

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 60
DICIEMBRE 1996
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
Políticas macroeconómicas para el crecimiento	21
<i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	
Flujos de capitales: lecciones a partir de la experiencia chilena	39
<i>Eduardo Aninat, Christian Larrain</i>	
La transformación del desarrollo industrial de América Latina	49
<i>José Miguel Benavente, Gustavo Crespi, Jorge Katz, Giovanni Stumpo</i>	
Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales	73
<i>Carmelo Mesa-Lago</i>	
Aportes de la antropología aplicada al desarrollo campesino	95
<i>John Durston</i>	
Prospección de la biodiversidad: potencialidades para los países en desarrollo	111
<i>Julie M. Feinsilver</i>	
La inversión extranjera y el desarrollo competitivo en América Latina y el Caribe	129
<i>Alejandro C. Vera-Vassallo</i>	
La crisis del peso mexicano	151
<i>Stephany Griffith-Jones</i>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	172

Las reformas de las *pensiones en América Latina* y la posición de los *organismos internacionales*

Carmelo Mesa-Lago

*Catedrático Distinguido de
Economía y Estudios
Latinoamericanos,
Universidad de Pittsburgh*

En este artículo se analiza la posición de varios organismos internacionales y regionales en relación con las reformas del sistema de pensiones en América Latina. En los últimos diez años éstos han conducido estudios de casi todos los países de América Latina (pero de pocos en el Caribe no latino), han identificado y analizado aspectos claves, comparado las reformas realizadas, han evaluado sus ventajas y desventajas, y han desarrollado estrategias o taxonomías a nivel mundial sobre el tipo de reformas ideales. El autor identifica una serie de disyuntivas o temas centrales en el debate de la seguridad social, desarrolla una tipología de las reformas al sistema de pensiones realizadas en la región y describe un modelo pretendidamente universal, analizando su viabilidad. Señala que la mayoría de los países latinoamericanos tienen factores institucionales diversos a los de Chile (en cuya experiencia se basa ese modelo), lo que hace difícil su reproducción integral. A continuación sintetiza y compara las estrategias propuestas por la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Mundial, en cuyo marco analiza las reformas latinoamericanas. Después de resumir las acciones emprendidas por la Asociación Internacional de Seguridad Social y el Banco Interamericano de Desarrollo en relación a estos temas, analiza la propuesta de la CEPAL. El artículo concluye que, así como las estrategias rígidas y generales son de difícil aplicabilidad, es también necesario evitar los diseños *ad hoc* que ignoren las enseñanzas que ha dejado la experiencia. Convendría desarrollar una tipología por grupos de países que tengan características comunes —institucionales y de seguridad social— y, sobre esa base, elaborar un modelo de reforma general para cada grupo.

I

Introducción

En los últimos seis años, el tema de política social más debatido en América Latina ha sido la reforma de las pensiones de seguridad social, discusión que se agudizará en el resto del decenio. El tema es importante no sólo en la región sino mundialmente, y las reformas de algunos países de América Latina (especialmente Chile) se están proponiendo en otras regiones, particularmente Europa oriental, e incluso en países industrializados como los Estados Unidos. Durante más de diez años dominó la posición de los partidarios del modelo de reforma chileno quienes lo exaltan como solución única-universal. Los organismos financieros y técnicos internacionales no habían desarrollado una estrategia o taxonomía detallada hasta 1993 y 1994, en que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial publicaron sus informes (OIT, 1993, y Banco Mundial, 1994).

Los otros dos organismos internacionales regionales que han analizado el tema son la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero ninguno de ellos ha elaborado taxonomías o estudios comparados sistemáticos de las reformas de las pensiones. Entre 1991 y 1994 la CEPAL auspició diagnósticos o análisis de reformas y propuestas en 16 países de la región, y en 1995 publicó un documento de síntesis, comparación e integración de todos esos trabajos, el cual se distingue de los informes de la OIT y el Banco Mundial por

su aplicación exclusiva a la región (véase la sección VII).

En los últimos 40 años, el autor de este artículo se ha dedicado a estudiar la seguridad social en América Latina, y ha preparado estudios de carácter regional y también nacional (en 15 países) y consultorías con virtualmente todos los organismos referidos, introduciendo el tema en dos de ellos. Con ese bagaje, busca resumir, comparar, integrar y evaluar la labor de dichos organismos en la reforma de las pensiones (particularmente en la región), señalar sus avances así como sus puntos de consenso y desacuerdo, aclarar temas centrales en el debate, y ofrecer pautas para continuar el progreso en este campo.

El artículo comienza por identificar una serie de disyuntivas centrales en el debate (sección II). A continuación desarrolla una tipología de las reformas de las pensiones realizadas en América Latina (sección III). En seguida describe la posición de los partidarios de un modelo supuestamente universal y analiza la viabilidad de su reproducción en el resto de la región (sección IV). Luego sintetiza y compara las taxonomías de tres pilares fundamentales propuestas por la OIT y el Banco Mundial, y coloca las reformas latinoamericanas dentro de ellas (sección V). En la sección VI resume la acción de otros dos organismos internacionales regionales (AISS y BID). En la sección VII analiza el documento de la CEPAL y, finalmente, en la sección VIII sugiere acciones futuras.

II

Disyuntivas centrales del debate

En esta sección se identifican y resumen los temas de debate más importantes en la reforma pensional, pre-

□ La versión preliminar de este trabajo se envió a funcionarios de todos los organismos internacionales involucrados, así como a académicos especializados en el tema. El autor es exclusivamente responsable de lo que aquí se dice, pero agradece los comentarios o materiales remitidos por: Francisco León, Joseph Ramos y Andras Uthoff (CEPAL); Alfredo Conte-Grand y Carmen Solorio (OIT); Alejandra Cox Edwards y Estelle James (Banco Mundial); Ricardo Moles (Oficina Regional para las Américas, de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS); Ricardo Hausmann, Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Eva-Maria Hohnerlein (Instituto Max Planck); Verónica Montecinos (Penn. State University) y Alberto Arenas de Mesa y Fabio Bertranou (Universidad de Pittsburgh).

sentados como seis disyuntivas. Los principales organismos contendientes en el debate son la OIT y la AISS de una parte (Beattie y Mc Gillivray, 1995, pp. 7 a 28) y el Banco Mundial de la otra (Banco Mundial, 1994, y James, 1996). El análisis de las disyuntivas indica que algunas de ellas son falsas o que fueron presentadas de manera superficial o incompleta.

1. Objetivos sociales frente a objetivos económicos

Tradicionalmente, los objetivos de los sistemas de pensiones de seguridad social ("públicos") eran socia-

les: mantenimiento del ingreso en caso de vejez, invalidez y muerte (sobrevivientes), solidaridad entre grupos de la población y entre generaciones, entre otros. El tema estaba manejado por técnicos internacionales (OIT, AISS), administradores de fondos de pensiones nacionales, juristas y actuarios. Aunque ocasionalmente interviniesen economistas y se trataran aspectos macroeconómicos, éstos no eran centrales, al menos hasta el decenio de 1980.

La crisis económica y de la seguridad social, combinada con los programas de ajuste estructural, promovió el interés de los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial primero, BID y CEPAL después) y los economistas comenzaron a desempeñar un papel cada vez mayor en este terreno. Estos introdujeron los objetivos económico-financieros, alegando que los sistemas de pensiones públicos adolecen de graves defectos como: altas contribuciones sobre los salarios, evasión y mora, asignación inadecuada de recursos fiscales, inversión ineficiente y pérdida de oportunidades para aumentar el ahorro, pesada y creciente deuda pensional, estímulo al déficit fiscal y a la inflación y, por todo ello, impacto negativo en el crecimiento económico, la productividad y el empleo. La sustitución de los sistemas públicos por privados (con otros atributos que se explicarán después) eliminaría esos problemas e incrementaría el ahorro nacional, el mercado de valores, el rendimiento real de la inversión, el desarrollo económico y la creación de empleo, todo lo cual, a su vez, garantizaría pensiones adecuadas y equitativas.

Tanto la OIT como la AISS argumentaron que los riesgos que surgirían de dicha reforma serían mayores que los actuales, es decir, incertidumbre social (porque el monto de las pensiones dependerá de factores macroeconómicos impredecibles, como la inflación, el retorno del capital, el desempeño del PIB), complejidad de las decisiones que deben tomar los asegurados (cuál tipo de pensión escoger en el momento del retiro), pensiones mínimas insuficientes para cubrir las necesidades básicas, introducción de desigualdades en las pensiones por razón del sexo, y carga doble sobre los asegurados actuales (para financiar sus pensiones y el déficit provocado por el cambio de sistemas). Todos estos problemas ocurren en Chile, el único país de la región en que se introdujo este tipo de reforma. Además, dichos organismos sostienen que el impacto de los sistemas públicos en la economía, la productividad, el ahorro nacional y el empleo es nulo o tenue.

Mientras Beattie y McGillivray (1995) consideran que no se debió mezclar en el debate las reformas

de pensiones y las económicas (ajuste estructural) y que los sistemas públicos no pueden resolver los problemas de subinversión y bajo crecimiento económico, James (1996) estima que ambas reformas son inseparables. No obstante este aparente desacuerdo insoluble, la OIT (1993) ha comenzado a considerar algunos de los objetivos económicos, mientras que el Banco Mundial (1994) incluye aspectos sociales como la equidad. La AISS mantiene una posición más fuerte en cuanto a la hegemonía de los objetivos sociales. Aún no hay pruebas concluyentes de que estos dos tipos de objetivos sean excluyentes o se refuercen, por lo que el debate continúa.

2. Perfeccionamiento frente a reforma estructural

James afirma que hay consenso entre las dos partes en cuanto al diagnóstico de los defectos del sistema público, pero desacuerdo en cuanto a las soluciones. Por el contrario, aunque Beattie y McGillivray aceptan muchos de esos defectos (también la OIT, 1993), rechazan la opinión del Banco Mundial de que los sistemas públicos han fracasado. Para refutar dicha opinión, ofrecen ejemplos de países europeos en que dichos sistemas continúan con éxito y apoyo, pero el Banco Mundial rebate diciendo que son muy escasos esos países. Ambas partes concuerdan en la necesidad de la reforma, pero, debido al desacuerdo en los objetivos y el diagnóstico, los tipos de transformación propuestos son diferentes. La OIT y la AISS favorecen el "perfeccionamiento" de los sistemas actuales (reforma no estructural) para corregir sus fallas, vale decir endurecimiento de las condiciones de adquisición (por ejemplo, aumento de la edad de retiro), eliminación de los regímenes de privilegio, prestaciones menos generosas, reducción de gastos administrativos y mejor control de la evasión y la mora. El Banco Mundial juzga positivas estas medidas pero insuficientes para resolver los problemas de fondo (económicos) a largo plazo, de ahí que propone una reforma radical (estructural) que sustituya a los sistemas públicos (más adelante veremos reformas estructurales que no eliminan los sistemas públicos).

