

# EL FUTURO DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN ARGENTINA Y EL MUNDO: EVALUACIÓN Y DESAFÍOS

Ponencias del Seminario Internacional

Buenos Aires, 20 de abril de 2004



MINISTERIO *de*  
**TRABAJO**  
EMPLEO y SEGURIDAD SOCIAL



OFICINA INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO



SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL

EL FUTURO DE LA  
**PREVISIÓN SOCIAL**  
EN ARGENTINA Y EL MUNDO:  
EVALUACIÓN Y DESAFÍOS

Ponencias del Seminario Internacional

Buenos Aires, 20 de abril de 2004

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2004  
Primera edición 2004

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

*El futuro de la previsión social en Argentina y el mundo: Evaluación y desafíos.*  
*Ponencias del Seminario Internacional*  
*Buenos Aires, 20 de abril de 2004*  
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2004

ISBN 92-2-316027-8 (versión impresa)  
ISBN 92-2-316028-6 (versión web pdf)

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse escribiendo a los correos electrónicos: [etm@oit Chile.cl](mailto:etm@oit Chile.cl); [buenosaires@oit.org.ar](mailto:buenosaires@oit.org.ar).

Vea nuestros sitios en la red: [www.oit.org.pe](http://www.oit.org.pe); <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/buenosaires/>; [www.oit Chile.cl](http://www.oit Chile.cl)

---

Impreso en Chile

EL FUTURO DE LA  
**PREVISIÓN SOCIAL**  
EN ARGENTINA Y EL MUNDO:  
EVALUACIÓN Y DESAFÍOS

Ponencias del Seminario Internacional

Buenos Aires, 20 de abril de 2004

# ÍNDICE

<b>Prólogo</b>	9
<b>1. PALABRAS DE INAUGURACIÓN</b>	
Ana Lía Piñeyrúa Directora de OIT, Oficina de Buenos Aires	11
Carlos A. Tomada Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	14
<b>2. REFORMA A LA PREVISIÓN SOCIAL Y LAS CUENTAS NOCIONALES</b>	
<i>Previsión social basada en contribuciones definidas nacionales: “mapeando el terreno”</i> Nicholas Barr Profesor de Economía Pública y Política Social London School of Economics	18
<b>3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN SISTEMAS DE JUBILACIONES Y PENSIONES</b>	
<i>Reformas previsionales en los países de la Unión Europea: Desafíos, respuestas y el proceso de reforma</i> Emmanuel Reynaud Jefe del Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social de Ginebra, OIT	33

<i>Lecciones y desafíos de 23 años de reformas estructurales de los sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina</i>	43
Fabio Bertranou Especialista Principal en Seguridad Social, OSR Santiago, OIT	
<i>Reforma previsional en Europa Central y del Este</i>	56
Elaine Fultz Especialista Principal en Seguridad Social, OSR Budapest, OIT	
<b>4. DEBATE</b>	66
<b>5. PALABRAS FINALES</b>	
Alfredo Conte-Grand Secretario de Seguridad Social Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	78
<b>REFERENCIAS CITADAS</b>	81

## PRÓLOGO

Esta publicación contiene las ponencias y debate realizados en el Seminario Internacional “El Futuro de la Previsión en Argentina y el Mundo: Evaluación y Desafíos”, organizado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en Buenos Aires, el 20 de abril de 2004. Este evento se enmarcó dentro de las actividades de cooperación técnica de la OIT al MTEySS con el objetivo de revisar experiencias internacionales que enriquezcan el proceso de posible reforma del sistema de jubilaciones y pensiones vigente en el país.

La reforma previsional de 1994 constituyó una de las transformaciones estructurales más importantes de la década de los noventa en Argentina. Los impactos de los cambios en la previsión han sido significativos en diversas dimensiones abarcando aspectos tan relevantes como el nivel y alcance de la protección como el financiamiento y la solvencia fiscal.

La crisis económica del año 2001 ahondó diversas limitaciones y contradicciones del modelo adoptado hace ya casi una década. Los nuevos desafíos que presentan el mundo del trabajo y la internacionalización de la economía plantean interrogantes respecto a la efectividad del actual sistema para afrontar la protección social de los trabajadores y sus familias en los años venideros. De esta forma, interesa enriquecer el debate sobre los impactos que ha tenido el modelo adoptado en Argentina y en otros países de la región latinoamericana y el mundo.

Una importante proporción de trabajadores se encuentra en la actualidad excluida del sistema, y seguirá de esta forma si no hay una oportuna reflexión de las posibles virtudes y defectos del sistema previsional como herramienta de política social. Para tal efecto, el

diálogo social informado se convierte en un elemento esencial para la búsqueda de consensos y la legitimación social del modelo a definir de protección en materia de jubilaciones y pensiones.

Buenos Aires, junio de 2004

# 1.

## PALABRAS DE INAUGURACIÓN

**Coordinador:** *en el estrado están ubicados el señor Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, doctor Carlos Tomada, la Directora de la Oficina para Argentina de la Oficina Internacional del Trabajo, doctora Ana Lía Piñeyrúa y el señor Secretario de Seguridad Social, doctor Alfredo H. Conte-Grand. Se encuentran también presentes funcionarios del Gobierno nacional, diputados y senadores de las Comisiones de Trabajo y Previsión Social, representantes de Centrales Sindicales, de Cámaras Empresarias así como integrantes de la Comisión de Expertos en Previsión Social.*

*Este seminario se ha organizado en el marco de las actividades de cooperación técnica de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Su objetivo central es revisar experiencias internacionales que enriquezcan el proceso de reforma del sistema previsional vigente hasta el presente en Argentina.*

*A continuación escucharemos las palabras de la doctora Ana Lía Piñeyrúa.*

**Ana Lía Piñeyrúa**

*Directora de la OIT para Argentina*

Señor Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, señor Secretario de Seguridad Social, señoras y señores: quiero expresar la gran satisfacción de la OIT por estar compartiendo con ustedes este seminario, que pretendemos constituya un aporte más para el futuro de la seguridad social en Argentina.

Este país cuenta con una larga historia previsional. Argentina forma parte del selecto grupo de países pioneros en seguridad social en América Latina, que hacia fines del siglo pasado logró alcanzar una importante cobertura en materia de prestaciones. Sin embargo, el sistema previsional enfrentaba los mismos problemas que se observan en otros sistemas similares, en términos de su estructura y antigüedad: aumento de la expectativa de vida de los beneficiarios, crecientes déficits financieros-actuariales, inadecuada administración, falta de confianza de los asegurados en el sistema, entre otros factores.

En julio de 2004 se cumplirán 10 años de la entrada en vigencia de la reforma previsional aprobada por el Congreso en 1993, después de un extenso y complejo trámite legislativo. La reforma buscó, como en otras partes, superar los severos problemas mencionados que presentaba el antiguo sistema de reparto a través del diseño de un sistema mixto con administración pública y privada. Sin embargo, el contexto socio-económico en general, y el laboral en particular, alteró sustancialmente las previsiones de ese momento. Diez años después, Argentina se encuentra con un sistema de jubilaciones y pensiones cuyo financiamiento está fuertemente afectado por la intensidad de la crisis económica y financiera y que está desarticulado de la realidad sociolaboral, generando paulatinamente un creciente problema de baja cobertura y exclusión de la seguridad social.

Los actores sociales en general y el Gobierno en particular han manifestado su interés de que el tema de la reformulación del sistema previsional sea colocado en la agenda pública. En este contexto, la Oficina Internacional del Trabajo, integrada por nuestros mandantes que son los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, ha sido convocada para prestar su colaboración técnica en este proceso.

Los nuevos desafíos a los que se enfrenta el ámbito del trabajo y la internacionalización de la economía mundial plantean interrogantes respecto a la efectividad del actual sistema para abordar la protección social de los trabajadores y de sus familias en los años venideros. De esta manera, junto con involucrar a especialistas y actores sociales, nos interesa enriquecer el debate sobre los impactos que ha tenido el modelo adoptado en Argentina y en otros países de la región latinoamericana y del mundo. En la actualidad, una importante proporción de trabajadores está excluida del sistema previsional y permanecerá en la misma situación, de no mediar una oportuna reflexión sobre las posibles virtudes y

defectos de este sistema como una herramienta de política social capaz de aumentar el bienestar económico.

En cuanto a la OIT, el desafío consiste en proveer de un marco normativo y lineamientos de políticas en materia de reforma, brindando asesoría técnica a sus mandantes, así como prestando colaboración con la articulación y el proceso de diálogo requeridos. El instrumento normativo más actual se refiere a la resolución y conclusiones concernientes a la Seguridad Social adoptadas en la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2001. Este instrumento refleja un nuevo consenso entre los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores.

La OIT no promueve un modelo determinado de previsión social. Sí promueve un conjunto de principios básicos sobre los cuales debe construirse o adaptarse un sistema. Los mismos consisten en el papel prioritario del Estado para facilitar, promover y extender la cobertura; en las prestaciones previsibles y no discriminatorias; en la administración sólida y transparente de los regímenes; en los costos de administración bajos; en la función protagónica de los actores sociales, y en la igualdad de género. De esta manera, el papel de la OIT está relacionado con dos actividades generales: la promoción y el apoyo al consenso tripartito y la promoción del apoyo técnico en distintas fases de la problemática previsional.

A través de la promoción y el apoyo al consenso tripartito, la OIT puede colaborar efectivamente en la información a la sociedad y en la mejoría de la comprensión general de la seguridad social, así como también incrementar la sensibilización de los actores sociales en la reforma, con el fin de movilizarlos para apoyar el proceso. Acciones como estas fueron propuestas por el Director General de la OIT en junio de 2003, al lanzar la *Campaña mundial en materia de seguridad social y cobertura para todos*.

En materia de apoyo técnico, la OIT está en condiciones de proveer la experiencia internacional en cuanto a los sistemas previsionales. Este seminario es parte de esa iniciativa. Asimismo, brinda experiencia y apoyo técnico en otros temas que están estrechamente relacionados con el ámbito previsional, la protección laboral, la creación de empleo, el diálogo social y los derechos laborales. Todas estas áreas de experiencia son relevantes en el contexto de reformas de los programas de la seguridad social. De esta manera, la agenda de Trabajo Decente que propone la

OIT brinda un concepto integrado y comprensivo para abordar toda esta problemática.

Esperamos que este seminario constituya una nueva y modesta contribución adicional de la OIT al necesario debate informado de reformulación de la previsión social que Argentina se merece.

Muchas gracias.

***Carlos A. Tomada***

*Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*

Este seminario se inscribe en los actos de conmemoración de los 100 años de la sanción de la primera Ley Previsional en nuestro país. Los invitados tienen un CD preparado por la Secretaría de Seguridad Social sobre algunos aspectos de la historia del régimen, que creo vale la pena y espero sea útil. Sin duda, a lo largo de su historia se pueden observar avances muy importantes, aunque queda mucho por hacer para disponer de un sistema que concrete la verdadera protección con oportunidad, eficiencia, suficiencia y sustentabilidad.

Ante todo, quiero agradecer a la OIT, tanto a la sede en Ginebra como a su Oficina de Buenos Aires, ya que siempre hemos contado con su muy valiosa colaboración. La OIT colaboró en la preparación de un muy difícil diagnóstico, realizado en plena crisis, y eso es algo que no vamos a olvidar nunca; colaboró proporcionando facilidades para que se realizaran videoconferencias con expertos internacionales para conocer experiencias de otros países, colaboró, sobre todo, haciéndose cargo de la evaluación actuarial del régimen, y nos transfirió tecnología, que nos dejó en condiciones de realizar estos estudios. Hoy nos trae la experiencia de los principales centros mundiales, de la mano de los expertos más destacados del ámbito académico y de sus funcionarios.

Para mí es una gran satisfacción intervenir en este seminario dedicado a analizar el estado de la seguridad social en forma comparativa, promover la cooperación e intercambiar experiencias para el perfeccionamiento de la protección social en la región y, en especial, de los regímenes de jubilaciones y pensiones.

En la República Argentina estamos haciendo enormes esfuerzos para preservar y mejorar el sistema de seguridad social, en un contexto de crisis global, probablemente la más importante que ha sufrido nuestro

país, de alcance económico, social y lo fue también político. Corresponde, por lo tanto, decir algunas palabras sobre el esfuerzo que el Gobierno argentino realiza actualmente, para perfeccionar la democracia y, al mismo tiempo, superar el *default* y la depresión económica, refundando una economía sustentable bajo una lógica diferente, con alto contenido social.

Esta lógica significa e implica superar la crisis sin retornar a políticas que prevalecieron en el pasado. El Gobierno está empeñado en la aplicación de un programa económico que resuelva en forma positiva el desafío de avanzar rápidamente hacia una mayor participación del país en la economía globalizada, al tiempo que reconstruimos y desarrollamos el mercado local.

Argentina –y esto me interesa subrayarlo– presenta algunas particularidades originales dentro del cuadro general de los países en vías de desarrollo. Se trata de un país en el cual el desarrollo económico había alcanzado un alto grado de integración productiva, con un sistema de clases sociales comparable al de los países industrializados, y con elevados niveles de educación, seguridad social y distribución de ingresos, que hoy se han desarticulado. Por esta razón, la fragmentación social que debemos superar ha sido el mayor daño que se le ha hecho a nuestra sociedad, y este es un punto de partida esencial para todo lo que vamos a hablar. Por lo tanto, este proceso tiene que ser analizado incluyendo la variable sociopolítica, que explica por qué en esta crisis se manifestaron también fenómenos sociopolíticos importantes, como los movimientos de desocupados y de la clase media.

