsidios fiscales, por otra parte ha excluido a la enorme mayoría de los trabajadores independientes y otros grupos de bajo ingreso.

La ausencia de solidaridad 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; la extensión de las pensiones asistenciales, y medidas ya sugeridas para disminuir la inequidad de género. Los países podrían también 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 una cotización solidaria a las pensiones muy altas (como en la ley en trámite en Brasil); los recursos se destinarían a extender la cobertura de los grupos de bajo ingreso y las pensiones asistenciales. La comisión fija de las administradoras debería ser eliminada y habría que debatir la posibilidad que las comisiones sean compartidas por los empleadores (como en Colombia). Los altos costos fiscales de la reforma estructural deberían balancearse con la necesidad de recursos para la protección social de los grupos de bajo ingreso y pobre.

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: 3: 4.
- Arenas de Mesa, Alberto. 1999. "Efectos Fiscales del Sistema de Pensiones en Chile: Proyección del Déficit Previsional 1999-2037". Santiago: Trabajo inédito presentado al Seminario Responsabilidades Fiscales en Sistema de Pensiones, Ministerio de Hacienda de Chile y CEPAL, 2-3 septiembre.
- _____. 2000. *Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y Desafíos del Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 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 Bertranou, ed., pp. 85-113.
- Arenas de Mesa, Alberto y Paula Benavides. 2003. *Protección Social en Chile: Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000*. Santiago: OIT.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). 1999 a 2003a. *Boletín Estadístico AIOS*. Buenos Aires: Nos. 2 a 9 (junio y diciembre), <http://www.safjp.gov.ar/DOCS/aios.htm>.
- _____. 2003b. *La Capitalización Individual en los Sistemas Previsionales en América Latina*. Buenos Aires, diciembre.
- Banco Central de Uruguay (BCU). 2002. *Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio*. Montevideo, No. 26 (diciembre).
- Banco Mundial. 1994. *Envejecimiento sin Crisis*. New York: Oxford University Press.
- Barr, Nicholas. 2002. "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices", *International Social Security Review* 55: 2 (marzo-junio), pp. 3-36.
- Bertranou, Fabio, ed. 2001. *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Santiago: OIT.
- Bertranou, Fabio, Carmen Solorio y Wouter van Ginneken, eds. 2002. *Pensiones no Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago: OIT.
- Bertranou, Fabio y Alberto Arenas de Mesa, eds. 2003. *Protección Social y Género en Argentina, Brasil y Chile*. Santiago: OIT.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). 2002, 2003. *Boletín Informativo SAR*. México D.F.: No. 6 (noviembre-diciembre) y No. 2 (marzo-abril).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2002. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2002*. Santiago, diciembre.

_____. 2003. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002*. Santiago.

Corbo, Vittorio y Klaus Schmidt-Hebbel. 2003. “Efectos Macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile”. Cancún: Seminario Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, 15-16 mayo.

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.: Banco Mundial, documento preliminar.

Haindl Rondanelli, Erik. 1997. “Chilean Pension Fund Reform and its Impact on Savings” en *Generating Savings for Latin American Development*, Robert Grosse, ed. Boulder: Lynne Rienner.

Holzmann, Robert. 1997. *Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile*. Washington, D.C.: International Monetary Fund Staff Papers No. 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.

Hujo, Katja. 2004. “Reforma Previsional y Crisis Económica: El Caso Argentino” en Hujo, Mesa-Lago y Nitsch, eds., pp.135-174.

Hujo, Katja, Carmelo Mesa-Lago y Manfred Nitsch, eds. 2004. *¿Públicos o Privados? Los Sistemas de Pensiones en América Latina Después de Dos Décadas*. Caracas: Nueva Sociedad.

Instituto de Normalización Previsional (INP). 2001. Estadísticas suministradas al autor. Santiago, diciembre.

Kiefer, Manfred. 2004. “Evaluación de los 22 Años del Sistema Privado de Pensiones en Chile” en Hujo, Mesa-Lago y Nitsch, eds., pp. 111-134.

Kleinjans, Kristin. 2004. “La Elección de un Programa de Pensión: La Experiencia de Colombia” en Hujo, Mesa-Lago y Nitsch, eds., pp. 175-203.

Ley de Protección del Trabajador (LPT). 2000. San José: Imprenta Nacional.

Ley de Reforma de Reforma de Pensiones (LRP). 2002. Bogotá, diciembre.

Ley de Seguridad Social (LSS). 2001. Quito, 13 noviembre.