3. Reparto frente a capitalización

Las pensiones pueden financiarse por regímenes de reparto o de capitalización y, dentro de este último, hay diversas modalidades como plena y parcial, individual y colectiva. En el reparto simple (sin reservas), las contribuciones de los asegurados actuales financian las

pensiones en curso, mientras que las generaciones futuras financian las pensiones de los asegurados actuales; las contribuciones deben aumentarse a medida que madure el sistema y envejezca la población, y frecuentemente el Estado debe financiar déficit crecientes (una variación es el reparto con una pequeña reserva de contingencia para hacer frente a los problemas imprevistos en el corto plazo). En este sistema hay solidaridad entre generaciones y puede haberla también dentro de una misma generación, mediante transferencias de recursos de los asegurados de mayor ingreso a los de menor ingreso (pero la norma legal no siempre se ejecuta). La capitalización plena e individual (CPI) se basa en la prima (contribución) uniforme e indefinida, y el asegurado (presente y futuro) financia su propia pensión mediante la acumulación de sus contribuciones (y en ciertos casos las de su empleador) en una cuenta individual que se invierte y su rendimiento se añade a dicha cuenta. Este régimen carece de solidaridad ya que existe una relación estricta entre contribuciones y prestaciones.

El Banco Mundial y los partidarios del modelo chileno han oscurecido el debate creando una dicotomía simple entre reparto y CPI, omitiendo el régimen intermedio, es decir, la capitalización parcial colectiva usualmente basada en la prima media escalonada (PME). En este régimen se acumulan reservas para pagar las pensiones dentro de un período dado (por ej. 15 años); dichas reservas se invierten y deben producir un rendimiento adecuado, junto con las contribuciones, para cumplir con las obligaciones en el período. Mediante estudios actuariales periódicos se determina si la contribución en curso es suficiente para garantizar el pago de las pensiones en el período siguiente o si debe aumentarse (lo cual es lo usual). El régimen es colectivo y no individual porque debe aplicar la solidaridad para pagar pensiones mínimas a asegurados de bajo ingreso. Pero habría que mantener cuentas individuales de los asegurados, pues la pensión debe guardar relación con los años de trabajo y de contribuciones. La PME comparte características del régimen de reparto (transferencias intergeneracionales, solidaridad, primas crecientes —pero más espaciadas y graduales—) y de CPI (reservas que se invierten, cuentas individuales y cierta relación —aunque mucho menor— entre contribuciones y beneficios).

James reconoce que los efectos del reparto en el ahorro nacional son debatibles y que no hay pruebas de que lo haya reducido, pero afirma que la CPI tiene un impacto positivo en el mercado de valores y el ahorro nacional. Cuando el mercado doméstico no sea

capaz de absorber todo el flujo de capital de los fondos de pensiones, puede invertirse parte en el extranjero, lo cual ayuda además a diversificar el riesgo. Pero todo lo anterior está supeditado a tres condiciones: i) el gobierno no puede beneficiarse con los fondos; ii) debe existir al menos un mercado de valores rudimentario antes de que pueda funcionar la CPI; y iii) se requiere una regulación estatal estricta para prevenir riesgos excesivos y fraude.

La OIT y la AISS responden que no hay prueba fehaciente de que, en los países en desarrollo, la CPI tenga un impacto significativo en el ahorro nacional; más aún, en dichos países es muy difícil desarrollar mercados de valores eficientes. Además, la liberalización para invertir en el extranjero podría estimular la fuga de capitales (y provocar desahorro doméstico) y, por último, el Banco Mundial reconoce que, a largo plazo, podría ocurrir una saturación del mercado internacional de valores, lo que provocaría una caída en el retorno del capital. Otro problema es que la evaluación del impacto en el ahorro nacional no debe limitarse sólo a la CPI, sino a la reforma pensional en su conjunto (que —como se verá— provoca déficit en el sistema público antiguo y excedente en el de CPI). Varios estudios sobre Chile han probado que el balance neto de la reforma es negativo y no tiene un impacto significativo en el ahorro nacional. Además, aunque la ley chilena permite invertir hasta el 9% de los fondos de pensiones en el extranjero, sólo el 0.3% está realmente invertido. Por último, la mayoría de los países de América Latina o carecen de un mercado de valores o éste es muy débil y no está regulado (Mesa-Lago, 1994a y b y 1996).

4. Prestaciones definidas frente a contribuciones definidas

En los sistemas públicos, las prestaciones son definidas por la ley y las contribuciones no son definidas porque éstas aumentan en los regímenes de reparto y de PME. Si el sistema funciona bien, tiene la ventaja de la certidumbre en el monto de las pensiones y permite que opere la solidaridad. El Banco Mundial aduce que, en muchos países, la ley no se cumple y el valor real de las pensiones se ha deteriorado pero, a pesar de ello, las contribuciones han crecido a niveles insostenibles, estimulando la evasión, la mora y la subdeclaración de ingresos. Estos últimos problemas —alega el Banco Mundial— se evitarían con la CPI y contribuciones definidas (sin solidaridad dentro del sistema, pero sí fuera de éste). Si un asegurado evade o entra en mora

o subdeclara su ingreso, perderá o disminuirá el monto de su pensión, pero no se perjudicará ni al sistema ni a los demás asegurados. La experiencia chilena no confirma la mayoría de las suposiciones del Banco Mundial, pues alrededor de la mitad de los asegurados no contribuye activamente (esto también ocurre en Argentina, Colombia y Perú); los asegurados de bajo ingreso aparentemente minimizan sus contribuciones para maximizar el aporte estatal a su pensión mínima garantizada y, de ser esto cierto, el costo fiscal será mucho mayor que lo anticipado (Beattie y Mc Gillivray, 1995, pp. 7 a 28).

5. Administración pública frente a administración privada

El Banco Mundial sostiene que la administración privada es superior a la pública, porque la competencia entre las administradoras privadas de pensiones para atraer a los asegurados aumenta la eficiencia, reduce el costo administrativo y maximiza el rendimiento de la inversión, siempre que haya acceso a la información, transparencia y un marco regulador-supervisor adecuado. Pero reconoce que debido a la obligatoriedad del sistema (y en países donde el número de asegurados no es muy grande) puede haber concentración. La OIT y la AISS añaden que el acceso a la información no garantiza que los asegurados tengan capacidad para tomar decisiones racionales, en especial cuando la información y las opciones son complejas. La experiencia de Chile confirma estos puntos, pues un 69% de los asegurados están concentrados en tres de 16 administradoras, porque los asegurados no seleccionan a aquéllas por sus comisiones más bajas y rendimientos más altos, sino en gran medida por efecto de la publicidad y la labor de los vendedores que ganan una comisión por cada traslado que logran. Además, en países en desarrollo, la creación de un organismo supervisor demanda personal de alta calificación no fácil de conseguir. Por último, se ha cuestionado el carácter

"privado" del sistema teniendo en vista cuatro funciones estatales claves: obligatoriedad en la afiliación, estricta regulación y supervisión, fuertes subsidios y transferencias, y garantías en caso de quiebra y otros elementos fundamentales del sistema —aspectos que se analizarán más adelante (Gillion y Bonilla, 1992, pp. 171-195, y Mesa-Lago, 1994b).

6. Permeabilidad frente a inmunidad política

El Banco Mundial afirma que el sistema que apoya está libre de interferencias y manipulaciones políticas, debido a la propiedad por el asegurado de su cuenta individual, así como a la administración privada. Pero reconoce que ningún sistema es completamente inmune y que por ello funcionará mejor si el gobierno "se comporta bien". Rechaza la viabilidad de una reforma no estructural del sistema público, debido a la resistencia de los políticos y grupos de interés (James, 1996). Pero en América Latina los gobiernos centrales usualmente no se han "comportado bien" con la seguridad social y a ello se debe en parte su crisis. Un organismo supervisor, aun si es autónomo, tendrá gran poder y, en países en desarrollo con un nivel de educación bajo, habrá un riesgo alto de que el personal calificado de dicho organismo se aproveche de sus conocimientos e influencia para su propio beneficio; por el contrario, si dicho personal no es capacitado, el marco regulador-supervisor será débil. Además, por cuanto el sistema requiere un rol estatal fuerte, abre un flanco a la influencia del gobierno. Esta influencia es fácil de vislumbrar si el nivel de pensiones (por ejemplo, la mínima) fuese insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de los pensionados, o si la inversión de los fondos de pensiones afectara adversamente a la política fiscal y monetaria (Beattie y Mc Gillivray, 1995, pp. 7 a 28). Finalmente, las barreras políticas serán mayores en una reforma estructural que en un simple "perfeccionamiento" del sistema en vigor (véase la sección IV).

III

Tipología y características de las reformas de pensiones en América Latina

Hasta el final de 1995, siete países latinoamericanos habían introducido reformas en sus sistemas de pen-

siones de seguridad social. Dos de ellos habían efectuado cambios de tipo no estructural, que mantienen

CUADRO 1

América Latina (siete países): tipología y características de la reforma de pensiones, 1995

Características	Argentina	Colombia	Costa Rica	Chile	México ^a	Perú	Uruguay
I. Fecha y régimen político							
Año legislación	1993	1993	1990-1992	1979-1980	1991-1992	1992	1995
Entrada en vigor	Julio 1994	Septiembre 1994	1990-1992	Mayo 1983	Febrero 1992	Mayo 1993	Marzo 1996
Régimen político	Democrático	Democrático	Democrático	Autocrático	Partido hegemónico	Golpe de Estado, Congreso disuelto	Democrático
Tipo de legislación	Ley del Congreso	Ley del Congreso	Ley del Congreso	Decreto-Ley Presidente	Ley del Congreso	Decreto presidencial	Ley del Congreso
II. Tipo de reforma							
Sistema antiguo	Mixto Público, se reforma, no se cierra	Paralelo o selectivo Público, se reforma, no se cierra	Público reformado Reformado, no se cierra	Privado sustitutivo Reformado, no se cierra	Público reformado Reformado, no se cierra	Paralelo o selectivo No se reforma, ni se cierra	Mixto Reformado, no se cierra
Método financiero	Reparto	Prima media escalonada	Prima media escalonada	Reparto	Prima media escalonada	Prima media escalonada	Reparto
% asegurados en este sistema (respecto al total asegurado)	45%	80%	100%	6%	100%	71%	Comenzó en marzo de 1996
Sistema nuevo	Público reformado más AFP (privadas, públicas, bancos, sindicatos, etc.)	SAFP (privadas, públicas, cooperativas, mutuales, sindicatos, etc.)	No hay	AFP (privadas, giro exclusivo)	Programa complementario al público: SAR (bancos y Estado)	AFP (como en Chile)	Público reformado más AFAP (públicas y privadas de varios tipos)
Método financiero	Capitalización plena e individual	Capitalización plena e individual	n.a.	Capitalización plena e individual	Capitalización plena e individual	Capitalización plena e individual	Capitalización plena e individual
% asegurados en este sistema (respecto al total asegurado)	55%	20%	n.a.	94%	n.a.	29%	Comenzó en marzo de 1996
III. Cobertura							
Asegurados al momento de la reforma	El plazo de dos años para pasarse del sistema mixto al público expiró pero aún se permite el traspaso del público al mixto	Los menores de 35/40 años se pasan al sistema nuevo (escogen entre el sistema público y una AFP); los mayores de esa edad mantienen condiciones antiguas	n.a.	Podían escoger entre el sistema público y el privado (plazo para pasarse al privado ya expiró)	Obligatorio para todos los asegurados en el sistema público	Podían y pueden escoger entre el sistema antiguo y el nuevo (AFP) y volver al antiguo	Los menores de 40 años se pasan al sistema nuevo; los mayores de esa edad pueden pasarse al nuevo dentro de un plazo
Asegurados futuros (que entran en el mercado laboral)	Pueden escoger entre el sistema público reformado y el mixto	Pueden escoger entre el sistema público reformado y una SAFP	n.a.	Deben entrar en el sistema nuevo (pueden escoger AFP)	Obligatorio para todos los asegurados en el sistema público	Pueden escoger entre el sistema antiguo y una AFP	Deben entrar en el sistema mixto
Porcentaje de la PEA cubierto (los dos sistemas)	80%	30%	85%	98%	40%	32%	80%
Porcentaje de afiliados que contribuyen en el sistema nuevo	62%	50-30%	n.a.	49-58%	n.d.	50%	Comenzó en marzo de 1996
IV. Contribuciones							
Asegurados	Igual	Se aumenta en ambos sistemas	Se aumenta	Igual en el sistema antiguo, se reduce en el nuevo	Igual	Igual en el sistema antiguo, se reduce en el nuevo (desde 1995 igual en ambos)	Se aumenta