Este es uno de los países con más alta tasa de sindicalización a nivel mundial y por consiguiente es decisiva la participación de los sindicatos en los procesos de reconstrucción económica, al igual que la de las organizaciones empresariales. Las altas tasas de desempleo, de subempleo y de trabajo en negro que todavía padecemos, afectan directamente a la lógica misma del sistema económico e impactan sobre el funcionamiento del sistema político institucional.

El Gobierno Nacional y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social han diseñado un programa de regularización del trabajo no registrado que está comenzando a dar como resultado la inclusión de trabajadores que se desempeñan en el llamado mercado gris o negro. Las primeras inspecciones en empresas medianas muestran una subregistra- ción del orden del 30%, las que deben registrarse con el consi- guiente efecto de inclusión en el sistema de protección social.

En nuestra política sociolaboral ocupa un lugar sustancial el tema de la seguridad social. Se pondrá énfasis en el fortalecimiento de los sistemas de protección y seguridad social, focalizados en los trabajadores desocupados y en negro, así como en la estrecha cooperación con otras áreas ministeriales para fortalecer los programas sociales, en materia de subsidios por desempleo, alimentación, medicamentos y salud en general.

El régimen de cobertura de invalidez, vejez y sobrevivencia se reformó en 1994, instaurando un régimen mixto con un pilar básico y otro complementario, optativo entre un sistema público y otro de capitalización individual, administrado por entidades privadas lucrativas.

Antes de la actual crisis económica podía asegurarse que la reforma distaba mucho de satisfacer las expectativas creadas en el momento de su sanción. Esto quedó demostrado a través de la elaboración de estudios de diagnósticos, realizados con el apoyo de la OIT y de la OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social), que demostraron que la cobertura disminuye en forma alarmante, las distorsiones no pueden eliminarse y grandes grupos de trabajadores quedan excluidos por cuanto el modelo de protección no contempla las nuevas modalidades observadas en las relaciones laborales. La informalidad crece y quienes se desempeñan en ésta sin ningún tipo de cobertura no tienen cabida. Por lo tanto, estamos frente a un sistema que requiere cambios de fondo, los cuales tienen que surgir de la consideración de todas las aspiraciones, intereses, necesidades y posibilidades. Esperamos entonces llevar a cabo las discusiones que permitirán obtener consenso para realizar una reforma rigurosa con sustento financiero, superando las dicotomías ideológicas, orientada a los trabajadores formales y aquellos del mercado no estructurado, y que comprometa a todos los estamentos gubernamentales y sociales a aportar y trabajar por la seguridad social y no contra ella.

El sistema de jubilaciones y pensiones debe sustituir ingresos que garanticen una vida digna frente a las contingencias sociales, y ser una herramienta más del Estado para la lucha contra la pobreza, con una adecuada distribución colectiva de los riesgos y de la solidaridad. Cuando planteamos un nuevo diseño también tenemos en cuenta la necesidad de que el mismo permita computar el esfuerzo de todos los trabajadores, formales e informales, para obtener el derecho a la protección social. Esta etapa será decisiva para un proceso que nos llevará a la superación de los paradigmas del pensamiento único y a encontrar sistemas con

diseños modernos e imaginativos para una realidad económica y social que nos presenta importantes desafíos.

La actividad que nos convoca hoy se encuadra en el análisis de experiencias para el proceso de reformas del régimen previsional que estamos desarrollando conjuntamente con el Ministerio de Economía. Nos proponemos plantear un anteproyecto que sea incluyente, considere la situación y evolución actual del mercado de trabajo, nos permita hacer realidad el derecho a la protección social de todos los ciudadanos; en definitiva, un anteproyecto que tenga como principal referencia su credibilidad.

Estimados amigos extranjeros, nuestros invitados a este seminario son los principales expertos nacionales y buena parte de los actores sociales y políticos que participarán mediante el diálogo social en el proceso de definiciones de la reforma, de modo que vuestras experiencias y comentarios sin duda encontrarán la recepción que merecen. Los vamos a escuchar con la mayor atención, y espero que esta jornada sea de gran utilidad para todos.

Muchas gracias.

## 2.

# REFORMA A LA PREVISIÓN SOCIAL Y LAS CUENTAS NOCIONALES

PREVISIÓN SOCIAL BASADA EN CONTRIBUCIONES DEFINIDAS  
NOCIONALES: "MAPEANDO EL TERRENO"

**Nicholas Barr**

*Profesor de Economía Pública y Política Social  
London School of Economics*

Se me ha pedido que hable de pensiones con aportes nocionales y lo que haré es analizar el tema desde la perspectiva de la economía del bienestar y lo que nos dice la teoría económica sobre si es una manera útil de diseñar pensiones. Me referiré brevemente a algunos aspectos sobre los antecedentes de estos sistemas y posteriormente presentaré con mayor detenimiento una lista de ventajas y desventajas de este tipo de aportes nocionales. Abordaré también qué se debe hacer para poner efectivamente en marcha este tipo de sistemas y después terminaré con algunas conclusiones sobre los sistemas previsionales nocionales y otras sobre los sistemas previsionales en general.

Comenzaré planteando algunos antecedentes: en primer lugar, qué estamos tratando de hacer y cuáles son los objetivos y después explicaré cómo funcionan las contribuciones definidas nocionales (CDN), y posteriormente formularé una serie de preguntas sobre los esquemas previsionales estatales y los nocionales.

Desde el punto de vista de las personas, con un sistema previsional estamos tratando de hacer dos cosas. En primer lugar, lo que los economistas llaman "suavización del consumo", redistribuir desde hoy, en nuestra mediana edad, hasta después de que nos jubilemos; o sea, estamos realizando una distribución para nosotros mismos durante un ciclo de vida, lo que constituye un componente importante de este tipo de

sistema. En segundo término, estamos generando un seguro, porque no sabemos cuánto tiempo vamos a vivir; podríamos reunir una cantidad de ahorro durante nuestra vida laboral para usarlo después, al jubilar, pero como existe el riesgo de que se terminen estos ahorros, tenemos rentas vitalicias que sirven a modo de seguro. Si nadie fuera pobre y al gobierno no le interesara la distribución del ingreso desde la perspectiva de las personas, estos serían los dos únicos objetivos de los sistemas jubilatorios. Si no somos pobres, no necesitamos ningún apoyo de parte del Estado. Entonces, una de las finalidades es la protección de la gente de la pobreza en la edad madura y también el gobierno puede querer usar las jubilaciones para la reducción de la inequidad de los ingresos.

### **Características de los sistemas de previsión nocionales**

Los sistemas nocionales funcionan de la siguiente manera frente a estos objetivos. El Estado divide en dos elementos el sistema de reparto: uno de redistribución, financiado a partir de los impuestos generales y otro estrictamente actuarial. El sistema opera de modo que cada mes un porcentaje de nuestros ingresos es aportado a una cuenta nocional. Por ejemplo, si yo fuese argentino, tendría una cuenta en la Administración Nacional de la Seguridad Social, llamada con mi nombre, Nicholas Barr, y supuestamente se acreditaría cada mes un porcentaje de mis ingresos y con el tiempo el contenido de esa cuenta se incrementaría con una tasa de interés nocional; por lo tanto, cuando yo me jubilara, esta cuenta contendría no un monto de dinero, sino una suma nocional de dinero, y sobre esa base se calcularía mi jubilación. Entonces, lo que esencialmente se hace en un sistema nocional es usar un sistema de distribución estatal para imitar un sistema de pensión con un aporte definido, de modo que en este tipo de sistema, la perspectiva de la persona es que se está produciendo una acumulación de fondos para el financiamiento de su pensión. Sin embargo, no existe en éste una cantidad efectiva de dinero acumulado.

Formularé una serie de preguntas generales respecto de cómo funcionan estos sistemas previsionales:

1. ¿De qué tamaño debe ser la prestación del Estado? Sobre este tema distintos países adoptan formas diferentes.
2. ¿Debe ser menos o más redistributivo? Algunos países consideran que el sistema previsional del Estado debe ser mínimamente

redistributivo. Otros países, en cambio, consideran la redistribución como uno de los objetivos más importantes de los sistemas previsionales.

3. ¿Debe ser un beneficio definido o no? o sea, ¿se debería relacionar con los aportes o se les debe prometer a los trabajadores que su jubilación final será un porcentaje del último salario que hayan cobrado?

Junto con estas amplias preguntas sobre los sistemas de provisiones estatales, existe una serie de preguntas específicas respecto al tipo de sistemas nocionales. La clave aquí es que no hay un único sistema nocional, sino que puede definirse de diversas maneras. Por ejemplo, un país donde se está reflexionando sobre este tipo de sistema previsional debe responder, por lo menos, estas preguntas:

1. ¿Cómo se diseña la jubilación mínima? ¿Es en adición o adicionando el sistema nocional; es decir, todas las personas cobran la jubilación mínima, o es sólo una garantía que corresponde a las personas cuya pensión del Estado los dejaría por debajo de ese nivel?
2. ¿Es una suma fija o incluye un componente relacionado con los ingresos?
3. ¿Es esa pensión o jubilación mínima, menor, y por lo tanto más barata, o más generosa?
4. También hay una pregunta sobre la jubilación máxima. La mayoría de los sistemas estatales tiene un máximo que se puede recibir y la pregunta es si este máximo, ¿debe ser mayor o menor?

Distintas preguntas se relacionan con la edad mínima a la que una persona puede jubilar. Esa edad mínima, ¿no debe ser limitada?, o sea, ¿una persona puede jubilarse cuando quiera y desee?; o si una persona se jubila antes que otra, ¿tendrá una pensión actuarialmente menor?; o ¿a nadie se le permite jubilar hasta una cierta edad, por ejemplo 65 años, con ajustes actuariales para aquellos que se jubilen con posterioridad a dicha edad?; o ¿la edad mínima de jubilación debe aumentar a medida que aumente la expectativa de vida? Quiero referirme a este último aspecto más adelante.

También surgen preguntas respecto a qué tasa de interés ganarán los trabajadores en sus cuentas nocionales a lo largo de su vida laboral,

¿se relaciona con la totalidad del salario, con los salarios promedios o con alguna otra variable?

Finalmente, surgen las preguntas para cuando se empieza a pagar la jubilación, ¿de qué forma se debe ajustar? ¿Debe aumentar conjuntamente con las alzas de precios, o con los incrementos de salarios?

Quisiera referirme en esta introducción a algunos criterios de evaluación. Uno de los problemas con las jubilaciones y pensiones es que los Ministerios de Economía creen que lo importante es que la jubilación debe ser sustentable, mientras que los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social creen que debe ser adecuada para brindar seguridad a las personas de la tercera edad, y esta gente nunca se comunica entre sí, o sea que siempre es un problema. Existe sólo un país que yo conozca, donde los Ministerios de Economía y de Trabajo están uno al lado del otro, pero ya es demasiado tarde para sugerir en cualquier otro país que deberían trasladar los Ministerios para que estén situados juntos.

Cuando se evalúan las jubilaciones es muy importante recordar que el Ministerio de Economía tiene razón, pero que también el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene razón, y uno debe cubrir ambos conjuntos de necesidades. Mi primera propuesta proviene del Ministerio de Economía: lo que importa para las jubilaciones es el resultado, no los detalles de la forma en que se financia sino el producto nacional. Otra propuesta es que, si uno tiene un sistema no sustentable, la única solución es arreglarlo, o sea, uno nunca puede superar los problemas no resueltos de un sistema estatal exclusivamente trasladando a las personas a un sistema privado.

## **Evaluación de los sistemas de previsión nocionales**

Lo anterior me permite llegar a la parte principal de esta presentación: evaluar las jubilaciones y pensiones basadas en CDN. La interrogante clave es: ¿se trata de una buena idea? En otras palabras, ¿es algo que este país debería tratar de adoptar rápidamente? ¿Es una buena idea, sin ningún tipo de ambigüedad, o es una mala idea que ningún país sensato debería considerar? ¿O es una idea que vale la pena considerar, pero donde distintos países pueden llegar a diferentes esquemas?

Al evaluar los sistemas nocionales plantearé una serie de preguntas:

1. ¿Es una ventaja o no?
2. Si es una ventaja, la misma ¿es inherente a este sistema nocional, o sea que se podría obtener ese beneficio sólo con un sistema CDN? ¿o se podría lograr mediante otros sistemas previsionales?
3. Si estos sistemas nocionales presentan ventajas en ciertos aspectos, ¿es una ventaja en cuanto al diseño de política o se trata más de una cuestión de realidad política?

Sostengo que estos sistemas nocionales tienen cinco ventajas posibles a las que me referiré a continuación:

1. Facilitan características deseables del diseño del sistema previsional.
2. Incrementan la capacidad de los individuos para enfrentar el riesgo de la incertidumbre.
3. Pueden ayudar a la sustentabilidad.
4. Pueden incrementar la transparencia del sistema.
5. Pueden reducir el incentivo a cometer fraude.