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, Raul. 2003. *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*. Stanford: Stanford University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2000. *Estudio Comparativo de los Costos Fiscales en la Transición de Ocho Reformas de Pensiones en América Latina*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 93, marzo.
- _____. 2002. “Myth and Reality on Social Security Pension Reform: The Latin American Evidence”, *World Development* 30: 8 (agosto): 1309-1321.
- _____. 2003a. “La Crisis del Programa de Pensiones en la Caja de Seguro Social de Panamá”. Panamá: Fundación Friedrich Ebert, 5 febrero.
- _____. 2003b. *Panorama de los Sistemas de Pensiones en Iberoamérica*. Alicante: II Conferencia Iberoamericana de Ministros Responsables de la Seguridad Social, 2-3 octubre.
- _____. 2004a. “La Reforma de Pensión en América Latina: Modelos, Características, Mitos, Desempeños y Lecciones”, en Hujo, Mesa-Lago y Nitsch, eds., pp. 21-56.
- _____. 2004b. “El Reto de la Universalidad en la Cobertura de Pensiones de Seguridad Social en Iberoamérica”. Salvador de Bahía: OISS Seminario Internacional 50 Años de Seguridad Social en Iberoamérica, 25 marzo.
- _____. 2004c. *Los Sistemas de Pensiones en América Latina y su Impacto en los Principios de la Seguridad Social*. Santiago: CEPAL Serie de Financiamiento del Desarrollo, No. 144.
- _____. 2004d. “La Seguridad Social en Cuba en el Período Especial: Diagnóstico y Sugerencias de Políticas en Pensiones, Salud y Empleo”, *Seguridad Social en Cuba: Diagnóstico, Retos y Perspectivas*, Lothar Witte, ed. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 33-70.
- Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Bertranou. 1998. *Manual de Economía de la Seguridad Social Latinoamericana*. Montevideo: CLAEH.
- 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* 4: 4 (octubre-diciembre), pp. 285-330.
- Mesa-Lago, Carmelo y Katharina Müller. 2004. “La Política de las Reforma de Pensiones en América Latina”, en Hujo, Mesa-Lago y Nitsch, eds., pp. 57-91.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social(MTESS). 2003. *Libro Blanco de la Previsión Social*. Buenos Aires: Secretaría de Previsión Social.
- Müller, Katharina. 2002. *Privatising Old-age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*. Bonn: IDE.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2002a. *Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y Pautas para Enfrentar la Crisis*. Buenos Aires.

_____. 2002b. *Panorama Laboral*. Lima.

Orszag, Peter y Joseph Stiglitz. 2001. “Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems” en *New Ideas About Old Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Robert Holzmann et al, eds. Washington D.C.: Banco Mundial, pp. 17-56.

Schwarzer, Helmut. 2004. “La Nueva Reforma Previsional en Brasil”, en Hujo, Mesa-Lago y Nitsch, eds., pp. 95-107.

Superintendencia Bancaria de Colombia (SBC). 2002, 2003. Bogotá: <http://www.superbancaria.gov.co>, diciembre 2002 y febrero.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP). 2002. “Propuesta de Fortalecimiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones”. Buenos Aires.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP). 2001 2003. Buenos Aires: *Boletín Estadístico Mensual*, <http://www.safjp.gov.ar>, Vol. 9 (enero) y Vol. 10 (junio).

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). 2002. *El Sistema Chileno de Pensiones*. Santiago: 5ta. edición.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). 1981 a 2003. Santiago: *Boletín Estadístico 1981 a 2003* (diciembre).

Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). 2002, 2003. Lima: <http://www.safp.gob.pe>, (diciembre y junio).

Superintendencia de Pensiones (SPa). 2002, 2003. San José: <http://www.supen.fi.cr>, (diciembre y marzo).

Superintendencia de Pensiones (SPb). 2002, 2003. San Salvador: *Revista de Estadísticas Previsionales*, <http://www.spensiones.gob.sv> (agosto).

Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS). 2002, 2003. La Paz: *Boletín Informativo de Pensiones*, <http://www.spvs.gov.bo>, No. 23 (diciembre) y No. 25 (junio).

Superintendencia de Seguridad Social (SSS). 2002. *Estadísticas de Seguridad Social 2001*, Santiago: Departamento Actuarial.

Uthoff, Andras. 2002. “Mercados de Trabajo y Sistemas de Pensiones”, *Revista de la CEPAL*, No. 78, pp. 39-53.