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 1 (continuación)

Características	Argentina	Colombia	Costa Rica	Chile	México ^a	Perú	Uruguay
Empleadores	Igual	Se aumenta en ambos sistemas	Se aumenta	Se elimina	Se aumenta	Igual en el sistema antiguo, se elimina en el nuevo (en 1995 se elimina en el antiguo)	Se reduce
Estado	Impuestos y cubre déficit en el programa público y transferencias al nuevo	Cubre déficit del sistema antiguo y transferencias al nuevo	Contribuciones salariales y transferencias al público	Cubre déficit del sistema antiguo y transferencias al nuevo	Ninguna	No cubre déficit del sistema antiguo, transferencias al nuevo	Impuestos y cubre déficit en el programa público
Total de contribución salarial (sin Estado)	27%	14.5% en ambos (1996)	7.5%	13.2%	10% (1996)	14.5% en el sistema antiguo y en el nuevo (desde 1995)	27.5%
V. Beneficios							
Pensión por edad	Se aumenta y homologa la edad en todo el sistema a 60/65	Se aumenta y homologa la edad en el sistema antiguo (57/62); no se especifica edad en el sistema nuevo (sino monto del fondo)	Se aumenta y homologa la edad en todo el sistema (60/62/62)	Se aumenta y homologa la edad en todo el sistema (60/65)	Igual (65)	Edad igual en el sistema antiguo (55/60), se aumenta en el nuevo (65). En 1995 se fijó en 65 en el antiguo.	Se aumenta y homologa la edad en todo el sistema (60)
Reconocimiento de aportes en el sistema antiguo	Prestación compensatoria (en sistema antiguo y nuevo), ajustada, sin interés, con techo, requiere 30 años de aportes, paga el programa público	Bono, ajustado, paga interés, con techo, requiere tres años de aporte, paga el programa público	n.a.	Bono de reconocimiento ajustado, gana interés, sin techo, paga el Estado al sistema nuevo	n.a.	Bono reconocimiento, ajustado, no gana interés, con techo, requiere 4 años de aportes, paga el Estado (pero no lo ha emitido)	No, pero sí años de contribuciones (para cumplir condiciones de retiro)
Pensión mínima	Sí, en el programa público (pensión básica uniforme), no en la AFIP	Sí, en el sistema antiguo y en el nuevo (requiere edad y aportes, el Estado paga diferencia)	Sí, en el sistema público, que lo paga	Sí, el Estado la paga toda en el sistema antiguo y la diferencia en el nuevo	Sí en el sistema básico, no en el complementario	Sí en el sistema antiguo, no en el nuevo (se introdujo en 1995)	Sí en el programa público (pensión básica), no en la AFAP
Invalidez y muerte	En el programa público; en el mixto en la AFIP, igual que en Chile	En el sistema público; en la SAFP igual a Chile	En el sistema único	AFP contrata con compañía de seguro; privado, cobra y le traspasa la prima	En el sistema básico	En el sistema antiguo; en la AFP igual que Chile	En el programa mixto; en la AFAP igual que en Chile
Ajuste	AMPO basado en recaudación de asegurados contribuyentes y su número	Por el gobierno, anual, basado en IPC	Por el gobierno, anual	Unidades constantes (U.F.)	Por el gobierno	n.d.	Valores constantes
VI. Administración (sistema nuevo de capitalización)							
Nº de administradoras (capitalización)	21	8	n.a.	16	n.a.	6	Comenzó en marzo de 1996
Concentración de asegurados en 3 mayores	40%	n.d.	n.a.	70%	n.a.	69%	Comenzó en marzo de 1996
Capital requerido (dólares)	3 000 000	4 000 000	n.a.	2 000 000	n.a.	400 000 (1992)	1 000 000
Fondo de pensión acumulado (millones de dólares)	1 892 (0.7% del PIB)	150 (0.2% del PIB)	n.a.	23 900 (39% del PIB)	8 758 (2.4% del PIB)	215 (0.4% del PIB)	Comenzó en marzo de 1996
Rendimiento real anual de la inversión	\bar{x} 12.8% (1994-1995)	\bar{x} 3% (1994-1995)	n.a.	\bar{x} 12.8% (1981-1995)	\bar{x} 5% (1992-1995)	7.7% (1993-1995)	Comenzó en marzo de 1996
Cambios de administradora	Dos por año	Dos por año	n.a.	Libre	n.a.	Menos de dos por año	Dos por año
Supervisión	Superintendencia AFIP, financiada por AFIPs	Superintendencia bancaria	n.a.	Superintendencia AFP, financiada por el Estado	n.a.	Superintendencia AFP, financiada por AFPs	Banco Central del Uruguay

Fuente: Compilación del autor basado en legislación y estadísticas de los siete países.

^a Se refiere a la reforma de 1992 no a la de 1995 pues ésta no se ha regulado y tiene muchos aspectos oscuros.

Notas:

n.a. = no aplicable; n.d. = no disponible; \bar{x} promedio aritmético.

el sistema "público" basado en la prima media escalonada y con medidas para "perfeccionarlo" (Costa Rica), y además introducen un programa obligatorio de ahorro o pensión complementaria (México, pero a fines de 1995 este país aprobó los lineamientos de una reforma de tipo estructural). Otros cinco países habían introducido reformas estructurales, que o bien: i) cierran y sustituyen el sistema público (mayormente basado en el reparto) por uno privado, administrado por sociedades anónimas de giro exclusivo y basado en la CPI (Chile); ii) crean un sistema mixto, compuesto obligatoriamente por dos programas, uno público pero reformado, basado en el régimen de reparto, y otro de CPI administrado por instituciones públicas o privadas (Argentina y Uruguay); o iii) establecen un sistema paralelo o selectivo en que se mantiene el programa público (reformado en Colombia y sin grandes cambios en Perú), basado en la PME, y se permite elegir

entre ese programa y uno nuevo de CPI, ya sea administrado igual que en Chile (Perú) o por entes gestores de diversos tipos (Colombia).

El cuadro 1 presenta la tipología y resume las características esenciales de la reforma en los siete países indicados. A principios de 1996 había, al menos, ocho países de la región que o bien estaban estudiando la reforma pensional o considerando un proyecto de ley: Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela (México estaba debatiendo la ley y reglamentos de su reforma estructural que no entrará en vigor hasta 1997). Este artículo espera hacer más claras las opciones de reforma a estos nueve países y a los restantes cinco de la región (Cuba, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana). La exclusión del Caribe se debe a la escasez de estudios sobre sus 14 países, lo que hace más urgente su realización.

IV

Un modelo universal o multiplicidad de modelos

El autor de la reforma pensional chilena, José Piñera, sostuvo en 1994 que ese modelo es universal y tiene tres elementos esenciales: i) la CPI, ii) administradoras privadas de giro exclusivo, y iii) libertad de elegir las administradoras privadas. Piñera afirmó que los tres países que habían aprobado reformas estructurales hasta ese momento (Argentina, Colombia y Perú) seguían el modelo chileno, pero en realidad ninguno de ellos (ni Uruguay) aplica esos tres elementos al menos en forma pura. Así, en Argentina el programa de CPI es un componente del sistema mixto, pero el régimen de reparto continúa tanto en el programa público componente del mixto como en su opción independiente (igual en Uruguay), mientras que en Colombia y Perú la CPI es sólo una opción (con respecto al sistema público de reparto) que ha sido elegida por menos de un cuarto del total de los asegurados. Asimismo, en tres de dichos países se permiten administradoras no privadas, que pueden ser públicas, cooperativas, etc. Volviendo a la Argentina, los asegurados (presentes y futuros) pueden escoger entre el sistema público y el mixto, mientras que en Colombia y Perú tienen la opción entre el sistema público y una AFP o SAFP (en Uruguay los asegurados actuales pueden quedarse en el sistema público o pasarse al mixto, mientras que los

futuros están obligados a entrar en el sistema mixto). Frente a estos argumentos, Piñera ha aceptado que hay distorsiones, pero ha predicho que esos tres sistemas entrarán en crisis y serán desplazados, y ha añadido que en ellos la reforma fue resultado de un compromiso político para facilitar su aprobación, pero que el modelo puro chileno se impondrá a la larga (Piñera, 1995, pp. 17 a 50).

¿Si el modelo chileno es de aplicación universal como se alega y ha estado funcionando durante 15 años con éxito, por qué hasta ahora no hay ningún país en la región que lo haya implantado de manera pura? La respuesta es que la mayoría de los países latinoamericanos tienen factores institucionales diversos a los de Chile, de tipo político, jurídico, económico, social, laboral, demográfico y de seguridad social, que hacen difícil reproducir el referido modelo (Mesa-Lago, 1994a, 1994b y 1996).

La drástica reforma chilena fue políticamente factible debido a un gobierno autoritario que disolvió el Congreso, prohibió los partidos políticos y las confederaciones sindicales y controló los medios de comunicación, por lo que toda oposición a la reforma se eliminó o resultó muy débil. Aun con regímenes autoritarios instalados en Argentina, Brasil y Uruguay (pero

no tan radicales como el de Chile), la reforma de las pensiones no fue posible. El Presidente Fujimori del Perú intentó aprobar una reforma a la chilena, justo después de su golpe de Estado, pero aun así fracasó y tuvo que aceptar el modelo paralelo. La tentativa inicial del presidente Gaviria de Colombia de aprobar una reforma similar, también falló debido a la fuerte oposición del Congreso, los partidos políticos, otros organismos del gobierno y los expertos en seguridad social, quienes libremente difundieron sus críticas. Aun un programa mixto moderado propuesto en el Uruguay, precedido de cuidadoso estudio y discusión entre técnicos de varios partidos, fue primero derrotado en el Congreso en 1992 y no pasó hasta dos años después. Y la aprobación del modelo mixto en Argentina tomó varios años de estudio y sufrió modificaciones importantes en el Congreso. Además, en Colombia y Perú, la Constitución establece el papel predominante del Estado en la seguridad social o los principios de solidaridad y universalidad, lo cual impide un programa privado sustitutivo. Con el proceso de democratización en América Latina, se reduce la posibilidad de aprobar una reforma radical como la chilena.

En discusiones sostenidas en varios países por este autor, los partidarios de la universalidad del modelo chileno han mantenido que los que proponen la reforma óptima son técnicos "neutrales", mientras que aquellos que tienen en cuenta el factor político a los efectos de diseñar un modelo viable tienen una posición "política". Pero proponer una reforma que tiene una alta probabilidad de ser rechazada en el Congreso indica falta de realismo en el técnico, y a la larga redundancia en desperdicio de recursos del país o de organismos internacionales.

Las condiciones económicas de los países latinoamericanos también son diferentes. En los países menos desarrollados de la región o bien no existen mercados de capitales (El Salvador, Honduras) o se han introducido recientemente (Ecuador). Países más desarrollados tienen mercados de capitales pero incipientes (Colombia, Uruguay, Venezuela). En todos estos países existen pocas alternativas rentables para la inversión, de ahí que es esencial (como mantiene el Banco Mundial) primero promulgar leyes que introduzcan, regulen y estimulen los mercados de valores y de la industria del seguro privado, antes de pensar en privatizar los programas de pensiones.