Antes de entrar en materia, quiero señalar el aspecto más importante que pienso al respecto: si bien éstas son las ventajas de este sistema nocional, su origen real es que se trata de sistemas de reparto (PAYG), o sea, todas estas ventajas se podrían lograr con los sistemas nocionales, pero también se podrían lograr con otros tipos de sistemas de reparto.

En primer lugar, los aportes nocionales contribuyen a las características deseables de un sistema previsional, tornan factible conseguir una edad flexible de jubilación y esto sin duda es una ventaja. Pero no es una ventaja que sólo pueda lograrse con estos sistemas nocionales; se podrían diseñar otros esquemas de reparto que permitan lograr una edad de jubilación flexible. Es posible tener una combinación flexible de trabajo y jubilación, lo que representa otra ventaja, pero también es una ventaja que se podría lograr con otros esquemas o sistemas previsionales. Por ejemplo, se podría ofrecer un beneficio específico para alguien de 65 años de edad, con algún ajuste actuarial para alguien que se jubile a una edad más tardía, más la posibilidad de combinar el trabajo con el cobro de una jubilación.

Estos sistemas ofrecen un ajuste automático a la expectativa de vida creciente a medida que las personas viven más. Como el monto de la jubilación dependerá de la expectativa de vida al momento de

jubilarse, si se fija la edad de jubilación a los 65 años, a medida que la gente vive más, con el tiempo, las jubilaciones que reciben caerán. Los sistemas nocionales responden a la expectativa de vida creciente, pero esta ventaja también podría lograrse con otros sistemas de distribución de reparto, de modo que posteriormente me referiré a la posibilidad de tener un sistema de reparto con una edad flexible de jubilación.

La segunda ventaja de estos sistemas de previsión nocional es que facilitan la forma de enfrentar el riesgo de incertidumbre por parte de los beneficiarios. El mundo es un lugar inseguro, el futuro es algo incierto y esta es una realidad para cualquier sistema previsional, público o privado. Todos los sistemas previsionales enfrentan los riesgos de *shocks* macroeconómicos y crisis políticas, pero los sistemas privados enfrentan riesgos e incertidumbres adicionales. Existe, por ejemplo, la incertidumbre del mercado accionario, del mercado financiero, de la calidad del manejo de estos fondos de jubilación y pensión.

Una de las ventajas de los sistemas nocionales es que como son estatales y no privados evitan ciertos riesgos e incertidumbre que enfrentan estos últimos. Adicionalmente, los sistemas privados generan una gran demanda en el sector privado, mientras que los nocionales, justamente porque son estatales, generan menos demanda en la capacidad institucional del sector privado. Si bien se podría decir que estas son ventajas del sistema CDN, también pueden existir en otros esquemas o sistemas previsionales de reparto.

Una tercera ventaja de los sistemas nocionales es que pueden ayudar a la sustentabilidad. Como economista, es parte de mi responsabilidad profesional tener por lo menos una ecuación, de modo que aquí corresponde presentarla.

Consideremos la siguiente ecuación de balance de un esquema de reparto PAYG:

$$sWL = PN$$

donde

- $s$  = tasa de contribución del PAYG
- $W$  = salario real promedio
- $L$  = número de trabajadores
- $P$  = prestación (pensión) real promedio del PAYG
- $N$  = número de pensionados

Si la ley de seguridad social dice que si  $P = sWL/N$ , por definición el gasto es igual a los ingresos.

Sin embargo, la economía política podría ser más sencilla con el sistema CDN.

De esta manera, se pueden diseñar sistemas previsionales de reparto para que sean automáticamente sustentables y lo único que se está haciendo es organizar niveles de jubilación de forma tal que la cantidad total gastada en jubilación se ajuste a los ingresos que tiene el fondo de seguridad social. Es verdad que los sistemas CDN pueden cooperar con la sustentabilidad, pero no es una cualidad inherente a los mismos, aunque políticamente puede ser más sencillo mantener sustentable el sistema con CDN.

La cuarta ventaja es que los sistemas CDN generan una mayor transparencia. El sistema tiene reglas explícitas, por lo tanto es fácil para los ciudadanos saber cuál es la jubilación que recibirán. Esto es efectivo, pero también es posible tener otros sistemas previsionales de reparto transparentes.

Hasta 1975, el sistema era muy transparente en mi país, Gran Bretaña. Se realizaba un aporte fijo para todos y uno tenía una jubilación también fija, o sea, todo el mundo cobraba lo mismo. No afirmo que esta es la manera óptima de diseñar un sistema previsional; digo que era absolutamente transparente.

Otra forma de lograr transparencia es que haya un esquema definido de beneficios, donde la edad jubilatoria aumenta de alguna manera transparente y explícita, en la medida que se eleva la expectativa de vida. Es decir, estos sistemas nocionales presentan la ventaja de una mayor transparencia, pero lo mismo ocurre con otros diseños de reparto.

La quinta ventaja es que este tipo de sistemas nocionales reduce el incentivo a cometer fraude y la explicación es muy directa. Si existe un esquema de financiamiento privado, hay una gran acumulación de fondos para pensión. Si los trabajadores aportaran a este tipo de sistema durante toda su trayectoria laboral se reuniría una enorme suma de dinero y la tentación, se podría decir, es que el gobierno podría querer apropiarse de parte de estos fondos, ya sea imponiendo impuestos o simplemente confiscando. El argumento es que con un sistema de reparto no existe un fondo, la única cantidad que hay ahí para confiscar es el aporte de ese mismo año. En consecuencia, el argumento es que los sistemas nocionales reducen el incentivo al fraude. Pero esta no es una ventaja específica de los CDN, sino que es una ventaja de los sistemas de reparto.

Finalmente, mi planteamiento es que los sistemas CDN tienen ventajas significativas, pero éstas son más atribuibles al hecho de que son un sistema de reparto, que a la forma específica como se ha diseñado un sistema nocional.

### **(Des)Ventajas de los sistemas de previsión nocionales**

A continuación me referiré a las características de los esquemas CDN que podrían constituir ventajas o quizás desventajas, dependiendo de la perspectiva que se adopte.

En primer lugar, se sostiene que los sistemas nocionales no distorsionan debido a que son completamente actuariales, ya que la jubilación que recibe una persona está relacionada con sus aportes acumulativos durante su vida laboral, y esto entonces no distorsionará las decisiones respecto de la jubilación ni el mercado laboral. Se podría afirmar que tener pensiones solamente actuariales es ventajoso, pero existen argumentos en contrario.

Otro argumento está en relación a que los esquemas de beneficio definido pueden crear ciertos problemas cuando no existe portabilidad. Por ejemplo, yo tengo una jubilación privada del sistema previsional de los profesores universitarios que no permite portabilidad. Para mí no sería bueno moverme de mi carrera profesional en mi empleo y trasladarme a otro trabajo en Gran Bretaña dado que perdería parte de mis beneficios. Se argumenta que los sistemas CDN resuelven estos problemas al permitir la movilidad laboral, sin embargo esto puede lograrse también con otros sistemas estatales o nacionales.

Otro planteamiento es que si están basados en el salario último de una persona, causan distorsiones importantes, pero es posible tener sistemas con beneficios definidos donde la jubilación no dependa del último salario, sino del promedio del salario a lo largo de toda la vida laboral. Esta es una distorsión que los esquemas mal diseñados podrían tener y que los sistemas CDN evitan, pero existen otras maneras de evitar tales distorsiones, por lo que no es solamente el diseño nocional el que las evita.

Un tercer aspecto en términos de distorsiones, es el argumento de que los sistemas nocionales que están mal diseñados reducen la oferta laboral. Pero lo más importante de estos diseños no es que con las pensiones o jubilaciones CDN se esté tratando de maximizar los puestos de trabajo, sino el bienestar; o sea, se reduce un poco la oferta laboral, pero

la gente obtiene una gran certidumbre a lo largo de su vida laboral respecto de su jubilación. Hay una pérdida económica porque la gente trabaja un poco menos, pero también hay una ganancia económica porque las personas tienen más certidumbre sobre sus jubilaciones y bajo estas circunstancias los países cuentan con opciones ante sí mismos.

Hay otros temas de distorsión. Una característica de los sistemas CDN, que podría ser buena o mala según el punto de vista adoptado, es que se dice que son equitativos. El argumento es que la jubilación que uno recibe se relaciona con los aportes acumulativos a lo largo de la vida laboral y se sostiene que esto es justo. Es verdad. Si uno cree que la redistribución no es importante, salvo para aliviar un poco la pobreza, se podría estar a favor de que lo estrictamente actuarial es justo, pero puede no ser equitativo. Una visión podría ser que debería haber una asistencia redistributiva para aliviar la pobreza y mejorar la redistribución del ingreso. Por lo tanto, los sistemas CDN no son equitativos porque eliminan los mecanismos redistributivos, aunque también se podría decir que los sistemas CDN son equitativos, si uno tiene distintos valores.

Otro punto equívoco es que se sostiene que los sistemas CDN atan las manos del gobierno. Se afirma que esto constituye una ventaja porque cuando los gobiernos cometen errores, toman malas decisiones y, por lo tanto, se argumenta que es bueno tener un sistema previsional que no permita interferir al gobierno. La respuesta a si esto constituye una ventaja, o una desventaja, es: depende.

Los sistemas CDN, ¿realmente atan las manos del gobierno? Se podría responder negativamente porque se basan en una ley que siempre está abierta a ser reformada por el gobierno y el Congreso. ¿Es deseable atarle las manos al gobierno? Esto depende de las opiniones sobre las motivaciones y la competencia del gobierno. Mi opinión es que existen dos tipos de personas: aquellas que consideran que los gobiernos son siempre malos y los mercados siempre buenos, y después están aquellas personas –yo soy una de ellas– que dicen que ni los gobiernos ni los mercados son perfectos. Los gobiernos son muy importantes. Necesitamos permanentemente al gobierno, o sea, es un ejercicio continuo de mejorar. Miro el gobierno de mi país y me pregunto: ¿es un ejemplo perfecto para el resto del mundo? Pienso mucho sobre esto y la respuesta es siempre no. Pero hay personas –como yo– que creen que los gobiernos y los mercados son importantes.

Por lo tanto, uno podría sostener que es una ventaja del sistema CDN que ate las manos de los gobiernos porque no permite a estos flexi-

bilidad para ajustar los acuerdos o los arreglos jubilatorios en línea con el desarrollo macroeconómico y con las necesidades de los jubilados. Esta es una característica de los sistemas CDN sobre la que habrá mucho debate y, generalmente, dependiendo de su perspectiva, estará determinada por su visión política.

Al examinar las desventajas de los sistemas nocionales entramos en la teoría económica. Volvamos al argumento sobre que estos sistemas nocionales son exclusivamente actuariales y, por lo tanto, eficientes. Esta es una de las fuentes principales de controversia sobre los sistemas CDN. ¿Es verdad que el hecho de tener beneficios estrictamente actuariales implica eficiencia? Mi respuesta es no, no es eficiente.

Los economistas establecen una distinción entre un mundo “primer mejor” y un mundo “segundo mejor”. En el primero uno tiene información perfecta y competencia perfecta: es el mundo teórico que a los economistas nos gusta soñar. En este mundo quizás un sistema jubilatorio estrictamente actuarial sea eficiente. Sin embargo, nosotros vivimos en el mundo “segundo mejor”, donde hay problemas de información y consumidores que generalmente están mal informados.

La fijación de impuestos también plantea problemas. Como faltan mercados (“missing markets”), si se pregunta ¿cuál es el diseño eficiente de un sistema previsional?, se está formulando un interrogante que para los teóricos de la economía tiene que ver con impuestos. Uno sabe que no existen respuestas simples, como que lo actuarial es eficiente porque no distorsiona: esa sería la primera mejor respuesta, pero no es la que se aplica en este mundo “segundo mejor”. El argumento de que los sistemas CDN son una política dominante que es más eficiente, sin ningún tipo de ambigüedad comparado con otros sistemas previsionales, para mí está equivocado.

El último punto en cuanto a la evaluación de los CDN es que son subóptimos en términos de bienestar social y quisiera brevemente explicar por qué planteo esto. Anteriormente dije que hay cuatro objetivos: ajustar el consumo, reducir el riesgo a la incertidumbre que las personas enfrentan, aliviar la pobreza y otros objetivos distributivos potenciales. Se podría sostener que esto contribuye al primer objetivo pero deja de lado los otros tres. Uno podría decir que el CDN es subóptimo porque ignora los objetivos, salvo el de suavización del consumo. Pero los que están a favor del CDN dicen que esto no es un problema, porque ofrecen esta ventaja.

Existen además otros instrumentos como las jubilaciones financiadas con impuestos para poder cubrir los otros tres objetivos, pero esto presupone que si se tiene un objetivo se puede tener otro instrumento. Se asume que existe una relación uno a uno entre el instrumento CDN y el objetivo que sería la suavización de consumo. Puede ser equivocado decir que existe una correspondencia de un instrumento y un objetivo. Si se tienen estos cuatro objetivos se necesitarían cuatro instrumentos para tratar cada uno de ellos. Sin embargo, puede no tenerse una relación de uno a uno entre los sistemas CDN actuariales por una parte, y una suavización de consumo por otra. La pregunta es cuál mezcla de instrumentos logra mejor el cumplimiento de múltiples objetivos.

### **Condiciones requeridas para los sistemas de previsión nacionales**

¿Es una buena idea, o una buena política, poner en marcha este tipo de sistemas previsionales CDN?