La seguridad social en muchos países latinoamericanos presenta condiciones menos propicias que en Chile. En países de menor desarrollo (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, y la mayor parte de América Central y del Caribe latino), ésta cubre me-

nos de la cuarta parte de la población. Además, la incidencia de la pobreza, el sector informal, el trabajo por cuenta propia y el sector campesino marginal están mucho más extendidos que en Chile. Si los sistemas públicos han enfrentado serios obstáculos para ampliar la cobertura poblacional, el modelo chileno levantaría una barrera infranqueable, pues la mayoría de la población (pobre, informal, no asalariada, rural) no tendría acceso a él. Una de las críticas principales que se hizo al primer proyecto de reforma (de corte chileno) en Colombia fue precisamente su dificultad en ampliar la cobertura poblacional, lo que llevó a crear una contribución de solidaridad del 1% para ayudar en esa meta.

Las transferencias estatales para consolidar el programa privado de pensiones de una minoría cubierta (con ingreso medio o medio alto) serían cuantiosas, a fin de cubrir el déficit del sistema antiguo, pagar el bono de reconocimiento y garantizar una pensión mínima en el sistema de CPI. Esto se haría a expensas de recursos públicos que se necesitan (servicios primarios de salud, nutrición, asistencia social) para aliviar la situación de la mayoría de la población que es pobre o de bajo ingreso y no está cubierta por la seguridad social.

En los países más desarrollados de la región, algunos pioneros como Uruguay y Argentina (al menos hasta que se aprobó la reforma) encaraban un desequilibrio de pensiones mucho peor que el de Chile antes de aprobar su reforma, y el costo de ese tipo de reforma, por tanto, hubiera sido superior. También existen factores demográficos y de otra índole que son adversos; por ejemplo, la razón de contribuyentes por un pensionado era de 2.4 en Chile, pero de 1.6 en Argentina y de 1.4 en Uruguay. Incluso países menos desarrollados, como Colombia, sufren un desequilibrio peor (en particular en el sector de funcionarios públicos) que el que tenía Chile. Por último, el Estado no ha cumplido en el pasado sus obligaciones de seguridad social (contrariamente al caso de Chile), en países como Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, de ahí que no hay garantía de que el gobierno cambie radicalmente su conducta, "se comporte bien" y financie la pesada carga fiscal generada por la reforma.

Se argumenta que el modelo chileno es el único con 15 años de funcionamiento exitoso, mientras que los otros llevan operando menos de tres años o aun unos pocos meses. Pero lo mismo se podría haber alegado cuando comenzó la reforma chilena. Más aún, 15 años de práctica no son garantía de éxito continuado; la gran mayoría de los sistemas de seguro social en la

región también funcionaron bien en el período de acumulación, por 20 años y más.

Las lecciones de la experiencia chilena, por otra parte, han sido útiles en las reformas de otros países para atenuar o resolver algunas de las fallas de dicho modelo, así como para reducir su alto costo fiscal. Por ejemplo, sobre la base de dicha experiencia se han impuesto límites al bono de reconocimiento (un techo, contribuciones previas, no pago de interés, como en Argentina, Colombia y Perú) o no se ha reconocido dicho bono (como en Uruguay, pues se aplican las contribuciones previas para financiar la pensión básica en el programa público); se ha eliminado la pensión mínima en el programa de CPI (Perú hasta 1995) o se la ha sustituido por una pensión básica en el programa público (Argentina y Uruguay) o se han requerido criterios más estrictos (un mínimo de edad y aportes previos en Colombia); se han establecido condiciones de acceso más estrictas que en Chile (5 años de edad más para el retiro de las mujeres en Perú); se ha mantenido, en vez de eliminar, la contribución del empleador (Argentina) o se la ha aumentado (Colombia) o reducido sólo ligeramente (Uruguay); se ha mantenido igual la contribución del asegurado en vez de reducirla (Argentina) o se la ha aumentado (Colombia y Uruguay); se han limitado a dos por año los traspaños de administradoras, que resultan en jugosas comisiones para los vendedores pero no necesariamente en beneficios para los asegurados (en Argentina, Colombia, Perú y Uruguay); y se ha controlado la veracidad de la publicidad y se ha hecho clara y transparente la información al asegurado (los cuatro países). Muchas de estas modificaciones pueden apreciarse en el cuadro 1.

La negligencia de los factores institucionales diversos en los países de la región en que han incurrido los consultores internacionales que creen en la universalidad del modelo chileno, se refleja claramente en sus

informes. Usualmente éstos dedican unas pocas páginas al diagnóstico del sistema público de pensiones en el país, y dedican el grueso de su informe a reproducir la receta exitosa de Chile. Sin embargo, ésta no es una actitud generalizada, ya que hay dirigentes políticos y técnicos chilenos que valoran los factores institucionales y no creen en un modelo universal óptimo. Por ejemplo, en 1994, el Ministro de Trabajo y Previsión Social de Chile, Jorge Arrate, describió la reforma chilena como "un largo proceso de aprendizaje con aciertos y errores", quedando aún "un camino de perfeccionamiento por recorrer"; y el Ministro de la Vivienda, Edmundo Hermosilla, criticó la actitud de "vender el modelo" al exterior (notas del autor). En la inauguración del Congreso Latinoamericano de Administradoras de Fondos de Pensiones, en mayo de 1996 en Santiago, el Presidente Frei reafirmó los aspectos positivos del modelo chileno pero advirtió que "aún no ha sido probado su funcionamiento pleno" y que es "necesaria una reforma de fondo" para perfeccionarlo y atenuar o resolver sus problemas pendientes. Entre éstos cabe anotar: i) el alto costo fiscal del sistema (2 100 millones de dólares en 1995 o 3.4% del PIB) sufragado en parte por los asegurados mediante impuestos; ii) las altas comisiones de las AFPs y de los corredores de compañías de seguros, las que se busca reducir con proyectos de ley que impidan el cambio excesivo de asegurados entre AFPs, estimulen la competencia entre los corredores de seguros, y aumenten la información; iii) el desafío para obtener nuevas fuentes de inversión de un fondo que se proyecta se duplicará en cinco años (proyectos de ley, permiten la inversión en obras de infraestructura y empresas inmobiliarias, y la estimulan en el extranjero); y iv) la rentabilidad real negativa del fondo en 1995 (-4.7%), lo que ha obligado a reducir el rendimiento futuro proyectado de 12.6% (1981-1995) a 4% (Frei, 1996, pp. A1 a A16).

V

Taxonomías en las estrategias de la OIT y del Banco Mundial

1. La Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En 1990 la División de Seguridad Social de la OIT en-

cargó al autor de este artículo un estudio sobre el ajuste estructural, sus costos sociales, la situación de la seguridad social y el papel que ésta debería desempeñar

para hacer frente a esos problemas en América Latina. Además, en el estudio se hizo un diagnóstico de la situación en ocho países, se analizaron las diversas reformas en las pensiones, y se ofrecieron recomendaciones para adaptar la seguridad social a los cambios ocurridos, y el papel que debería asignársele en el futuro (Mesa-Lago, 1991c). El propósito fundamental del estudio era proporcionar a la OIT las bases para diseñar su política futura en la región, tema que se discutió en la 13ª Conferencia de Estados Americanos Miembros celebrada en 1992.

En el Informe del Director General de la OIT en esa Conferencia se consignaron las conclusiones siguientes:

a) desde 1966 no se discutía la seguridad social en un contexto macroeconómico y aquella está sufriendo una crisis organizativa y financiera en toda la región, pero estas fallas no deben servir de pretexto para frenar su progreso;

b) es necesario adaptar la seguridad social a la nueva situación (modernizarla, reducir su burocracia, aumentar su eficiencia, restablecer su equilibrio financiero-actuarial) a fin de compensar los efectos sociales adversos del ajuste estructural;

c) aunque los convenios de la OIT han tenido un papel decisivo en el desarrollo de la seguridad social, cabe preguntarse si son aún instrumentos idóneos para las reformas necesarias;

d) las nuevas políticas deben decidir las los gobiernos, pero manteniendo los principios básicos de la seguridad social (universalidad, solidaridad, equidad, redistribución);

e) el Estado debe continuar con sus funciones y responsabilidades (como regulador, cofinanciador y garantizador del sistema) pero dejando el mayor espacio posible a la iniciativa privada (con o sin ánimo de lucro); y

f) el sector privado debe centrarse en crear programas complementarios (obligatorios o voluntarios, para parte de la población), basados en la CPI, pero ésta no es necesaria para financiar el sistema general y puede enfrentar problemas y retos serios como el alto costo de la transición y la inversión rentable de cuantiosos fondos.

En el Informe citado se resumió la situación de la seguridad social en seis países de la región, pero no se analizaron ni evaluaron las reformas de las pensiones, con la excepción de la de Chile, que fue criticada y que se consideró que no se ajustaba a varias convenciones de la OIT (OIT, 1992 a y b). Aunque el Informe constituyó un paso de avance notable, en opinión de este autor se mantuvo básicamente la posición con-

vencional, no se discutieron los problemas claves-controvertibles de la reforma de las pensiones ni se efectuó una comparación sistemática de dichas reformas; se ofreció una alternativa (pensiones complementarias) basada en la experiencia europea y no en la latinoamericana, y no se hicieron recomendaciones específicas.

En 1992, el Director de la División de Seguridad Social publicó un artículo en el que profundizó con seriedad las críticas a la reforma chilena de las pensiones, pero subestimó sus logros, y ofreció como alternativa un modelo extremadamente sucinto apoyado en tres pilares, a saber: i) un programa público (sin especificar su régimen de financiamiento) que garantizaría una pensión mínima para los asegurados y una pensión asistencial para los no asegurados carentes de recursos; ii) un programa con capitalización parcial colectiva (en vez de la CPI) que mantendría las contribuciones de los empleadores y pagaría una pensión definida y relacionada con el salario (sin determinar la naturaleza de su administración); y iii) un programa complementario voluntario (sin precisar su régimen financiero ni su administración) sostenido quizá por los empleadores y que pagaría una pensión complementaria (Gillion y Bonilla, 1992, pp.171 a 195). Este artículo fue rebatido por otro de un técnico chileno publicado en la misma revista (Bustos, 1993). La controversia alineó a los partidarios del modelo chileno y también a algunos del mixto, y no ofreció un modelo alternativo detallado.

Dos pasos importantes hacia un modelo alternativo apoyado en tres pilares fundamentales y más detallado, combinado con una crítica más fuerte de los defectos de los sistemas públicos, se dieron con el Informe del Director General de la OIT de abril de 1993 (OIT, 1993) y el artículo subsiguiente publicado en la revista de esa organización (Iyer, 1993, pp. 187 a 207). Ambos mostraron múltiples y serias deficiencias en los programas de seguridad social en los países en desarrollo. Señalaron que: i) sus instituciones usualmente son excesivamente centralizadas, carecen de capacidad para responder a las necesidades de sus beneficiarios, y no están coordinadas con las políticas macroeconómicas; ii) la cobertura poblacional es limitada; iii) el monto de los beneficios es normalmente muy bajo y no ajustado a la inflación (a veces cae por debajo de la línea de pobreza) y su otorgamiento es ineficiente y demorado; y iv) los gastos administrativos son altos, así como la evasión y mora, no hay un sistema eficaz de registro y control de pagos, y existen algunos casos de corrupción abierta. Estas deficiencias en los últimos dos o tres decenios han causado una

desilusión profunda respecto a los sistemas públicos, los cuales se perciben frecuentemente como ineficientes comparados con los privados, creando la necesidad de una reforma radical y la búsqueda de esquemas alternativos, incluidos programas de CPI con contribuciones definidas y administración privada.

La OIT advirtió que no es posible diseñar estrategias y estructuras precisas de aplicación mundial, debido a las diferencias en las necesidades y recursos de los países, pero desarrolló con más detalle el modelo de tres pilares esquematizado por Gillion. En este modelo alternativo, un primer pilar, obligatorio y prioritario, consiste en una pensión de subsistencia con carácter universal y basada en la necesidad, es administrado por el Estado y usa el reparto con financiamiento por impuestos. El segundo pilar, también obligatorio, es administrado por el seguro social, debe expandir su cobertura poblacional y ser unificado, ofrece beneficios definidos, se basa preferentemente en la capitalización parcial con financiamiento por contribuciones (de asegurados y empleadores) y el Estado garantiza un nivel adecuado de pensión. Este pilar debe reformarse, para aumentar su eficiencia administrativa, su autonomía frente al Estado, su equilibrio financiero, la rentabilidad de su inversión y el pago de pensiones adecuadas. El tercer pilar, voluntario (pero regulado por el Estado), ofrece pensiones complementarias, se basa en contribuciones definidas (individuales o de empleadores o de ambos), funciona con CPI (pero sin excluir por completo otros regímenes), opera con administración privada competitiva y no otorga beneficios definidos.

Una alternativa pragmática que ofrece la OIT es que, en la combinación del segundo con el tercer pilar, se dé más peso al último cuando la opinión pública lo considere necesario. La administración de los tres pilares debe ser separada, pero coordinada, regulada y supervisada por una autoridad autónoma con representación tripartita en su administración. El Estado será responsable de los costos de la transición, los riesgos de inflación, la estructura legal del sistema, las garantías en caso de insolvencia y los incentivos para el desarrollo del tercer pilar (Iyer, 1993, pp. 187 a 207, y OIT, 1993).

La OIT dispone probablemente del mayor número de estudios sobre pensiones realizados en toda la región (aunque debido a su carácter confidencial en su mayoría no han sido publicados), así como de información y cifras actualizadas, todo lo cual le proporciona una base excelente para actuar en este campo. Además, puede proporcionar un elemento equilibrador

en el debate con su modelo alternativo, siempre que mantenga una posición flexible y elabore propuestas aún más concretas y adaptadas a la realidad regional. Se informa que el Departamento de Seguridad Social ha iniciado un programa *ad hoc* para formular una estrategia mundial en este campo.

2. El Banco Mundial

A principios del decenio de 1980, el Banco Mundial comenzó a incluir la reforma pensional en sus estudios y misiones. Además, asignó parte de los préstamos de ajuste estructural a la asistencia técnica para facilitar dicha reforma, y estableció condiciones para desembolsar dichos fondos. El autor de este artículo preparó un diagnóstico global, participó en misiones y elaboró informes sobre seis países latinoamericanos (McGreevey, 1990, y Mesa-Lago, 1991a). A medida que se extendieron estas actividades se hizo evidente la necesidad de realizar un estudio mundial a fin de establecer criterios para orientar la política del Banco.

El estudio del Banco Mundial, cuya preparación demoró varios años y se publicó en 1994, también se basa en tres fundamentos básicos o pilares (como el de la OIT), pero propone una reforma radical sustitutiva como se vio en la sección II. Los tres pilares difieren en cuanto a su naturaleza legal, régimen financiero, contribuciones, beneficios y administración. Así plantea i) un primer pilar obligatorio, con objetivos de redistribución y seguro, un beneficio mínimo garantizado o uniforme, financiado por impuestos (régimen de reparto) y administrado por el sector público; ii) un segundo pilar, también obligatorio, cuyos objetivos son el ahorro y el seguro, con beneficios no definidos y contribuciones definidas, a través de un plan de ahorro individual (sólo contribuye el asegurado) o del empleador o la empresa (en que contribuyen el asegurado y el empleador), basado en la CPI, y administrado por el sector privado pero regulado por el Estado; y iii) un tercer pilar, voluntario, similar en el resto al segundo pilar.

El Banco Mundial recomienda que no haya sólo un primer pilar, pues éste puede no ser financiable a largo plazo (a medida que madura el sistema y envejece la población), además de que puede crear distorsiones en el mercado laboral, estimular la evasión y obstaculizar el desarrollo del mercado de capitales. Así que ofrece cuatro alternativas, cada una de las cuales combina un tipo de sistema público con uno de ahorro, ambos obligatorios. La primera, se refiere

a un sistema público de pensión uniforme con un plan de ahorro individual; la segunda, atañe a un sistema público que garantiza una pensión mínima con un plan de ahorro individual; la tercera, corresponde a un sistema público de pensión uniforme con un plan de ahorro de empresa; y la cuarta alternativa a sistema público de pensión supeditada a la necesidad con un plan de ahorro de empresa.

El Banco Mundial advierte que su modelo no es simple, no es único ni aplicable a todos los países; de ahí que haya distintas combinaciones en cada pilar, que los tamaños relativos de los pilares obligatorios puedan variar considerablemente, y que la implantación del modelo pueda hacerse con ritmos distintos. Se recomienda esta reforma estructural especialmente para los países que van a iniciar un sistema de pensiones nuevo y para aquellos con sistemas antiguos en situación precaria (James, 1996). Esto excluye a la mayoría de los países de América Latina, excepto a los pioneros (tres de los cuales ya hicieron la reforma), y a otros pocos.

3. Comparación de las estrategias de la OIT y el Banco Mundial

Las diferencias entre los tres pilares de la OIT y del Banco Mundial se encuentran en el segundo pilar que

es obligatorio en ambos, pero mientras en el Banco Mundial es de administración privada (con regulación estatal), contribución definida (por asegurados solos o conjuntamente con empleadores), beneficios no definidos, y CPI, en la OIT es de administración por el seguro social, contribuciones de asegurados y empleadores (o impuestos), beneficio definido y, preferiblemente, capitalización parcial y colectiva (cuadro 2).

Al comparar las siete reformas de pensiones latinoamericanas descritas en la sección III con los modelos de tres pilares de la OIT y del Banco Mundial se observa que virtualmente en todos los países existen los tres pilares, aunque con diferencias importantes entre ellos (cuadro 3).

Primer pilar: i) existe siempre en Argentina, Costa Rica, México y Uruguay (pensión básica o mínima dentro del sistema/programa público); ii) también existe en Colombia y Perú si se opta por el sistema público; si se elige el sistema de CPI, el Estado garantiza la pensión mínima (este derecho no se otorgó en Perú hasta fines de 1995); iii) se ofrece en Chile, tanto dentro del sistema de CPI como en el remanente del público; iv) se otorga, alternativamente, una pensión asistencial supeditada a la necesidad en Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay (en todos ellos pagada por el Estado directamente, o a través del seguro social como en Costa Rica); v) este pilar no está basado

CUADRO 2

Comparación de las estrategias de tres pilares de la OIT y el Banco Mundial

Pilares	OIT	Banco Mundial
Primero		
Naturaleza legal		Obligatorio
Régimen financiero		Reparto
Contribuciones		Impuesto (ingreso fiscal o contribución salarial)
Beneficios		Mínimo uniforme (basado en necesidad)
Administración		Pública (Estado o seguro social)
Segundo		
Naturaleza legal		Obligatorio
Régimen financiero	Capitalización parcial y colectiva (pero no se excluyen otros)	Capitalización plena e individual
Contribuciones	Asegurados y empleadores (o impuestos)	Definidas (asegurados con/sin empleadores)
Beneficios	Definidos (relacionado con contribuciones, y opcionalmente con un mínimo)	No definidos
Administración	Pública (seguro social)	Privada (públicamente regulada)
Tercero		
Naturaleza legal		Voluntario
Régimen financiero		Capitalización plena e individual
Contribuciones		Definidas (individuales con/sin empleador)
Beneficios		No definidos
Administración		Privada (pero regulada)

Fuente: Resumen del autor basado en OIT, 1993, e Iyer, 1993; y Banco Mundial, 1994 y James, 1996.

CUADRO 3

Reformas de pensiones en siete países de América Latina y tres pilares de la OIT y del Banco Mundial

Países	Pilar obligatorio Administrado por el sector público (OIT y Banco Mundial)	Pilar obligatorio Administrado por el sector privado (Banco Mundial) ^a	Pilar voluntario ^b (OIT y Banco Mundial)
Argentina	Sí, pensión básica uniforme, tanto en el programa público reformado como en el componente público dentro del mixto (pero no en AFJP) o pensión asistencial	Sí, en la AFJP si se opta por sistema mixto, pero AFJPs también pueden ser públicas o de otro tipo ^a	Sí, en la AFJP si se opta por el sistema mixto
Colombia	Sí, pensión mínima a los que opten por sistema público (más otra supeditada a ingreso y contribución) o pensión mínima garantizada en SAFP	Sí, pero sólo se opta por SAFP, además éstas pueden también ser públicas o de otro tipo ^a	Sí, en la SAFP si se opta por este sistema
Costa Rica	Sí, pensión mínima en el sistema público único (más pensión supeditada a ingreso y contribución) o pensión asistencial supeditada a necesidad	No, pero puede haber pensiones complementarias voluntarias dentro del sistema público o fuera ^a	No
Chile	Sí, pensión mínima garantizada por el Estado (en la AFP) o pensión asistencial supeditada a necesidad	Sí, todo el nuevo sistema de AFP	Sí, todo el nuevo sistema de AFP
México ^c	Sí, pensión mínima dentro del sistema público (más pensión supeditada a ingreso y contribución) pero no pensión mínima en SAR o asistencial	El pilar fundamental es público y la SAR es sólo complementaria (parcialmente administrada por bancos pero los fondos son controlados por el Estado) ^a	Sí, dentro de SAR
Perú	Sí, pensión mínima a los que optan por el sistema público (más pensión supeditada a ingreso y contribución) y pensión mínima en AFP, pero no pensión asistencial	Sí, pero sólo si se opta por AFP, no si se decide permanecer en el sistema público ^a	Sí, en la AFP si se opta por este sistema
Uruguay	Sí, pensión básica en el programa público o pensión asistencial supeditada a necesidad, pero no pensión mínima en AFAP	Sí, en la AFAP si se opta por el sistema mixto, pero AFAP también puede ser pública ^a	Sí, en la AFAP si se opta por el sistema mixto, pero sólo los que sobrepasan un nivel salarial alto

Fuente: Basado en un trabajo inédito de Fabio Bertranou (1996) sobre las reformas de las pensiones en la Argentina, ampliado y modificado por Mesa-Lago.

^a Países que se desvían de la administración privada (Banco Mundial) y tienen administración pública u opción a ésta (OIT).

^b Sólo contribuciones del asegurado.

^c Se refiere a la reforma de 1992, no a la de 1995 pues no está en vigor.

en el reparto sino en la PME en Colombia, Costa Rica, México y Perú; y vi) sólo las pensiones asistenciales se financian totalmente por impuestos, la pensión mínima en Chile sólo parcialmente, y las pensiones básicas/mínimas en los sistemas públicos se financian principalmente por contribuciones salariales.