La lección importante que yo aprendí al trabajar para el Banco Mundial es que el diseño de política es la parte fácil, aquella que a personas como yo, que tiene doctorados en Economía, les gusta hacer. Lo difícil es la ejecución, es lograr que los sistemas de cualquier índole den resultado en el terreno. Por ejemplo, en el caso de préstamos para estudiantes se busca recuperar el dinero prestado, pero en general de lo que se trata es que es difícil recuperar el dinero que primero se distribuye.

Si un país ha decidido, “sí, estamos interesados en esta política”, se deben hacer la siguiente pregunta: “¿somos capaces de implementarla?” Lo que uno no debe hacer es tener un conjunto de doctores en Economía diciendo: “esta es una buena política” y pasándole el paquete a otro y/o diciéndole, “ahora háganlo”. Deben tener a personas para la ejecución y los que diseñarán en una misma sala. Es lo mismo que tener los Ministerios de Economía y de Trabajo, pero dialogando. Se requiere un diseño de la política y hay que tener dialogando a los diseñadores y ejecutores entre sí.

¿Cuáles serían los requerimientos de un país que quisiera introducir el sistema previsional CDN? El primero es un tema bastante sutil respecto del nivel de distribución del ingreso. Si hay un país con un nivel de ingreso bastante bajo, con la mayoría de la gente agrupada en el extremo inferior, los ingresos no están muy diferenciados y tiene poco sentido que las jubilaciones estén relacionadas con los ingresos. Los sistemas de jubilación relacionados con los ingresos son apropiados donde

hay una gran variación de los ingresos. En otros términos, los sistemas nocionales, o los sistemas basados en general en los ingresos, son mejores cuanto mejor está el país y cuanto mayor es la disparidad entre los ingresos de las personas.

Si se decide que la disparidad de los ingresos es suficiente para que valga la pena un sistema de este tipo, entonces hay que preguntarse: ¿tiene el gobierno la capacidad de administración de este tipo de sistemas previsionales nocionales? Lo que se necesita en primer lugar es la capacidad económica de mantener la estabilidad macroeconómica. O sea, la inestabilidad macroeconómica causa problemas para el financiamiento de las jubilaciones y para financiar cualquier tipo de jubilación, como sabe la mayoría de las personas que están en esta sala.

En segundo lugar, se debe garantizar que las jubilaciones se mantengan creíbles porque son sistemas de largo plazo: a los 21 años las personas aportan para una jubilación que no recibirán hasta dentro de 45 años. Por lo tanto, es importante que la legislación continúe siendo creíble para toda esa gente. Además, el gobierno necesita de una capacidad institucional básica y también una capacidad institucional avanzada. La básica se requiere para recaudar los aportes jubilatorios, de modo de poder dar cuenta de los mismos cada año, de lo que ha ganado una persona cada año y los impuestos que paga, y empezar de vuelta el año próximo.

Con un sistema jubilatorio CDN hay que saber cuál fue mi ingreso anual, pero también el del año pasado, hace dos años y durante toda la vida laboral. Hay que dar cuenta de esto y acumularlo en los años. Una de las cosas por las que este sistema jubilatorio genera una gran demanda sobre la capacidad del gobierno, es que cada peso de aporte en cada mes tiene importancia en la jubilación final; es decir, si se pierde un peso, uno termina con una jubilación inferior. No puede perder ni un centavo y esto plantea una enorme exigencia a la capacidad institucional del gobierno.

Además, el gobierno necesita capacidad institucional avanzada. La expectativa de vida está aumentando en algunos países y con mucha rapidez. Esto es realmente algo maravilloso, pero también significa que se deben calcular las rentas vitalicias. Es una tarea importante de los actuarios, que se transforma en algo sumamente difícil. Junto con las exigencias sobre el gobierno, en general en términos de capacidad institucional, se plantean también exigencias sobre la profesión actuarial,

para que pueda manejar situaciones donde la expectativa de vida cambia en forma bastante vertiginosa.

## Conclusiones

Quiero terminar con tres conclusiones.

Mi primera conclusión es explícitamente referida a los CDN. No es una política teóricamente dominante, o que sea “la mejor política” y deba ponerse en práctica, sino que es un sistema más. Es conveniente tomarla en consideración, pero no lo podemos vender como que es “la” política dominante o mejor. Sus ventajas no necesariamente son inherentes al diseño específico, sino que en su mayoría son las ventajas de los sistemas de reparto en general.

¿Son deseables los sistemas nocionales? Bueno, esto depende de las respuestas de ustedes.

En segundo término, un sistema totalmente actuarial, ¿es eficiente? Yo sostengo que no.

Tercero: ¿son equitativos o no los beneficios actuariales? Esto es en gran medida una cuestión de un juicio de valor. Cuanto mayor sea la ponderación, o cuanto mayor sea el peso que ustedes asignan a la solidaridad social, menos se consideran los beneficios actuariales como una ventaja; y cuanto más adopta uno la visión individualista y considera que la nivelación del consumo es lo importante, y que a la redistribución se le debe asignar un peso menor, esto daría entonces un mayor beneficio para los sistemas de jubilación CDN.

Estas son sólo algunas de las preguntas que se deben plantear. Si consideran los sistemas nocionales como la mejor opción para Argentina, dependerá de las respuestas que ustedes, vuestros colegas, los políticos, etc., den a estas preguntas. Estoy sugiriendo que estas son las preguntas correctas, pero de ninguna manera quiero atribuirme o arrogarme el derecho de dar las respuestas.

La segunda conclusión es que este sistema CDN no aborda el tema de financiación que es el tema primordial, y no sólo aquí en Argentina, sino a nivel global. La gente vive más tiempo. Cuando las personas se refieren al problema del envejecimiento, creo que usan de manera horrible el lenguaje: el envejecimiento no es un problema, la gente vive más y esto es algo maravilloso. Podría decirse que el enorme aumento en la expectativa de vida es el gran triunfo del siglo XX. El problema no es

que la gente viva más, sino que la edad de jubilación está fija en los 60 o 65 años. Si uno estuviera diseñando un planeta totalmente nuevo, donde se dijera que la vida natural implicaría vivir más y más, uno no diseñaría un sistema de jubilación con una edad fija de retiro a los 65 años, sino que diseñaría uno con una edad de jubilación que aumentaría a medida que se eleva la expectativa de vida. El sistema de CDN no se refiere realmente a esto, simplemente evita el tema.

Diría que la solución real al diseño de los sistemas de jubilación para dar respuesta al tema de la mayor expectativa de vida es, primero: se tiene una edad de jubilación inicial, que torna fiscalmente posible darle a todos los jubilados una prestación genuinamente adecuada. Segundo, independientemente de cuál sea esa edad, esta aumenta con el tiempo a medida que la expectativa de vida se eleva. Tercero: es sustentada por un mercado laboral flexible para que las personas puedan pasar de un 100% de la fuerza laboral a un 100% de jubilados según se decida y después se necesita la comprensión del planteamiento de un sistema de jubilación. Como dije antes, el diseño de un sistema previsional es importante, pero el problema central de muchas maneras es el de la edad a la que se permite a la gente jubilarse y esto es algo que no debería dejarse de lado.

El último punto es más bien pesimista. Lamento ser negativo y diré que si ustedes tienen una crisis de jubilación, no existen respuestas fáciles. Y si algunos señalan que sí las hay, o bien son ignorantes, o para ponerlo de una manera directa, les están mintiendo.

Si tienen una crisis del sistema de jubilación sólo existen tres soluciones. La primera es imponer el costo de la crisis a los jubilados, es decir, se les pagan jubilaciones menores y ésta es una solución. Se trata de una salida no deseable, pero yo he sugerido una manera en la que se puede imponer parte de los costos a los jubilados, que es aumentando la edad de la jubilación. O sea, elevar la edad de la jubilación sin aumentar las jubilaciones impone ciertos costos de la reforma a los jubilados; pero lo hace no a través de la reducción de sus estándares de vida en la vejez, sino que haciendo que su período como jubilado sea menor. Entonces, la primera solución a la crisis es imponerle parte del costo a los jubilados.

La segunda solución es imponer el costo de la crisis a los trabajadores aumentando los impuestos y aportes que pagan. Nuevamente, ésta no una solución ideal: si se aumentan demasiado los impuestos podría reducirse la competitividad económica nacional y podría provocar inequidad y problemas en el mercado laboral, entre otros.

Esto sólo deja la tercera solución: es que si crece lo suficiente la economía se podrá permitir pagar la jubilación sin aumentar los impuestos a los trabajadores; aquí tendrán una solución genuina. Pero en la medida en que ustedes no puedan aumentar suficientemente la producción, no existe otro camino a seguir: los costos o bien caen sobre los jubilados o sobre los trabajadores o son compartidos. Diseñar los sistemas previsionales de forma inteligente no resolverá el problema.

El asunto real y concreto para cualquier país consiste en determinar qué se puede hacer para aumentar los índices de crecimiento económico, lo que conlleva todo tipo de beneficios, incluyendo también dar respuesta a los problemas del financiamiento de las jubilaciones. En la medida en que esto no se pueda hacer, los costos deberán ser compartidos entre los trabajadores y los jubilados de la mejor manera posible.

Repitiendo una idea, el rediseño de los sistemas previsionales no evita que se enfrenten estos problemas. Así es que piensen en el diseño de éstos. Al diseñar el sistema es importante abordar la crisis; se deben hacer las dos cosas, no hay un diseño que permita evitar la crisis. Ojalá estuviera equivocado y pudiera darles una respuesta. Si alguno de ustedes puede, por favor, publíquela y pidan el Premio Nobel, porque le habrán hecho un gran favor a la humanidad. Lamentablemente creo que éstas son las tres opciones hasta que alguien pueda resolver este problema.

Muchas gracias.

### 3.

## EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN SISTEMAS DE JUBILACIONES Y PENSIONES

REFORMAS PREVISIONALES EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA.  
DESAFÍOS, RESPUESTAS Y EL PROCESO DE REFORMA

***Emmanuel Reynaud***

*Jefe del Servicio de Políticas y Desarrollo de la  
Seguridad Social de la OIT en Ginebra*

Después de la presentación extremadamente interesante del profesor Nicholas Barr, yo diré que mi presentación será un poco más política y general respecto de la reforma previsional en la Unión Europea.

La reforma del sistema previsional se encuentra situada como el tema más importante dentro de la agenda política de varios países. De hecho, provoca discusiones, debates acalorados y en algunos países incluso protestas masivas y huelgas, lo que no puede sorprender, dada la importancia de la seguridad social, la diversidad y la escala de desafíos que los sistemas previsionales están atravesando.

Existe una muy importante variedad de sistemas en la Unión Europea. Tenemos sistemas de prestaciones uniformes, por ejemplo, en el Reino Unido y Holanda; hay otros sistemas en Alemania, Francia y España que están relacionados con los ingresos; las CDN o los sistemas nacionales que se observan en Suecia e Italia.

No hablaré de tecnicismos. Referirse a la reforma desde un punto de vista técnico es relativamente sencillo, puesto que todos los sistemas necesitan equilibrar en términos generales sus recursos y sus gastos a largo plazo.

En algunos países se ha dado una mezcla de medidas, que no son tan amplias en cuanto a su diversidad. Se han elevado las cotizaciones o los aportes, extendido la modalidad de financiamiento, como ocurre por

ejemplo donde hay un sistema de impuestos específicos o de valor agregado, que se utilizan también para financiar el sistema previsional. Ha habido una disminución de las prestaciones en algunos países a través de cambios en las fórmulas de cálculo de las prestaciones, o bien cambios en los procedimientos de indexación. También se observan diferencias en cuanto al aumento de la edad jubilatoria.

No abordaré estos detalles, porque en general son todos muy conocidos, pero sí quisiera ofrecerles un panorama general. Mi presentación se dividirá en tres partes. En primer lugar, me referiré a los desafíos, después mencionaré las cuestiones de política y finalmente concluiré la exposición abordando el proceso de reforma.

## Desafíos

¿Cuáles son los desafíos? De hecho, son enormes y se podrían resumir en dos series de cuestiones. En primer lugar, asegurar la sustentabilidad financiera a largo plazo del sistema y, en segundo término, adaptarse a las transformaciones profundas, tanto sociales como económicas, que se registran en las diferentes sociedades de la Unión Europea durante las últimas décadas. Para dar una respuesta a la necesidad de sustentabilidad del sistema financiero hay dos tipos de desafíos, uno demográfico y otro es el mercado laboral.

Si tomamos el desafío demográfico *per se*, se observan dos cambios significativos –con lo que no quiero decir que sean negativos– que afectan los sistemas de previsión. Sobre el primer cambio, el profesor Nicholas Barr nos comentó la buena noticia del fenómeno del incremento en la expectativa de vida en Europa, de 1.5 años por década, algo enorme. Con el ejemplo de jubilación en Francia a los 60 años, en la actualidad la expectativa de vida posterior a la edad de jubilación para hombres y mujeres es de 22 años y en 20 a 24 años más será de 28 años. La diferencia es muy positiva para el ser humano, pero también tiene implicancias financieras importantes. El otro cambio es la jubilación de la generación de los *baby boomers*, que ocurrirá del 2005-2010 hasta el 2035 y 2040. Estos son los desafíos demográficos.

En forma simultánea se observa el desafío del mercado laboral, que se puede resumir con el hecho de que hay una tasa de empleo más baja hasta los 55 años en la Unión Europea. La tasa de empleo bajó significativamente en las últimas décadas en muchos países. Por otro

lado, en la primera parte del ciclo de vida se observa que hay una escolarización más importante.

Si sumamos estos dos fenómenos, el demográfico y el laboral, el resultado es una reducción del período de empleo donde precisamente se realizan los aportes y después un aumento del período donde se pagan las jubilaciones. También hay un aumento del porcentaje de la población envejecida. Esto significa que habrá implicancias financieras muy importantes para los sistemas de previsión.

Otra serie de desafíos que –de hecho– no se abordan muy a menudo, son las profundas transformaciones, tanto económicas como sociales, por las que están atravesando las diferentes sociedades europeas en la última década. Esto se vincula con los cambios en la relación entre hombres y mujeres, con la igualdad de género, que ya es un objetivo establecido, y las modificaciones en la estructura familiar y en los diferentes patrones de matrimonios, con un aumento en los divorcios, familias monoparentales y nacimientos fuera del matrimonio. Todos estos factores tienen importantes implicancias para el sistema previsional porque la mayoría de estos sistemas fueron diseñados precisamente en conjunción con el modelo que el hombre era quien “ganaba el pan”. Dado que este modelo ya no está vigente, se debe adaptar el paquete de prestaciones para poder enfrentar los cambios.

Igual importancia tienen las transformaciones experimentadas en la esfera del empleo y lo que llamamos la revolución tecnológica. En especial, en relación con el dominio de los servicios y su naturaleza dual, en que, por un lado, hay un desarrollo de los trabajos calificados, y por otro, de los no calificados. Se observa también un aumento de la inseguridad laboral y una incidencia importante del empleo informal. Ambas series de transformaciones implican nuevas formas de inseguridad y nuevas demandas para los sistemas previsionales. Esto se relaciona también con el envejecimiento de la población, que significa una necesidad creciente del cuidado para las personas de edad avanzada.

## Respuestas

Pasaré ahora a la segunda parte de mi presentación, sobre las cuestiones de política. Estas son complejas en el ámbito previsional y, como problema, son amplias y, por supuesto, requieren de soluciones integrales.

El envejecimiento de la población no debería ocultar el hecho de que existe cierta cantidad de personas inactivas pero que están en edad de trabajar. El problema es que todos los métodos que se utilizan para el financiamiento del sistema previsional se pagan precisamente con el producto de la población activa, ya sea a través de los impuestos y contribuciones sociales o de los retornos por inversiones en bonos y en acciones. Es decir, los diferentes métodos financieros son, de hecho, formas alternativas para poder registrar alguna forma de reclamo sobre algún tipo de producción futura.

Es ampliamente aceptado que los dos métodos básicos de financiamiento, el de reparto y el de capitalización, son afectados por el envejecimiento de la población. En su exposición, el profesor Nicholas Barr se refirió precisamente a una solución sencilla que se podría presentar como una forma de encarar el sistema previsional. Desde hace una década que algunos sostienen la idea de que los sistemas de capitalización verdaderamente no serían afectados por el envejecimiento de la población, pero creo que ahora nadie podría decir, seriamente, que el sistema de capitalización aísla justamente al sistema previsional de ser afectado por el envejecimiento de la población.

En materia política, el desafío más importante sería distributivo, es decir, cómo asignar los costos elevados y crecientes de las jubilaciones, lo que también debe ser examinado en una generación y entre las diferentes generaciones.

Existen cuatro temas claves de política: la definición del nivel del gasto público; la extensión de la vida útil laboral, un aspecto relacionado con el aumento de las tasas de empleo, y el rediseño del paquete de protección. Comentaré cada uno de estos puntos.

Primero, la definición del nivel del gasto público. La pregunta es aquí cómo estabilizar el financiamiento público. Para la definición del nivel del gasto público, en un contexto de elevadas limitaciones financieras, se debería priorizar entre los diferentes objetivos públicos. En la Unión Europea existe un objetivo compartido de limitar el gasto público, lo que de hecho reduce fuertemente la flexibilidad en el debate previsional. No obstante, este es un tema generalmente de los sindicatos y de ciertos sectores, de izquierda o centroizquierda, quienes argumentan que no debería haber un límite máximo fijo del PIB.

El debate, no obstante, se está desarrollando dentro de un contexto de lo que sería una limitación autoimpuesta, la del pacto o del acuerdo de estabilidad. Quizá la limitación no sea tan fuerte en el futuro como lo

fue en el pasado, en los últimos años, porque se observa una tendencia entre los principales gobiernos de la Unión Europea hacia la redefinición de este pacto de estabilidad. Toda la discusión relacionada con la reforma previsional se encuentra en un clima bastante generalizado y favorable a la reducción de los impuestos.

Los economistas piensan que la reducción de impuestos sería favorable para diferentes tipos de situaciones laborales. Obviamente, la Unión Europea se alejó de la era keynesiana que fue dominante hace unos años. No obstante, tenemos algunas voces para las que la protección social es una inversión social y un factor de producción, por lo que el tema sigue vigente en Europa.

Con respecto a esta idea de estabilización de las finanzas públicas, el gobierno de la Unión Europea hizo un cambio. Se han realizado esfuerzos para sacar los costos previsionales del presupuesto público y favorecen el desarrollo de una provisión complementaria; es decir, un tipo de esquema que puede ser individual o no y en este sentido hay una serie de sistemas complementarios en Europa. Pero la idea general es igualmente tratar de cambiar el costo, sacarlo del presupuesto público y colocarlo en el sector privado. La industria financiera apoya activamente esto en los últimos años y ha sido un actor muy importante y poderoso en este debate.

Es importante señalar que este cambio no resuelve los desafíos distributivos de asignación de costos previsionales adicionales. Simplemente demuestra que, en este enfoque general, debe tomarse en cuenta todo el presupuesto previsional, tanto público como privado, en cuanto a los costos.

Otro asunto importante de política serían los regímenes impositivos favorables que se les dan a estos sistemas privados, lo que tiene que ver con los objetivos sociales explícitos. Con respecto a estos regímenes privados, que a menudo se dice que benefician sólo a aquellos que necesitan menos apoyo, la Conferencia Internacional del Trabajo es muy clara en sus objetivos: en las conclusiones sobre Seguridad Social del 2001 se afirma que estos regímenes impositivos favorables deberían ser justamente para aquellos que tienen ingresos medios o bajos. Lo anterior es muy importante porque el gasto impositivo es un medio para financiar los sistemas previsionales, por lo menos en Europa, y debería ser explícitamente un componente de este debate, que no siempre se incluye.

La segunda cuestión política clave es la ampliación de la vida laboral. Existe un acuerdo bastante extendido entre los diferentes legisladores,

al menos en Europa, sobre que debería haber alguna forma de elevar la edad de jubilación, lo que se considera como una necesidad a largo plazo, pero obviamente es una opción menos popular. Es importante reflexionar al respecto, porque si se aumenta la edad de jubilación, significa que lo que en Europa se considera uno de los logros más importantes del siglo XX, sería de alguna manera limitado. Existe una expectativa de vida muy significativa respecto a la jubilación, porque es un período donde uno se siente seguro, puede dedicarse a la distensión, fuera del trabajo, y la mayoría de las personas no están listas precisamente para limitar este período de su vida. No lo quieren ceder tan rápidamente, lo que justamente explica las dificultades que enfrenta el gobierno para elevar la edad jubilatoria, a pesar del consenso de que esto se debe hacer.

Para avanzar en esta dirección específica se deben tomar ciertas medidas, paralelas o simultáneas, que he colocado en una lista.

Se deben mejorar las condiciones laborales para todos los trabajadores, así como la organización laboral, invertir en capacitación, presentar diferentes transiciones de retiro flexibles, revisar cuál sería el mecanismo tradicional. Son diferentes temas, todos importantes, y los gobiernos enfrentan una gran dificultad en este sentido.

El asunto se complica aún más, porque la idea es no sólo aumentar la edad legal de jubilación, sino la edad efectiva de jubilación. Una gran proporción del mundo laboral ya no tiene empleo y no realiza ningún aporte al jubilar. En Europa, el 45% de las personas sigue trabajando y continúa recibiendo su jubilación. A veces se presentan otros casos de invalidez, desempleo o bien diferentes programas de jubilación anticipada.

Como ven ustedes, aquí hay un desafío muy importante en el mercado laboral, que debemos enfrentar.

El tercer tema político clave, relacionado con el anterior, es la necesidad del aumento de las tasas de empleo. Una vez más existe un consenso muy amplio en que ésta es una de las soluciones claves, y continúa siendo un desafío del mercado laboral muy fundamental, especialmente dada la idea de que hay un desempleo estructural muy importante en Europa. La solución no es fácil, repito, necesita una disposición, digamos voluntad política, creatividad.

Asimismo, y relacionado con la voluntad de implementar la igualdad de género con beneficio hacia ambos lados, las prestaciones de la seguridad social y los servicios sociales pueden utilizarse como herramientas diseñadas para facilitar el acceso de la mujer al mercado laboral.

También se pueden tomar medidas para mejorar las tasas de empleo de los jóvenes y de las personas con discapacidades, dado que el ingreso más temprano al mercado laboral implica un equilibrio entre el trabajo, la educación y el tiempo libre.

El cuarto tema político clave, de especial importancia para mí, se relaciona con el contrato social que debe lograrse en el sistema previsional: el rediseño de un sistema que corresponda, justamente, a las necesidades sociales. El sistema previsional sería el medio para que la sociedad le pueda proporcionar a sus miembros seguridad en edad avanzada y poner en marcha el principio de la justicia y la solidaridad definido en forma conjunta.

Un aspecto político de gran importancia es diseñar un sistema que no corresponda a las necesidades actuales sino a las necesidades futuras de los jubilados futuros o potenciales. Se debe adoptar una perspectiva dinámica, porque el tiempo es clave en el sistema previsional y las obligaciones son compromisos a largo plazo –hasta 60, 70 o más años– y un enfoque estático seguramente no sirve en un mundo donde se observan cambios constantes y rápidos.

La profunda transformación por la que se atraviesa, significa que los jubilados del mañana tendrán, en promedio, diferentes perfiles en sus carreras y patrones de familias que los jubilados de hoy. Esto también debe incluirse en la reflexión y no es tan fácil de hacer en algunos tipos de reformas, porque la tendencia es a la adopción del mismo tipo de vida generacional que se ha aplicado en la antigüedad. Se requiere aquí aplicar alguna creatividad, una visión a futuro para que los legisladores puedan reflexionar sobre el cambio y definir y redefinir las propuestas sobre la seguridad social futura de los jóvenes trabajadores.

Esto también tiene que ver con un período de transición relativamente prolongado de introducción gradual de las nuevas medidas y pasos para tomar en cuenta estas diferencias generacionales. Al respecto se pueden analizar varios ejemplos de reformas realizadas en Italia, en Suecia o en otros países.

Las reformas que han cambiado significativamente este sistema donde la implementación fue a largo plazo; en Italia llevó cerca de 18 años, y en otros países que hicieron reformas paramétricas como Francia, Alemania u otros, los cambios fueron graduales. Nicholas Barr mencionó que, más importante que definir una reforma, es pensar cómo

ponerla en práctica. El período de transición gradual es una de las dimensiones de suma importancia, que debemos considerar.

Otro aspecto de lo que llamo el rediseño del paquete de protección, es la tendencia generalizada en las reformas de la Unión Europea a aumentar la transparencia de los mecanismos de redistribución que operan en el sistema. El ejemplo extremo sería lo que se presentó anteriormente, la contribución nocional, el CDN. Pero más allá de estos sistemas hay una tendencia generalizada a tener un enlace mucho más cercano entre lo que serían los aportes pagados y las prestaciones que se entregarán al momento de la jubilación.

Esto trae a colación en forma muy explícita en el campo político, un tema que anteriormente era implícito: cuanta distribución, para quién y financiada por quién. Las selecciones de políticas en este ámbito se relacionan con la extensión y la forma de la solidaridad, que en el sistema previsional, de hecho, debe darse y los papeles de los diferentes actores para apoyarla: el gobierno, los empleadores y los trabajadores.

Hay dos cuestiones importantes que debemos abordar en forma adecuada en la reforma reciente: la igualdad de género y la naturaleza dual de esta economía, dominada por los servicios. Podría decirse que las mujeres aquí son las perdedoras más importantes en las reformas del sistema previsional en Europa. Así ha surgido en muchos países la necesidad de introducir una pensión o una jubilación mínima adecuada.

## **Proceso de reforma**

Pasaré ahora al último punto de mi presentación respecto al proceso de reforma.

Muy a menudo este es un tema que no se tiene en cuenta cuando se analiza la reforma previsional. La tendencia generalmente es a la concentración en nuevas dimensiones y puntos técnicos y a la subestimación del proceso en sí de definición e implementación de la reforma. Hoy me siento alineado con lo que se ha dicho en la presentación anterior.

En cuanto al proceso de reforma, el mensaje clave sería que no hay una solución estándar a la cantidad de temas políticos que están involucrados en la reforma previsional. No hay forma de intentar analizar la situación en la Unión Europea para encontrar un modelo que pueda importarse y aplicarse a América Latina o a otros países. Cada sociedad debe definir su propio camino.