Segundo pilar: En cuanto al Banco Mundial: i) existe plenamente en Chile (CPI); ii) también existe en Argentina y Uruguay pero sólo en la CPI si se opta por el sistema mixto (no existe, si se elige el sistema público); iii) en Colombia existe sólo si se escoge el sistema de CPI; y iv) en todos los países (excepto Chile y

Perú) la administración de este pilar puede estar en manos de entidades públicas sin fines de lucro (no sólo privadas como recomienda el Banco Mundial). Con excepción de Chile, por tanto, el segundo pilar en los países reformados se acerca más a la estrategia de la OIT que a la del Banco Mundial: plenamente en Costa Rica y México (reforma de 1992); en los sistemas públicos optativos en Colombia y Perú, y en el programa público dentro de los sistemas mixtos de Argentina y Uruguay.

Tercer pilar: existe en todos los países menos en Costa Rica, pero en Argentina y Uruguay sólo si se

opta por el sistema mixto, y en Colombia y Perú, sólo si se selecciona el sistema de CPI.

Aunque a primera vista la estrategia del Banco Mundial es más variada que la de la OIT, aplicada a América Latina sólo la reforma chilena cumple con todos sus elementos, mientras que la gran mayoría de

los países de la región (con reformas o no) se conforma con los elementos de la taxonomía de la OIT. Las diferencias entre ambos organismos en cuanto al segundo pilar parecen insalvables, pues se basan en diagnósticos, objetivos, y concepción y elementos de la reforma muy diversos.

VI

Acciones de otros organismos internacionales y regionales

1. La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)

Un Grupo de Trabajo Regional Latinoamericano sobre Pensiones, establecido por la AISS en 1976, ha realizado al menos seis reuniones y en algunas de ellas se han discutido los sistemas de pensiones públicos y privados, así como las pensiones complementarias. En su primera reunión, celebrada en 1978, llegó a las siguientes conclusiones: a) la política de pensiones ha de basarse en sistemas generales públicos obligatorios (con pensiones básicas) y sistemas complementarios voluntarios para mejorar las básicas; b) el Estado debe ayudar a financiar los sistemas generales para evitar la erosión de las pensiones y facilitar la extensión de la cobertura poblacional; y c) hay que estudiar si los sistemas complementarios tienen un efecto negativo en el equilibrio del sistema general. En las tres reuniones siguientes, realizadas en 1983, 1985 y 1987, no se trataron a fondo estos temas.

En la quinta reunión, efectuada en 1989, se revisaron brevemente los sistemas complementarios y la experiencia de los países industrializados pero, dentro de la región sólo se analizó el de Uruguay. En esa reunión se llegó a la conclusión de que los sistemas generales de pensiones latinoamericanos son diferentes a los de los países industrializados, y que los sistemas complementarios agravarían las disparidades sociales y sustraerían al sistema general, los recursos financieros necesarios para extender la cobertura. Se reconoció, sin embargo, que los sistemas complementarios (*obligatorios* o voluntarios) pueden contribuir a la acumulación del capital, canalizarlo al mercado financiero y ayudar al desarrollo económico, pero se cuestionó si esto debería ser un objetivo de la seguridad social.

La sexta reunión, convocada en 1991, se dedicó al tema de la financiación de las pensiones en la región. Se presentaron dos estudios generales (sobre los regímenes de reparto y capitalización uno, y los modelos alternativos de pensiones el otro), se describió la situación de las pensiones en Argentina, Costa Rica, México, Panamá y Perú (discutiendo brevemente la reforma chilena), y se llegó a cierto consenso en torno a los siguientes puntos: a) los sistemas de pensiones atraviesan por una crisis financiera determinada por realidades sociales, económicas, demográficas y políticas diversas; b) los regímenes de reparto tienen la ventaja de tener efectos redistributivos favorables para los grupos de bajos ingresos, mientras que los de capitalización con beneficios definidos son más convenientes para grupos ocupacionales con más recursos; de ahí la necesidad de armonizar lo válido de cada régimen; c) las pensiones deben ser instrumentos de política social y no de tipo financiero; d) la crisis obliga urgentemente a revisar los conceptos y el campo de acción de la seguridad social, así como a reformar los sistemas de pensiones (debe analizarse si la totalidad del sistema debe ser público o puede haber componentes privados); y e) deben estudiarse fórmulas alternativas para garantizar la universalización de la cobertura y el financiamiento de las pensiones, dependiendo de los diversos factores socioeconómicos en los países (AISS, 1990 y 1991).

El Secretario General de la AISS dictó una conferencia en Buenos Aires en 1992 en la cual se refirió al debate sobre la privatización en América Latina. Anunció que la AISS sería más enérgica en el futuro para proteger e impulsar la seguridad social, enfocando su esfuerzo en el mejoramiento de la eficiencia; y concluyó que cada país debe encontrar la solución que mejor cuadre a sus circunstancias pero siempre asig-

nando un rol crucial a la seguridad social y el Estado (Hoskins, 1992, pp. 5 a 14). El ex-Director de la Oficina Regional de la AISS afirmó ese año que la crisis económica y el ajuste estructural obligan a la seguridad social a redefinir su papel y a adoptar nuevas orientaciones y estrategias. Señaló que no existe una panacea universal, pero ofreció pautas programáticas (muy sucintas) para la reformulación de dichas políticas (Moles, 1992, pp. 103 a 115). La Revista Internacional de Seguridad Social editada por la Oficina Regional ha publicado artículos sobre las reformas de pensiones (o propuestas) en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay, pero ninguno sobre Chile. En 1994 la AISS realizó una reunión sobre "Los desafíos de la reforma de la seguridad social", en la que se discutieron varios casos de reforma, cómo llevarlas a cabo y de qué manera evaluar sus resultados (AISS, 1992a y b; 1993a y b; 1994a y b y 1995a y b). En 1995 esa Asociación dedicó un número de su revista mundial a la reforma de las pensiones: de un total de siete artículos, cinco fueron sobre países industrializados, uno de carácter general (la crítica de Beattie y Mc Gillivray al modelo del Banco Mundial) y sólo uno dedicado a América Latina (AISS, 1995c, pp. 1 a 174). En 1996 se ha convocado a una reunión de expertos de las Américas sobre "Los aspectos normativos y gestión financiera de los regímenes reformados de pensiones", cuyos objetivos son: redefinir y actualizar los principios de la seguridad social (determinando cuáles deben preservarse y cuáles modificarse para adaptarse al proceso de reforma económica), discutir el nuevo rol del Estado en los sistemas reformados de pensiones, e identificar las áreas de mayor importancia y las líneas de acción en el futuro.

A pesar de todos estos esfuerzos y reuniones, y pese a que existe consenso sobre la necesidad de la reforma pensional, la AISS y el Grupo Regional no han elaborado un documento integrador y comparativo, en que se evalúen las ventajas y desventajas de cada reforma, y se proponga una estrategia para el mundo y, especialmente, para la región.

2. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Aunque el BID tiene una larga historia de participación en el área de la salud, su participación en el campo de las pensiones es muy reciente. En 1980 publicó un estudio sobre el posible impacto del IVA (Impuesto sobre el Valor Agregado) en el financiamiento de la seguridad social. Cinco años después se encargó al autor de este artículo un breve estudio sobre la situa-

ción de la seguridad social en la región y cómo el BID podría intervenir en esta área, pero no se tomó ninguna acción. En 1990, el Departamento de Desarrollo Económico y Social encomendó a este autor un diagnóstico más extenso, con recomendaciones globales de política, que se publicó en el informe anual del BID (Mesa-Lago, 1991b, pp. 189 a 227). En 1993 se creó el Grupo de Agenda Social, el cual efectuó misiones piloto que realizaron estudios sobre desarrollo social (con el fin de diseñar estrategias futuras), y publicó estudios sobre siete países incluidos Bolivia, Costa Rica, Chile, Perú y Venezuela. Estos estudios o bien no tocan el tema de las pensiones o lo hacen muy brevemente y no ofrecen recomendaciones, excepto el de Venezuela, en el que, después de un diagnóstico sucinto, se propone sustituir el sistema público por otro de administración privada. Aparentemente el Grupo concluyó su misión en 1996 (BID, 1993, 1994a, 1994b, 1995a y 1995b).

El BID también ha ayudado al financiamiento de dos seminarios internacionales sobre pensiones, organizados por el Instituto de las Américas, en San Diego, en 1993 y 1995, donde se presentaron trabajos sobre reformas implantadas o proyectos de ley o estudios (en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú, Venezuela o Uruguay), así como sobre aspectos importantes de dichas reformas (inversión, impacto en el ahorro y el mercado de valores, marco regulatorio, costos de la demora de las reformas, etc). Pero las colecciones han tenido circulación limitada y no se han difundido en forma de libro (Institute of the Americas, 1993 y 1995). El BID ha publicado estudios específicos de reformas pensionales o proyectos relativos a Argentina, Brasil, Chile y Venezuela (Marcel y Arenas, 1991, y Barreto de Oliveira, 1994). En 1995 se creó el Instituto de Desarrollo Social, cuya función principal parece ser docente y no de investigación; a fines de ese año no había publicado ningún documento sobre el tema. Además, en el decenio en curso, el BID ha realizado misiones o prestado asesoramiento sobre reformas pensionales al menos en Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Venezuela, y ha otorgado o están en trámite préstamos vinculados a la reforma en Uruguay, México y Argentina. Estos documentos son confidenciales y no se han publicado. Una nueva serie de estudios sobre pensiones se ha encargado a la División Social del Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenido, en preparación de un "documento de estrategia" sobre la estrategia que habrá de seguirse.

El 40% del fondo de refinanciamiento del BID del período 1996 a 2001 está destinado a programas so-

ciales en la región (aproximadamente 20 000 millones de dólares). Actualmente, el BID es el organismo multinacional con más recursos financieros para asistir técnicamente en la reforma pensional en la región, pero lo hecho hasta ahora, aunque importante, es insuficiente para acometer esa tarea. Es necesaria y urgente la elaboración de estudios sobre reformas claves, un aná-

lisis comparativo y evaluativo de las mismas, y el diseño de una taxonomía, estrategia o lineamientos de política que sirvan de guía en la concesión de préstamos y de ayuda técnica para la reforma pensional en los países de la región (estos puntos, según informa el BID, se incluirán en el "documento de estrategia" referido).

VII

Análisis del documento de la CEPAL

El primer estudio global de la seguridad social en América Latina auspiciado por la CEPAL (análisis de sus problemas, identificación de tendencias y recomendaciones de política) se realizó en 1983, cuando comenzaban la crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural (Mesa-Lago, 1985). Entre 1991 y 1994, la CEPAL editó seis volúmenes sobre la situación financiera de los sistemas de pensiones o sus reformas en 16 países¹ de la región: 14 de América Latina y dos del Caribe (CEPAL, 1991; Uthoff y Szalachmann, 1991, 1992 y 1994; Iglesias y Acuña, 1992, y Schulthess y Demarco, 1993). Esta es la colección más comprensiva, documentada y analítica realizada sobre el tema en Latinoamérica, pero cada estudio fue escrito por un experto local, con puntos de vista divergentes. En 1995 la CEPAL publicó un documento de síntesis, integración, comparación y evaluación de los resultados de todos los estudios (Uthoff, 1995a), y este autor concuerda con los elementos más importantes del mismo (véase también Uthoff, 1995b). Debido a limitaciones de espacio, sin embargo, el presente artículo sólo analiza los aspectos debatibles de ese documento o los que no se trataron con suficiente claridad o precisión.

1. Objetivos sociales frente a objetivos económicos

Aunque el documento de la CEPAL no omite los objetivos sociales de las pensiones (apoyados por OIT y AISS),

se concentra en los objetivos económicos y de promoción del ahorro (defendidos por el Banco Mundial), con el argumento de que si los últimos no se realizan, no podrán tampoco materializarse los primeros (cualquiera que sea el sistema de pensiones). Si bien este razonamiento es acertado, el tema social principal allí tratado es el costo hipotético de una pensión básica universal para los mayores de 65 años, con un régimen de reparto y basada en el PIB per cápita. Este es un beneficio excesivamente generoso comparado con la pensión básica o mínima pagada en los países socialmente más desarrollados de la región en 1994: en la Argentina era menos de una cuarta parte del PIB per cápita, en Chile de una tercera parte y en Uruguay era una quinta parte. Al fijarse un beneficio tan alto, los requerimientos para financiarlo son también enormes: un aumento promedio anual del 3.3% del PIB en los próximos 35 años, así como de 1.7% en el empleo y de 1.6% en el salario real, todos ellos muy superiores a los registrados en los últimos 15 años. De esto se concluye en el documento en referencia que es necesario incrementar el ahorro nacional (la formación de capital fijo debe ser superior al 22% del PIB) y para ello el aporte de los fondos de pensiones será crucial. Pero, antes de entrar en este tema, es necesario analizar el tratamiento que se da en ese estudio a los regímenes de financiamiento de las pensiones.

2. Reparto frente a capitalización

En el documento que se analiza se usan "dos extremos" en los regímenes de financiamiento: el reparto simple y la CPI, y en él se afirma que la mayoría de los 13 países analizados que no habían reformado sus sistemas de pensiones han terminado con un régimen de reparto (p. 53). Pero en el cuadro 5 (y según informa-

¹ Los países fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. No se trataron Cuba (importante por su modelo socialista ahora en crisis), Haití, Nicaragua, Panamá, Perú (uno de los cinco países que ha introducido una reforma estructural), República Dominicana y los doce restantes del Caribe (esta subregión está necesitada de un estudio profundo y comparativo).

ción más reciente de este autor) sólo dos países tienen el régimen de reparto (Brasil y Uruguay —en el antiguo sistema público—) y once tienen el régimen intermedio de capitalización parcial colectiva (principalmente PME). Confusamente el documento se refiere a “reparto con PME” (en El Salvador y Honduras), “reparto con reservas” o simplemente “reservas” (en Guatemala, México y Paraguay), “reparto” (en Ecuador, cuando es PME) y no identifica los regímenes de tres países (Bolivia, Costa Rica y Venezuela, que también son de PME). En realidad la mayoría de los sistemas de pensiones en la región no usaba en los años ochenta (ni usa hoy) el reparto simple y el régimen predominante era o es la PME. Sin embargo, es cierto que la PME no ha funcionado bien y que, en un buen número de países de la región, sufre un desequilibrio actuarial serio, por lo que, eventualmente, habrá que equilibrarlo o convertirlo en reparto (Mesa-Lago, 1985, 1991a y 1994a). Con respecto a los países que ya han reformado sus sistemas de pensiones, el documento afirma que “en una u otra medida, reemplazan o proponen reemplazar los sistemas de reparto por uno de capitalización individual” o CPI (p. 26). Esto es correcto en el sistema nuevo en Chile (aunque el antiguo opera con reparto), pero no en Argentina ni en Uruguay (donde se usa reparto en el sistema público antiguo y en el componente público del sistema mixto), ni tampoco en los sistemas públicos alternativos de Colombia y Perú (que usan PME).

3. Impacto en el ahorro nacional

Basado en la creencia errónea de que la mayoría de los sistemas de pensiones en la región usaban reparto simple, el documento de la CEPAL concluye que no tenían fondos de inversión y, por tanto, no contribuyeron al ahorro nacional (pp. 8-14). Nos remitimos, además, al debate inconcluso sobre este tema referido en la sección I. Pero el documento no explica (hasta sus conclusiones y en forma brevísima) que el Estado presionó u obligó a las instituciones de seguridad social de la región a invertir sus reservas en valores públicos o a depositarlas en el Banco Central (sin indización del principal ni pago de intereses reales positivos), contribuyendo así a la descapitalización de dichas reservas. Por otra parte, se atribuye exclusivamente a la CPI la generación de ahorros adicionales y los buenos retornos de capital, pero éstos pueden darse también con la PME si el entorno fuese igualmente propicio y el Estado se comportase bien. A fin de cuentas, el documento muestra en su cuadro 3 que el ahorro nacional chileno en 1981-1989 (cuando la CPI estaba en funciona-

miento) fue la mitad del promedio regional y el más bajo después de Guatemala; además, tras analizar el retorno del capital en 15 países (en 1990-1992), concuerda con la mayoría de los estudios hechos sobre el tema, que no se puede llegar a resultados concluyentes de si el régimen de reparto o de CPI (y podríamos añadir el de PME) es el más adecuado para financiar las pensiones.

4. Sistemas públicos frente a sistemas privados

El documento de la CEPAL mezcla el modelo o tipo de sistema con su régimen de financiamiento (y asume que todos los sistemas públicos se basan en el reparto); de ahí que al evaluar a los sistemas públicos y privados, les atribuye a unos y otros ventajas y desventajas, que pueden ser correctas en el reparto pero no en la PME, o considera como exclusivas de la CPI ventajas que ya están presentes o pueden introducirse en un sistema público, ya use PME o reparto. Tampoco separa los defectos endógenos del sistema y los que provienen del entorno. Finalmente, nunca dice qué tipo de administración se propone para la CPI, ya sea pura o dentro de un sistema mixto.

La mayoría de los problemas que identifica en los sistemas públicos así como las medidas propuestas para corregirlos son adecuados, pero de manera general atribuye a estos sistemas tres defectos que no son ciertos en un buen número de países, vale decir, i) cubren sólo a una fracción de la fuerza laboral, lo cual es correcto en siete de los países (los menos desarrollados), pero no en otros ocho cuya cobertura fluctúa entre 53% y 93% (Argentina, Brasil, Costa Rica, Jamaica, México, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela); ii) tienen condiciones de adquisición de derechos no homogeneizadas y subsistemas excluidos que afectan a la movilidad laboral; esto es cierto en la mayoría de los países pero no en cinco de ellos (Argentina, Costa Rica, Jamaica, Trinidad y Tabago y Uruguay —exceptuando grupos pequeños—); y iii) adolecen de un exceso de gastos administrativos, también es cierto en la mayoría, pero no en Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Uruguay, cuyos costos administrativos fluctúan entre 2% y 6% del total de gastos. Estos no son problemas inherentes a los sistemas públicos, y las excepciones considerables notadas arriba indican que es posible corregir muchos de ellos en otros países. Otros problemas identificados tampoco son intrínsecos de los sistemas públicos, sino que en su totalidad o en parte han sido impuestos por el entorno, como la deuda estatal y el bajo retorno del capital, este último resultante de la ineficiente administración interna de la

inversión, pero también del uso de los fondos por el gobierno, la alta inflación y la inexistencia o debilidad del mercado de valores. Algunos de estos problemas pueden darse también en sistemas de pensiones con CPI; por ejemplo, Colombia y Perú tienen coberturas poblacionales muy bajas, y el retorno del capital en el sistema de CPI en Colombia ha sido negativo.

Por otra parte, el documento de la CEPAL define a los sistemas con CPI (en oposición al reparto) con las siguientes características, algunas de las cuales se dan en sistemas públicos con PME o reparto, o en sistemas mixtos: i) ofrecen condiciones de adquisición homogéneas y mayor movilidad laboral (además de lo ya dicho, debe recordarse que las fuerzas armadas están excluidas del sistema chileno, así como del de todos los otros países, excepto Costa Rica); ii) regulan y supervisan el mercado financiero (lo que puede ocurrir también en un sistema con PME); iii) permiten la formación de ahorro y reservas (posible también en la PME); y iv) asignan al Estado una función social, garantizando una pensión mínima (esto ya ocurre o puede implantarse en sistemas públicos o mixtos). Finalmente hay otras tres ventajas que dicho documento atribuye a la CPI y que son debatibles: i) intenta resolver la baja cobertura (lo cual es tan o más difícil en este sistema que en uno público); ii) genera incentivos para la afiliación al sistema y declaración plena de ingresos (pero el cuadro I de este artículo muestra que en la CPI de Argentina, Colombia, Chile y Perú, entre el 38% y el 51% de los afiliados no contribuye activamente); y iii) al abolirse la contribución del empleador también se elimina el "efecto redistributivo negativo al incrementar los costos de la mano de obra" (p. 37). Con respecto a este último punto, la contribución del empleador no se ha abolido en Argentina, Colombia y Uruguay pero, además, el impacto de su eliminación es objeto de debate teórico-empírico, y es necesario separar dos efectos en la contribución del empleador: su traspaso al trabajador o al consumidor no debe tener impacto sobre el costo de la mano de obra (aunque sí puede tener efectos regresivos en la distribución), mientras que el pago realmente por el empleador sí pudiera tener efectos adversos en la creación de empleo.

5. Conclusiones del documento de la CEPAL

Una conclusión importante es que las reformas no necesariamente deben reemplazar los sistemas de re-

parto (y deberían añadirse los sistemas de PME). Otra conclusión es que en los 13 países en que no se había introducido una reforma los expertos recomendaron corregir las debilidades de los sistemas públicos (para retener su función redistributiva) pero mejorando la administración financiera del fondo de reserva (con lo cual se admite implícitamente que no son de reparto simple) y avanzando hacia sistemas mixtos (al estilo de las reformas de Argentina y Uruguay). Específicamente, en los 16 países estudiados, se recomendaron los tipos de reforma siguientes: 7 mixtos, 4 públicos reformados, 2 paralelos, 1 de CPI y 2 sin recomendación específica. A pesar de la variedad de los expertos que prepararon los estudios nacionales, sólo uno propuso la CPI y, aun así, con elementos cruciales de solidaridad. Sin embargo en el documento no se recomienda una estrategia general o taxonomía que hay que seguir, aunque se indica cuáles deben ser los objetivos generales (primordialmente económicos) de cualquier reforma. Si bien estos objetivos son sensatos, no se determinan las prioridades entre ellos, y se excluyen objetivos sociales de gran importancia.

También se concluye en el documento analizado que los sistemas deben mejorarse con el fin de: i) asegurar una pensión acorde con las contribuciones de los asegurados; ii) dar mayor libertad de selección y movilidad ocupacional a los asegurados, basada en una mejor información y educación; iii) fortalecer la administración financiera del sistema y la inversión de sus reservas; iv) aislar al sistema de presiones políticas y de los beneficiarios que intenten usar los fondos con fines distintos a los esenciales, añadir beneficios o flexibilizar sus condiciones de adquisición; v) regular, supervisar y promover los mercados de capitales y seguros, a fin de que operen como intermediarios financieros de los fondos; vi) proveer los recursos fiscales indispensables para facilitar la transición y las garantías estatales mínimas para dar confianza al sistema. En dicho documento deberían haberse añadido, con alta prioridad, cuatro objetivos sociales: i) extender gradualmente la cobertura para alcanzar la universalidad; ii) otorgar una pensión mínima o básica; iii) asignar prioritariamente los recursos fiscales para alcanzar la universalidad y evitar transferencias regresivas; y iv) completar el proceso de unificación de los sistemas (incorporando los grupos privilegiados aún independientes) y homologar las condiciones de adquisición.