Asimismo, es importante remarcar que las elecciones anteriores determinan fuertemente las opciones de políticas actuales. Esta dependencia del pasado es importante en el ámbito previsional, porque los enfoques que proponen una medida o un modelo para todo fueron irrelevantes en el contexto de la Unión Europea, donde tenemos sistemas bien establecidos y que funcionan adecuadamente.

La calidad del proceso de reforma es significativa y crucial. Pienso que esto debe reiterarse: el sistema previsional tiene un papel muy importante en todas las democracias contemporáneas y esto es un aspecto muy importante de la seguridad que una sociedad industrializada debe proporcionar a sus ciudadanos. Además, debe haber una garantía a muy largo plazo para evitar conflictos entre la perspectiva de largo plazo y lo que sería la política alternativa de corto plazo, típica de las democracias parlamentarias. Es sumamente importante y esencial lograr en este sentido consensos entre las diferentes fuerzas políticas y sociales.

Aunque no quiero referirme a muchos ejemplos, hay algunos consensos poco comunes en este ámbito. Por ejemplo en Suecia, en la década de los noventa el equipo de trabajo establecido para definir la reforma permaneció igual, a pesar de los cambios de gobiernos. En España, por ejemplo, está el llamado Pacto de Toledo, donde todos los partidos decidieron sacar el tema previsional del ámbito electoral para asegurarse que habría una continuidad en el mismo. Creo que es una lección que debemos aprender: tan importante es involucrar a los empleadores y a los trabajadores en esta organización del proceso de reforma del sistema previsional como a los diferentes intereses económicos y sociales, cuyo papel es muy clave para asegurar que el sistema corresponda o satisfaga las necesidades y los deseos de la sociedad en general.

Dentro del contexto de la Unión Europea, en particular, la idea de una reforma previsional de hecho se podría cuestionar. A menudo, en el debate político nos referimos a “la” reforma como si “la” reforma pudiera resolver el problema. Creo que más allá de la necesidad de la reforma existe una necesidad constante de supervisar y gestionar los sistemas previsionales en sí mismos. Estos no se pueden colocar en piloto automático, deben ser constantemente regulados y adaptados a los cambios de la economía y de la sociedad.

Esta es una lección que la realidad política puede demostrar y a pesar de que puede haber un deseo de limitar la flexibilidad, existe una necesidad de regular y adaptar el sistema en forma constante. Una

práctica interesante en este proceso es establecer un cuerpo de asesoramiento que puede tener entre sus miembros a representantes de trabajadores, empleadores, gobierno, miembros del gobierno, expertos calificados. Esto se ha realizado durante mucho tiempo en Alemania, Estados Unidos, Japón y más recientemente se ha introducido en Francia. Este cuerpo es un foro importante y útil para examinar el sistema y llegar a un consenso en cuanto a la asistencia que pueden proporcionar a las decisiones de los legisladores.

En una era altamente técnica, en el dominio previsional existe la necesidad de un debate bien informado. En la democracia, un sistema previsional es una forma de tomar decisiones para la seguridad en edad avanzada y es crucial y significativo tratar de realizar estas selecciones de políticas.

A modo de conclusión quiero señalar algunos elementos de la OIT y sus respuestas con respecto a la reforma previsional. Como mencioné anteriormente, se necesitan soluciones amplias, integrales, donde la protección y sus políticas deberían combinarse con la implementación de un consenso y de los derechos de los trabajadores, el principio de justicia. Este es, precisamente, el tema que está en la agenda de la OIT, que, asimismo, puede proporcionar su experiencia e idoneidad amplia en cuanto al trabajo en el sistema previsional y proporcionar un marco internacional respecto a los temas previsionales.

Tenemos el Convenio N° 102 de la OIT (Relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, de 1952), que es muy importante en la Unión Europea en este contexto, y los diferentes procesos en Polonia, que será un miembro futuro de la Unión Europea, el nuevo consenso respecto a la seguridad social en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 que yo mencioné, que proporciona una nueva visión respecto de la seguridad social y las directrices para apoyar el debate político y la reforma.

Por supuesto, la OIT también tiene y apoya un enfoque tripartito, que es clave en la puesta en marcha del consenso, como un ingrediente esencial de la reforma previsional, y señala la importancia del sistema, donde para la sustentabilidad es tan importante el aspecto social como el financiero. Las organizaciones de empleados y empleadores deben estar involucradas en este consenso nacional de una base amplia y también realizar la capacitación de los actores sociales para tener una participación bien informada en la toma de decisiones. Este es un elemento clave

de la OIT y su enfoque que, como se mencionará en otra intervención en este seminario, es parte del esfuerzo que se está haciendo en Europa Central y del Este.

Por otra parte, el nuevo consenso en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 fue más allá del sistema previsional; reafirma que la seguridad social incluye la seguridad de ingresos y accesos respecto del cuidado de la salud, una necesidad y un derecho de todos. La situación del mundo en este sentido es particularmente dramática en la actualidad. Una de cada cinco personas en el mundo tiene una cobertura adecuada y la Conferencia juzgó que la prioridad más alta debería darse a extender la cobertura, que el Director General de la OIT, Juan Somavía, lanzó en junio de 2003 con la *Campaña mundial en materia de seguridad social y cobertura para todos*.

Existe una iniciativa importante del Director General, que estableció la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, de carácter independiente. Esta Comisión, con las copresidencias de los Presidentes de Finlandia y Tanzania, publicó un informe en febrero de 2004 cuyo mensaje principal es que el proceso de globalización debe y puede cambiarse. Una de sus recomendaciones es que la protección social para todos debe garantizarse en esta economía globalizada.

Muchas gracias.

LECCIONES Y DESAFÍOS DE 23 AÑOS DE REFORMAS  
ESTRUCTURALES DE LOS SISTEMAS DE JUBILACIONES Y PENSIONES  
EN AMÉRICA LATINA

**Fabio Bertranou**

*Especialista Principal en Seguridad Social de la Oficina Subregional de la OIT en Santiago*

El motivo para exponer sobre 23 años de reformas se refiere a que en 1981 comenzó la reforma previsional estructural en Chile. Este es el punto de partida para hacer una síntesis de algunos aspectos importantes, que me parece relevante mencionar de las reformas ocurridas en la región.

América Latina es una región donde se ha realizado una gran experimentación en términos de reformas de los sistemas de jubilaciones y

pensiones. No pretendo resumirlas y hacer una comparación sistemática de las mismas debido a que existe abundante literatura al respecto. En esta oportunidad quiero destacar algunos elementos estilizados de las reformas y ciertos problemas que considero necesario resaltar para contribuir a alimentar el debate nacional sobre la reformulación del sistema de jubilaciones y pensiones.

Como punto inicial comenzaré con algunos conceptos claves y un resumen de la tipología de las reformas. Después quisiera destacar algunas reflexiones sobre los efectos de las reformas: los efectos más positivos y visibles, como también las consecuencias más adversas que ha habido por la adopción de ciertos modelos y, fundamentalmente, los condicionamientos generados por el contexto económico y socio-laboral. Finalmente, me referiré de manera sintética a algunos desafíos relevantes.

### **Los objetivos de los sistemas previsionales y las opciones de reforma**

Los objetivos de los sistemas de jubilaciones y pensiones pueden resumirse en cuatro (cuadro 1). Desde el punto de vista individual, están las funciones de “seguro” y “suavización del consumo”. Desde la perspectiva del gobierno, partiendo de la premisa que éste asume los intereses sociales, y por lo tanto, desde la perspectiva social, los objetivos son el “alivio de la pobreza” y la “redistribución”.

Cuadro 1

#### OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS DE JUBILACIONES Y PENSIONES

<b>Desde la perspectiva individual</b>	<b>Desde la perspectiva del gobierno (social)</b>
Seguro	Alivio de la pobreza
Suavización de consumo	Redistribución

En cuanto a la función de seguro, se pretende reducir las consecuencias que implica la incertidumbre a nivel individual por el desconocimiento de la expectativa de vida. Es decir, a nivel de las personas desconocemos si nuestra expectativa es muy distinta de la expectativa de vida promedio de la población. En cuanto a la suavización del consumo, pretendemos garantizar cierto nivel de consumo estable durante todo el ciclo de vida, incluyendo la etapa laboral y aquella que se inicia después del retiro de la fuerza laboral activa. Esta clarificación de los objetivos básicos es fundamental para no asignarle a los sistemas previsionales objetivos prioritarios que escapan a su esencia, como, por ejemplo, el desarrollo de mercados financieros.

En cuanto a las opciones de reforma a los sistemas contributivos, teniendo en consideración la necesidad de financiamiento, una mirada estilizada (cuadro 2) muestra que pueden existir cuatro opciones o una combinación de las mismas. Al momento de la reforma, en general, los países de América Latina tenían esquemas de beneficio definido que habían agotado sus reservas, por lo que se ubicaban como sistemas de reparto. La discusión de la reforma se concentró en cómo modificar este sistema de reparto y adoptar alguna forma total o parcial de un sistema de cotización definida con reserva. Es decir, moverse hacia un esquema de contribución definida con fondo y, en particular, organizado con cuentas de capitalización individual (también alternativamente podrían ser colectivas). De esta manera, los 12 países latinoamericanos que realizaron reformas estructurales adoptaron alguna forma de organización con cuentas de capitalización individual.

Cuadro 2  
OPCIONES ESTILIZADAS DE POSIBLES REFORMAS

	<b>Sin fondo o reserva</b>	<b>Con fondo o reserva</b>
Beneficio definido	Reparto (PAYG)	Esquemas ocupacionales o planes provistos por empleadores
Contribución definida	Cuentas nocionales	Cuentas de capitalización individual o colectiva

En consecuencia, el debate se centró en la reformulación o transformación de los sistemas, tomando como eje la diagonal que se observa en el cuadro 2: desde el reparto a la capitalización individual. Sin embargo, ahora han aparecido otras opciones que buscan considerar una contribución definida pero en un esquema sin fondo o reservas (la presentación del profesor Nicholas Barr se concentró en esto). En otros países también se está discutiendo cómo adaptar los beneficios definidos que tienen fondo o reserva, pero éste no es un debate muy importante en América Latina.

### **Reformas y paradigma dominante**

Si uno tuviese que caracterizar las reformas y el paradigma dominante a partir de la reforma realizada en Chile, correspondería considerar el que se consolida con las recomendaciones que hizo el Banco Mundial en 1994 en su informe *Envejecimiento sin crisis*. De esta forma, la propuesta consiste en adaptar un sistema con varios pilares que trate de cumplir distintos objetivos.

El primer pilar es de carácter básico, redistributivo y busca aliviar la pobreza. Esto cumpliría con los objetivos desde el punto de vista social. Un segundo pilar, complementario, que es contributivo y busca sustituir ingresos, provee básicamente la función de seguro; esto cumpliría con los objetivos de la perspectiva individual, y un pilar complementario, voluntario, de contribución definida, que busque promover el ahorro para la vejez. Es decir, reforzar los objetivos desde la perspectiva individual.

Todo el eje de la discusión que hubo en los años noventa estuvo abocado a cómo adaptar los sistemas para introducir un primer, segundo y eventualmente tercer pilar. El debate fundamental fue en torno al segundo pilar y todas las reformas en la región debatieron intensamente y propusieron alternativas para estructurar el sistema de pensiones a partir del segundo pilar. Esta es una cuestión importante para reflexionar, dado que ciertamente limita el enfoque de la reforma.

La principal consecuencia de lo anterior fue poner más acentuación en adaptar los sistemas en función de los objetivos individuales que mencioné anteriormente, dejando en un segundo plano los objetivos desde la perspectiva del gobierno. Por lo tanto, el sistema no fue construido desde el primer pilar. El tema del financiamiento consistió en la adaptación del

segundo pilar hacia uno de contribuciones definidas, administrado privadamente.

### **Características de las reformas**

La literatura caracteriza y clasifica las reformas como estructurales y no estructurales. Las no estructurales son aquellas reformas paramétricas que modificaron aspectos del financiamiento y las condiciones de adquisición del sistema de reparto tradicional. Las reformas estructurales, también llamadas “dos en uno” porque además incluyeron una reforma paramétrica, modificaron al sistema previsional público e introdujeron un esquema de contribuciones definidas, con ahorro en cuentas individuales administradas privadamente.

Esta es una caracterización general y si uno observa el mapa de las reformas en América Latina pueden identificarse 12 países que adoptaron reformas estructurales: partiendo por Chile en 1981 y siguiendo con el resto desde los años noventa. Seis países adoptaron importantes reformas que ya han cumplido entre 6 y 10 años de antigüedad. Bolivia, El Salvador, México, Nicaragua y República Dominicana adoptaron un sistema que se podría caracterizar como “sustitutivo”, de acuerdo a la distinción que hace el profesor Carmelo Mesa-Lago. Es decir, la reforma que sustituyó el sistema de reparto por otro de capitalización individual. También se observan países como Colombia y Perú, con reformas “paralelas”, que hicieron reformas estructurales, en las que se incluía una reforma del sistema público, pero dejándolo como una alternativa al sistema de capitalización individual. Finalmente están países como Argentina, Costa Rica, Ecuador (este país todavía no tiene implementada la ley) y Uruguay, que adoptaron un sistema “mixto” o que complementaron un sistema de un pilar de reparto de beneficio definido administrado públicamente, con un pilar complementario donde había un papel fundamental de la administración privada y de las cuentas de capitalización individual.

Pareciera que las reformas no estructurales hubiesen pasado a un segundo plano. Sin embargo, en los últimos años han cobrado mayor vigor. Respecto de los países que no reformaron al estilo de los 12 países mencionados, el caso de Brasil es el más representativo de reforma de carácter no estructural, que incluye la reforma de 1998-1999 del régimen

para asalariados del sector privado y la reciente reforma para los trabajadores del sector público. El resto de los países está considerando reformas o está adoptando alguna reforma al menos paramétrica.

## **Evaluación del desempeño de los sistemas previsionales y las reformas**

Los criterios relevantes para hacer una evaluación y que pueden alimentar la discusión sobre el desempeño y las posibles reformas o reformulaciones futuras son básicamente siete:

- Cobertura de la fuerza laboral
- Nivel de las prestaciones
- Costos de administración, y competencia en el caso de una industria competitiva que administra el sistema
- Evolución de la reserva o fondo, la rentabilidad y el impacto en los mercados conexos (mercado de capitales, seguros, etc.)
- Efectos fiscales
- Solidaridad y equidad distributiva
- Igualdad de género

Hay una importante cantidad de temas para analizar que son imposibles de considerar completamente en esta breve presentación. Por lo tanto, destacaré algunos temas y haré algunas reflexiones puntuales.

En cuanto a los resultados positivos, además del importante avance que hubo en la estandarización y unificación de diversos esquemas (esto es una cuestión que hicieron tanto las reformas paramétricas como las reformas estructurales), en algunos países se observa una ligera mejoría en la cobertura.

Entre los resultados adversos pueden distinguirse la caída de la cobertura de la fuerza de trabajo en la mayoría de los países, el incremento de las desigualdades y las inequidades, la eliminación o erosión de algunos mecanismos solidarios y el impacto en el costo fiscal.

Si hubiese que reflexionar sobre cuáles aspectos fueron olvidados y subestimados en las reformas, podría decirse lo siguiente. Hubo fallas en la priorización adecuada de los objetivos previsionales y en el diseño e implementación de un primer pilar inclusivo. Los reformadores subestimaron la capacidad institucional del Estado para administrar

una reforma y un sistema más complejo que el predecesor. También se subestimó la real capacidad de las personas para aprovechar las ventajas de un sistema con mayores posibilidades de elección. Problemas como la miopía y persistencia en las decisiones inhibieron las ventajas relativas que ofrece un sistema con posibilidades de elección entre esquemas y/o administradores. Simultáneamente hubo cierta subestimación de la capacidad de la economía para generar suficientes empleos en el sector formal o registrado de la economía. La mayoría de las proyecciones financieras y actuariales contemplaba un mejor desempeño de la economía y el empleo, minimizando de esta manera los problemas de cobertura y financiamiento de la transición. Finalmente, también existió cierta subestimación de la capacidad estatal para regular adecuadamente una nueva industria de fondos de jubilaciones y pensiones con características propias y sin demasiados antecedentes

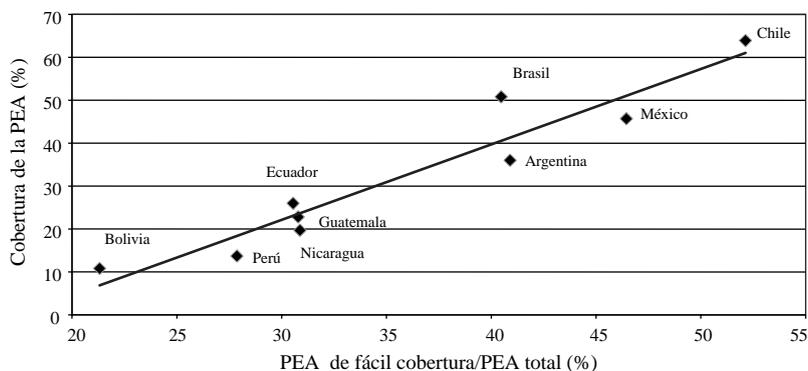
Dentro de las fallas en relación a las premisas utilizadas para el diseño del nuevo sistema se destacan dos aspectos: considerar que a partir de la adopción de un sistema con régimen de financiamiento de contribuciones definidas podrían modificarse los incentivos del mercado laboral y alterar la estructura del empleo mejorando la formalidad, así como considerar que una reforma estructural reduciría los compromisos fiscales.

### **Mercado laboral, empleo y protección social**

Las características de la forma de financiamiento del sistema previsional no parecen determinar el nivel de cobertura de la fuerza laboral (proporción de la PEA que contribuye). Por el contrario, la estructura del empleo parece determinar mayoritariamente el nivel de cobertura. Esto queda en evidencia con los datos que arroja la estructura del empleo en América Latina. A partir de un estudio publicado en el *Panorama Laboral 2003* de la OIT (OIT, 2003), puede agruparse a la fuerza laboral en aquella de fácil o difícil cobertura. La PEA de fácil cobertura es aquella que está empleada en forma asalariada en empresas de más de cinco empleados y los asalariados del sector público. Esta variable muestra una alta heterogeneidad regional, aunque está estrechamente relacionada con el nivel de cobertura efectiva de los sistemas previsionales, como se observa en el gráfico 1.

Gráfico 1

COBERTURA Y ESTRUCTURA DE LA PEA  
*Relación entre tamaño de la PEA de fácil cobertura y cobertura efectiva de los sistemas de pensiones*



La historia del empleo registrado o con contribuciones de cada trabajador ha cobrado mayor relevancia debido a que las reformas previsionales han reforzado el criterio contributivo de los sistemas. En todos los países ahora se requieren más años de contribución efectivos para acceder a las prestaciones o garantías públicas. En los sistemas de contribución definida, cada año de cotización cuenta en la definición del nivel de la prestación.

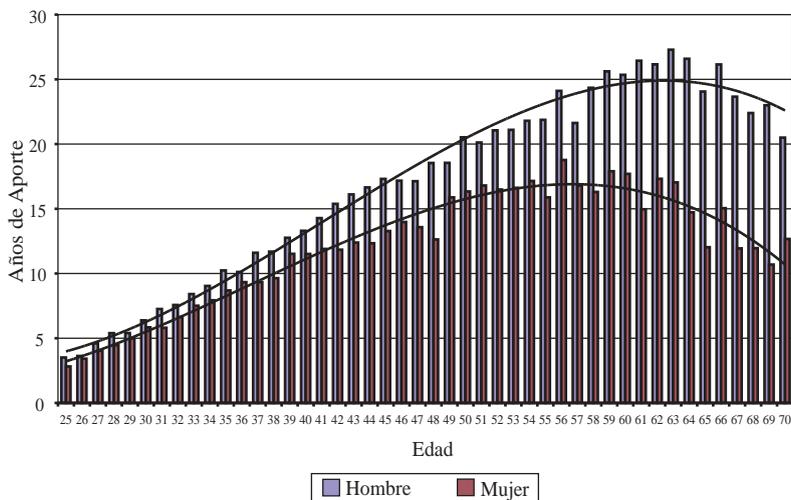
Esto refleja un aspecto importante, independientemente de que el sistema sea uno de reparto o de contribución definida con capitalización individual. La historia laboral importa para cualquiera de los sistemas, en el sentido que puede llegar a afectar el nivel de ahorro, pero también puede afectar fundamentalmente los años acumulados para poder acceder a una prestación. Esta es una de las limitaciones más importantes que enfrenta la cobertura en Argentina. El gráfico 2 muestra datos de la *Encuesta de Condiciones de Vida del año 2001* que da cuenta, para este año, de la cantidad de años de contribución que tenían los trabajadores de distintas edades.

Estas son percepciones individuales, que no necesariamente quiere decir que sean las contribuciones efectivas que han realizado los trabajadores. En general, el trabajador tendería a sobreestimar la cantidad efectiva de contribuciones. En el gráfico 2, por ejemplo, a los 65 años los

Gráfico 2

ARGENTINA: PROMEDIO DE AÑOS  
APORTADOS POR EDAD

(Encuesta de Condiciones de Vida, 2001)



trabajadores hombres tienden, en promedio, a informar entre 27 y 28 años de contribuciones<sup>1</sup>. Además, esto refleja la historia laboral pasada, es decir, las características del mercado laboral en el pasado, que ciertamente eran más favorables que las actuales. La situación es mucho más dramática en el caso de las mujeres, que requieren de los mismos años de cotización que los hombres, pero tienen una historia laboral mucho más inestable y con menos años de cotizaciones.

Para concluir estos comentarios sobre el papel del mercado laboral, en el gráfico 3 se observa el resultado de un estudio presentado en 2003 en un taller de historias laborales realizado conjuntamente entre la OIT y la Secretaría de Seguridad Social. El gráfico muestra la distribución de frecuencias de contribuciones para Argentina a partir de datos de los registros administrativos de la seguridad social. Este es un contador de meses de contribución entre 1994 y 2001. Dado que se requieren 30 años de contribución en el caso de Argentina (y esto ocurre en la

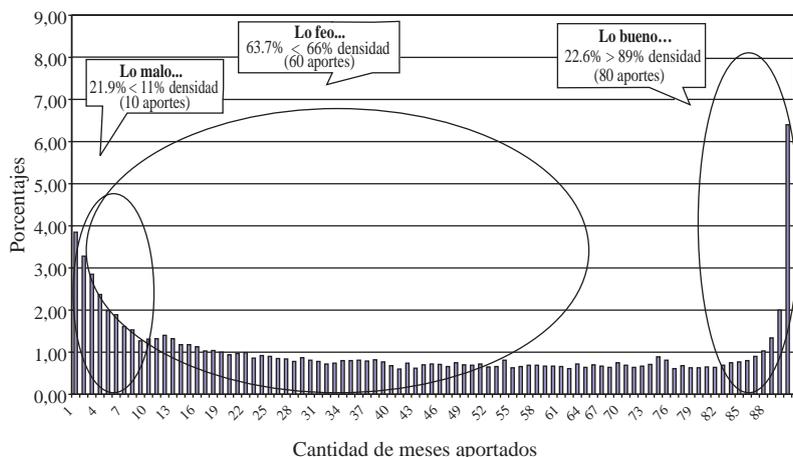
<sup>1</sup> Se requieren 30 años para acceder a las prestaciones públicas.

mayoría de los países de América Latina donde se elevaron los años de cotización requeridos para obtener una prestación), se necesita una densidad aproximada del 66%. Es decir, si se considera a un hombre que entra a los 20 años en el mercado laboral y se retira a los 65 años, se requiere que, durante el ciclo laboral, el trabajador contribuya durante el 66% de su vida laboral.

De esta forma se puede distinguir con claridad lo bueno, lo malo y lo feo de esta película. Ciertamente, lo malo es que hay una gran cantidad de trabajadores que no alcanzan a tener una densidad de cotización de más del 15%. Lo bueno es que hay otro grupo que tiene una alta densidad de contribuciones, aproximadamente el 22% de los registrados. Estos trabajadores tendrán un buen desempeño, independientemente de cómo sea el sistema, así sea de beneficio definido o de capitalización. Estos trabajadores tendrán una seguridad económica durante la vejez. Finalmente, lo feo es que si consideramos esto como si fuera la historia laboral completa, ciertamente no es la completa sino que es una

Gráfico 3

LO BUENO, LO MALO Y LO FEO.  
 ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS DE  
 APORTANTES AL SIJYP POR CANTIDAD DE APORTES  
 MENSUALES, 1994-2001  
 (Sector privado)



muestra de siete años, un 63% de los trabajadores que pasaron alguna vez por algún empleo registrado y en el que hicieron una cotización, es decir, que contribuyeron alguna vez a la seguridad social, tiene aportes con una densidad inferior al 66%. Es decir, no podrán contar con acceso a las prestaciones de vejez al cumplir la edad de retiro.

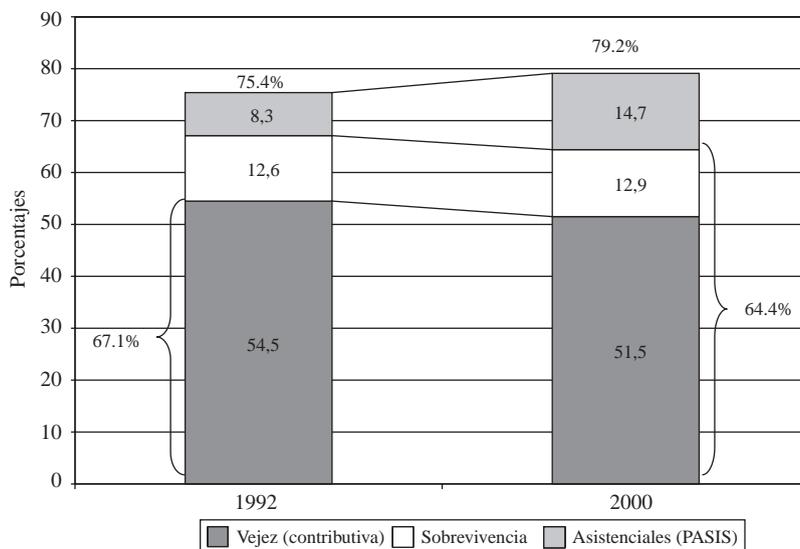
Esto refleja dos aspectos importantes: la gran heterogeneidad que presenta el mercado laboral, y los condicionamientos que impone a la cobertura un esquema de naturaleza estrictamente contributivo. Ahí está la necesidad de reformular el sistema hacia un esquema donde se cumplan no sólo los objetivos individuales sino también los objetivos sociales.