VIII

Acciones a seguir

En los últimos diez años, los organismos internacionales y regionales han avanzado notablemente en el campo de las pensiones de la seguridad social, tanto a nivel mundial como en la región. Así, han dirigido estudios de casi todos los países de América Latina (pero de pocos en el Caribe no latino), han identificado y analizado aspectos claves, han comparado las reformas realizadas y evaluado sus ventajas y desventajas, y han desarrollado taxonomías a nivel mundial sobre el tipo de reformas ideales. La incorporación de los objetivos económicos de las pensiones, así como el debate sobre éstos y los tradicionales objetivos sociales, es importante y debe profundizarse, a fin de determinar la posible integración entre ambos. Un nuevo paso necesario en la región es el desarrollo de una estrategia *ad hoc* que tome en cuenta su diversidad tanto institucional como del desarrollo de sus sistemas de seguridad social.

Las taxonomías de la OIT y el Banco Mundial coinciden plenamente en sus pilares primero y tercero, pero difieren profundamente en el segundo, debido a los diferentes objetivos, diagnósticos y elementos de las reformas propuestas por ambos organismos. Con excepción de Chile (cuyo modelo es el único que cumple con todos los elementos del Banco Mundial), los otros países latinoamericanos que han hecho reformas no encajan completamente en el segundo pilar, ni de la OIT ni del Banco Mundial; por otra parte, la mayoría de los países que aún no han reformado sus sistemas concuerda con el segundo pilar de la OIT (pero habrá que ver qué ocurrirá si reforman sus sistemas). La pretendida universalidad y perfección del modelo chileno ha sido refutada por el análisis realizado en este artículo (y otros estudios), así como por la diversidad de las reformas introducidas en cuatro países y por el reconocimiento del Presidente de esa nación. Pese a la aparente flexibilidad de las taxonomías de la OIT y el Banco Mundial, ambas pretenden dirigirse a países con enormes diferencias. En esta amplísima gama se incluyen los países industrializados de Europa (que tienen sistemas de pensiones centenarios) y, en el otro extremo, países muy pobres de África y Asia que carecen de un sistema de pensiones de seguridad social. Aun dentro de América Latina, las diferencias extremas entre países son enormes: de una parte, Argentina,

Costa Rica, Chile y Uruguay, y de la otra, Haití, Honduras y Bolivia. Todo lo dicho provoca serias dudas sobre el ámbito de aplicabilidad de dichas taxonomías.

Una posición distinta es la de afirmar que cada país es diferente y tiene que escoger un sistema *ad hoc* que se adapte a sus peculiaridades. Aunque hay un elemento razonable en esta posición, ella ignora que en el campo de la seguridad social (así como en otras muchas áreas de políticas) la experiencia de más de un siglo indica que hay cierto número de modelos generales que se aplican en todos los países, aunque éstos puedan hacer adaptaciones en aspectos no esenciales. Más aún, de mantenerse a ultranza esta posición, se paralizaría en gran medida el progreso general en este campo. Además, los organismos internacionales necesitan tener al menos lineamientos generales para recomendar políticas, prestar ayuda técnica y, en el caso de los organismos financieros, fijar condiciones para sus préstamos.

Entre los dos extremos opuestos (una taxonomía de ámbito mundial y sistemas *ad hoc* distintos para cada país del mundo), se puede tomar una posición intermedia, al menos con respecto a América Latina. La idea es desarrollar una tipología por grupos de países que tengan características comunes esenciales (institucionales y de seguridad social) y, sobre la base de ella, elaborar modelos de reformas generales para cada grupo. La decisión final sobre el modelo de reforma que se tomará y sus adaptaciones necesarias quedaría en manos de cada país y para diseñar una reforma viable tendrían que tenerse en cuenta sus características políticas. En trabajos anteriores este autor ha desarrollado algunas de estas tipologías, las cuales han sido útiles para el análisis de problemas, y la identificación de tendencias (Mesa-Lago, 1985, 1994a y b). Por ejemplo, la mayoría de los países pioneros y más desarrollados (que tienen elementos en común, como cobertura universal, sistemas maduros, envejecimiento de sus poblaciones y altos costos de las pensiones) ya han efectuado sus reformas y todos incluyen un elemento de CPI y administración privada (aunque no en todo el sistema, excepto en Chile, y con variaciones entre ellos). Brasil está en la misma categoría, y también debería estar Cuba, pero su sistema de pensiones es el típico de los antiguos países socia-

listas, por lo que requerirá un trato especial. En el otro extremo están los países menos desarrollados, con bajísima cobertura poblacional por la seguridad social, sistemas de pensiones y poblaciones muy jóvenes, alta incidencia de pobreza, enorme sector informal, etc. En estos países el primer pilar fundamental (asistencial) sería el más importante y los recursos fiscales deberían usarse para financiar este pilar en vez de asignarlos regresivamente a la reforma de un sistema de pensiones que sólo cubre entre el 9% y el 20% de la población (este grupo minoritario debería buscar su protección dentro de la empresa, en el segundo pilar, así como en el tercer pilar voluntario). Entre ambos extremos está el grupo intermedio de países, con mayor variedad, y a los que habría que aplicar modelos alter-

nativos. También habría que elaborar modelos de reforma para países que ya las han introducido pero que pudieran confrontar graves dificultades en su implementación. Estas son, obviamente, pautas muy generales, que requieren mayor investigación a fin de lograr más especificidad. Pero este camino parece ser más fructífero que los otros dos indicados, y algunos de los organismos internacionales/regionales tienen abundantes recursos para perseguir esta línea de acción. Por último, sería ideal que esta tarea (y otros estudios futuros de naturaleza diversa) se hiciese de manera coordinada entre todos los organismos internacionales pertinentes, a fin de ahorrar recursos y reducir conflictos entre ellos, en beneficio de los asegurados actuales y futuros de la región.

Bibliografía

- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social) (1990): *Grupo regional de trabajo sobre pensiones. Quinta reunión Guatemala, 1989*, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1991): *La financiación de las pensiones en América Latina*, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1992a): *Estudios de la seguridad social*, N° 71, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1992b): *Estudios de la seguridad social*, N° 72, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1993a): *Estudios de la seguridad social*, N° 73, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1993b): *Estudios de la seguridad social*, N° 74, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1994a): *Estudios de la seguridad social*, N° 75, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1994b): *Estudios de la seguridad social*, N° 76, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1995a): *Estudios de la seguridad social*, N° 77, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1995b): *Estudios de la seguridad social*, N° 78, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1995c): *Reforma de las pensiones*, *Revista internacional de seguridad social*, vol. 48, N° 3-4, Ginebra, AISS.
- Banco Mundial (1994): *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington D.C.
- Barreto de Oliveira, F. (ed.) (1994): *Social Security Systems in Latin America*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Beattie, R. y Mc Gillivray, W. (1995): Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado *envejecimiento sin crisis*, *Revista internacional de seguridad social*, vol. 48, N° 3-4, Ginebra, AISS.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1993): *Hacia una política social efectiva en Venezuela: comunicación, creación de consenso y reforma*, Washington D.C., Grupo de la Agenda Social, diciembre.
- _____ (1994a): *Modernizar con todos: hacia la integración de lo social y lo económico en Chile*, Washington D.C., Grupo de la Agenda Social, enero.
- _____ (1994b): *A la búsqueda del Siglo XXI: nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, Washington D.C., Grupo de la Agenda Social, noviembre.
- _____ (1995a): *Bolivia: desarrollo diferente para un país de cambios*, Washington D.C., Grupo de la Agenda Social, febrero.
- _____ (1995b): *Challenges for Peace: Towards Sustainable Social Development in Peru*, Washington D.C., Grupo de la Agenda Social, noviembre.
- Bustos Castillo, R. (1993): Comentarios sobre La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno, *Revista internacional del trabajo*, vol. 112, N° 3, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991): *Sistemas de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma. Estudios de caso de América Latina y el Caribe. Conclusiones y recomendaciones*, Serie financiamiento del desarrollo, N° 9, LC/L.656, Santiago de Chile, CEPAL/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Frei, E. (1996): Frei reafirmó actual Fondo de Pensiones, *El Mercurio*, Santiago de Chile, 3 mayo.
- Gillion, C. y A. Bonilla (1992): La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno, *Revista internacional del trabajo*, vol. 3, N° 2, Ginebra, OIT.
- Hoskins, D.D. (1992): La AISS: situación actual y perspectivas de la seguridad social, *Estudios de la seguridad social*, N° 71, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- Iglesias, A. y R. Acuña. (1992): *Sistemas de pensiones en América Latina. Chile: experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991*, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- Institute of the Americas (1993): *Conference on Social Security and Pension Funds Reform in Latin America*, San Diego, California, marzo.
- _____ (1995): *Realizing the Full Potential of Reform*, Washington, D.C., BID, junio.
- Iyer, S. (1993): La reforma de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo, *Revista internacional del trabajo*, vol. 112, N° 3, Ginebra, OIT.
- James, E. (1996): *Promoting the Old and Promoting Growth: A Defense of Averting the Old Crisis*, Policy research paper N° 1570, Washington D.C., Banco Mundial.

- Marcel, M. y A. Arenas (1991): *Reformas a la seguridad social en Chile*, Serie monografías, N° 5, Washington, D.C., BID.
- McGreavey, W. (1990): *Social Security in Latin America: Issues and Options for the World Bank*, World Bank discussion papers, N° 110, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Mesa-Lago, C. (1985): *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Estudios e informes de la CEPAL, N° 43, LC/G.1334, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____. (1991a) *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*, World Bank discussion papers, N° 140, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____. (1991b): *La seguridad social en América Latina, Desarrollo económico y social en América Latina 1991*, Washington, D.C., BID.
- _____. (1991c): *Social security and economic adjustment-restructuring in Latin America and the Caribbean: A study for the International Labor Office*, Pittsburgh, Pennsylvania, mimeo.
- _____. (1994a): *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, Quito, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).
- _____. (1994b): *La reforma de la seguridad social en América Latina y el Caribe: hacia una disminución de los costos sociales del ajuste estructural*, Santiago de Chile, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS).
- _____. (1996): *Las reformas de pensiones de seguridad social en América Latina: sistemas públicos, privados, mixtos y paralelos*, Pittsburgh, Pennsylvania, mimeo.
- Moles, R. R. (1992): *Pautas programáticas de la seguridad social en los procesos de reconversión económica, Estudios de la seguridad social*, N° 72, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- ORT (Organización Internacional del Trabajo) (1992a): Informe del director general, *13ª Conferencia de los Estados Americanos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo*, Caracas, 30 de septiembre-7 de octubre.
- _____. (1992b): Apéndice sobre la experiencia de varios países en el área de la seguridad social, *13ª Conferencia de los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo*, Caracas, 30 de septiembre-7 de octubre.
- _____. (1993): *Social Insurance and Social Protection: Report of the Director General, parte I*, Octogésimo período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Piñera, J. (1995): *América Latina: comienza la gran revolución previsional, El ahorro previsional: impacto en los mercados de capitales y vivienda*, Santiago de Chile, CIEDESS.
- Schulthess, W. y G. Demarco. (1993): *Sistema de pensiones en América Latina. Argentina: evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- Uthoff, A. (1995a): *Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe*, Serie financiamiento del desarrollo, N° 29, LC/L.879, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- _____. (1995b): *Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina*, *Revista de la CEPAL*, N° 56, LC/G.1874-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Uthoff, A. y R. Szalachmann (eds.) (1991): *Sistema de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma. Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Venezuela*, vol. 1, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- _____. (1992): *Sistema de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma. Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México*, vol. 2, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- _____. (1994): *Sistema de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma. El Salvador, Honduras, Jamaica, Paraguay, Trinidad y Tabago*, vol. 3, Santiago de Chile, CEPAL.