En relación a estas últimas observaciones, es interesante observar lo sucedido en Chile, que ha tenido un contexto macroeconómico y laboral mucho más favorable que el de Argentina, especialmente durante los años noventa. Chile también reforzó el carácter contributivo del sistema, dado que se requieren más años para contar con la garantía de pensión mínima. De esta manera, el desempeño de la cobertura previsional en Chile es representativo de un país donde ha habido cierta estabilidad económica y existe una percepción de buen desempeño del sistema de seguridad social reformado.

Sin embargo, durante los últimos 10 años, a pesar de que la cobertura total (proporción de la población mayor de 65 años que recibe una jubilación o pensión) aumentó desde un 75.4% a un 79.2% (gráfico 4), la cobertura agregada de los esquemas contributivos se redujo, y el aumento está explicado por la expansión del régimen no contributivo de pensiones asistenciales. Esto corrobora lo mencionado anteriormente en cuanto a que se requieren más compromisos fiscales para poder mantener la cobertura. El sistema, a pesar de que se movió hacia un esquema en donde teóricamente existen más incentivos para contribuir, dado que el trabajador acumula sus contribuciones en cuentas individuales, ciertamente no ha generado una mayor cobertura de la población económicamente activa. De hecho, la proporción de trabajadores que se pensionan a través del sistema contributivo ha bajado.

Gráfico 4

CHILE: COBERTURA PREVISIONAL.  
POBLACIÓN 65 AÑOS Y MÁS  
(Encuestas CASEN, 1992 y 2000)



## Desafíos

Finalmente, creo que podemos resumir en dos grupos los desafíos. El primero tiene relación con revertir la paradoja de la protección. En general, los sistemas proveen más y mejor protección a los trabajadores menos vulnerables. Esto se refleja en el estudio del *Panorama Laboral 2003* de la OIT, en donde hicimos una comparación sistemática de la cobertura, a partir de encuestas de hogares, de nueve países de la región. Efectivamente, allí se observa que los trabajadores mejor posicionados en el mercado laboral son aquellos que reciben más protección.

Es necesario revertir esta paradoja. Puede contribuir a esto cambiar la falla en la concepción y el diseño del primer pilar previsional. En algunos países está ausente y, en donde está presente, existe una desarticulación e inconsistencias entre las prestaciones asistenciales y las prestaciones mínimas y básicas (dependiendo de las características del primer pilar adoptado).

El segundo conjunto de desafíos se relaciona con el segundo pilar. Este componente, ciertamente, pone más acento en los objetivos individuales. Sin embargo, se observa un déficit en lo que se refiere a la cultura previsional, agravado tanto por las características inestables que ha presentado la economía durante los últimos años, como por políticas erráticas, relacionadas con las mismas reformas previsionales.

Otro aspecto es la adecuación de las regulaciones para evitar las desigualdades y la discriminación en las prestaciones. Este es un trabajo muy complejo. El tema del género adquiere gran relevancia al igual que las diferencias existentes también por tipo de empleo y ocupación. Finalmente, debe abordarse el tema de la competencia y de los costos de administración en los sistemas privados, aspecto en el que no es necesario ahondar sino destacar debido a que es ampliamente conocido por todos.

Para cerrar, me gustaría subrayar que ciertamente existen limitaciones en la información y el conocimiento para poder hacer evaluaciones del desempeño de los sistemas previsionales y de las reformas, y de esta manera mejorar la calidad de la política pública en esta área. Se necesita conocer mejor cuál es el impacto que ha generado en el ahorro nacional la introducción de estos esquemas de capitalización individual, y no solamente el efecto que ha tenido el esquema en términos de cómo ha evolucionado el fondo. La reforma marcha también acompañada de un desahorro que se produce en las cuentas públicas por el déficit fiscal de la transición.

Asimismo, el estudio de los efectos en el mercado laboral también ha sido muy limitado. Se ha trabajado con el supuesto de que la reducción de las contribuciones mejoraría la eficiencia del mercado laboral. La introducción de esquemas de contribución definida también mejoraría los incentivos a cotizar, pero no contamos con evidencia concluyente. Existen algunos estudios que podríamos mencionar para el caso de Chile, pero son limitados.

Hay escasa información sobre el nivel de las prestaciones que otorgan los nuevos sistemas. Esta es una cuestión donde debería trabajarse activamente para tener mejor información. No se puede hacer comparaciones sistemáticas del desempeño de los sistemas porque la información es muy disímil e imperfecta.

Finalmente, se debe conocer mejor el efecto de los beneficios no contributivos y de las prestaciones mínimas o básicas en los incentivos a

participar en los esquemas contributivos. Justamente esta propuesta de redefinir o rediscutir el primer pilar tiene que ir de la mano de una discusión más comprensiva del sistema, del impacto de éste en conjunto. Se pueden cumplir los objetivos del primer pilar, pero podrían estarse afectando los incentivos para cotizar en el segundo pilar. Para esto se requiere mejor información sobre cuál ha sido el desempeño de estos esquemas durante los últimos años en la región y también continuar analizando experiencias internacionales en estos aspectos.

Muchas gracias.

## REFORMA PREVISIONAL EN EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE

***Elaine Fultz***

*Especialista Principal en Seguridad Social,  
Oficina Subregional de la OIT en Budapest*

Los países de Europa Central y del Este han pasado desde socialismo a economías de mercado y han cambiado enormemente en los últimos años, en parte justamente por la influencia de las reformas realizadas en América Latina y especialmente en Argentina. Entonces es muy interesante para mí tener la oportunidad de venir aquí por primera vez y aprender algo sobre su situación. Observo muchos paralelismos y espero que hoy, cuando hable de Europa Central, ustedes vean también paralelismos interesantes.

Quisiera dividir mi presentación en tres partes. En primer lugar, exponer sobre el contexto para la reforma, después referirme a los distintos enfoques que se han tomado y, en tercer lugar, a cuáles son los resultados anticipados.

Primero quiero decir algo muy breve respecto del punto de partida, relacionado con cómo eran los sistemas previsionales bajo el régimen socialista en Europa Central y del Este. Por lo general, dado que estos sistemas tenían una previsión solamente estatal, es decir, no tenían otro tipo de sistemas jubilatorios complementarios, la edad de retiro era baja, de 55 años para mujeres y 60 años para hombres, un poco más baja que en Europa Occidental.

Las jubilaciones eran bastante redistributivas en los períodos socialistas, lo que se logró precisamente por la existencia de pisos y techos sobre montos de prestaciones que hacían que las estructuras de

las mismas fueran bastante chatas y redistributivas. A pesar de esto, en los países socialistas de Europa Central el gasto del sistema previsional respecto al PIB era bajo porque también los salarios eran bajos como parte del PIB.

Estos sistemas previsionales tenían una tensión muy importante durante los años de transición, que era la pérdida del empleo. Vemos que entre 1990 y 2000, por ejemplo, los países de Europa Central y Oriental perdieron muchos puestos de trabajo; Bulgaria perdió casi un tercio de sus puestos de trabajo, Polonia, el 11%. Cuando el PIB de estos países empezó a crecer nuevamente, como ocurrió en muchos países a mediados de la década de los noventa, no vieron la misma situación de recuperación, con lo que la pérdida de los puestos de trabajo ha sido bastante fuerte.

¿Cómo afectó esto a los sistemas previsionales? De dos maneras. En primer lugar, causó una gran pérdida en la cantidad de contribuyentes. Muchos de los regímenes en nuestras zonas perdieron el 20% de los contribuyentes, Albania casi más de la mitad, Eslovenia menos del 10%, pero en general la pérdida es de un rango del 20%.

Pero al mismo tiempo, los sistemas previsionales de esta zona experimentaron un gran aumento en la cantidad de jubilados. Esto se explica por el uso de estos sistemas previsionales para absorber el desempleo en exceso durante los años de transición. En la década de los noventa hubo un 20% de aumento en la cantidad de beneficiarios.

Entonces, la caída en los contribuyentes y el aumento en los beneficiarios colocaron a estos sistemas previsionales bajo una situación económica muy precaria.

Después de los *shocks* iniciales de la transición, cuando las economías en muchos de los países comenzaron a recuperar un poco su estabilidad, uno de los primeros temas en la agenda para la reforma era justamente el sistema previsional. La necesidad de esta reforma fue impulsada en parte por los problemas financieros que acabo de mencionar, y también por un gran deseo de parte de todos los gobiernos, empleadores y trabajadores, de rediseñar los regímenes para poder calzar las nuevas condiciones en las economías de mercados que están tratando justamente de construir los gobiernos de Europa Central y del Este.

Dividí en tres partes los diferentes enfoques de la reforma. En primer lugar, ajustar los parámetros de los sistemas previsionales existentes, es decir, cambiar la edad jubilatoria, las fórmulas de prestaciones,

etc. En segundo término, y muy importante, el paralelismo entre las dos regiones es un esfuerzo de reducir el seguro social a favor de los ahorros individuales. Este ha sido un tema muy importante para Europa Central y del Este. En tercer lugar, tratar de propiciar nuevas opciones para sistemas voluntarios de ahorros. Quiero comentarles cada uno en detalles.

En cuanto a cambiar los parámetros de los regímenes, los sistemas existentes han hecho muchísimos esfuerzos, justamente enfocados en que las fórmulas de prestaciones sean más individualizadas y relacionadas con los ingresos. Esto se ha hecho de varias maneras diferentes. En casi todos los países, exigiendo más cantidad de años de trabajo para obtener esta jubilación, además, eliminando ciertas formas de redistribución, incluyendo los pisos y techos y algunas prestaciones; en el caso más extremo, adoptando los esquemas de regímenes de CDN, como el profesor Nicholas Barr mencionó en su presentación. Esto pasó en dos países, Letonia y Polonia, y está siendo considerado por otros países también incluyendo la República Checa y Hungría, como comentaré más adelante.

En este momento vemos que todos los países de Europa Central y del Este han aumentado la edad de jubilación; los últimos casos fueron los de Eslovaquia y la República Checa, donde se sancionó una ley con respecto al aumento de la edad de jubilación. Los aumentos han sido generalmente de dos o tres años más para los hombres y de cuatro a seis años para las mujeres.

La mayoría de los países ha mantenido las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a sus edades; si bien en muchos casos han reducido la brecha, es decir, que la diferencia es menor que en otra época, este proceso no ha terminado definitivamente. La discusión de la edad de jubilación continúa y algunos países ya han aumentado por segunda vez.

Fabio Bertranou me comentó que uno de los temas a los que podría referirme eran las formas en que los países de nuestra región han intentado abordar la pérdida de cobertura. Ojalá pudiéramos traerles verdaderamente soluciones interesantes y útiles, pero debo decirles francamente que yo considero que éste es uno de los problemas a los que no se ha prestado mucha atención. Insisto, ha habido grandes pérdidas en la cobertura y muchos problemas financieros, es decir, cómo financiar los sistemas previsionales, pero no hay mucho que se esté haciendo para

encontrar nuevas maneras de cubrir a aquellos trabajadores que se han salido del sistema previsional y, por lo tanto, hay una informalización en la economía.

En la región vemos un gran esfuerzo de unificar las cobranzas de las cotizaciones de la mayoría de los sistemas de seguridad social por una única agencia de recolección, lo que se hace bajo la presión del FMI y también del Banco Mundial. En este esfuerzo de unificación, aparentemente en ciertos casos se pueden manejar algunos problemas, como por ejemplo de la recolección de información de diferentes fuentes gubernamentales o de agencias gubernamentales en un lugar dentro del gobierno donde se puede compartir esta información. Se puede detectar algún tipo de incumplimiento, pero no aporta mucho para poder llegar al sector informal.

Hay un experimento muy interesante que se ha realizado en Bulgaria, donde el Gobierno ha creado diferentes niveles mínimos de salarios para los empleados en distintas profesiones. Este es un esfuerzo para combatir la falta de inscripción y de esta manera hay niveles mínimos para 48 diferentes profesiones. Sin importar qué tan bajo sea el salario, el Instituto de Seguridad Social cobrará como si estuviera en este nivel mínimo, es decir, esto tiene sus pro y sus contra. Por supuesto, de alguna manera constituye un esfuerzo desesperado para manejar esta falta de información en nuestra región. Mencionaré algunas de las cosas que estamos haciendo.

Dije anteriormente que hay una falta de cumplimiento con el requisito de la cotización en Europa Central, lo que no sólo está relacionado con el trabajador autónomo o las pequeñas empresas. Ha habido moras en los pagos, por ejemplo en Rumania. Si vemos el tipo de empresa a las que nos referimos, las empresas estatales son las que tienen la participación más importante. Esto tiene que ver con diferentes entes de recolección, de cobranza y hay que ver de qué manera se puede tener una voluntad mayor para poder justamente cobrar esos aportes de las grandes empresas.

Ser miembro de la Unión Europea puede ayudar. Dada esta voluntad del gobierno de mirar hacia otro lado y de que las grandes empresas no paguen esos aportes es como si fuera una asistencia que les estamos dando, entonces no sería malo si uno es parte de la Unión Europea para evitar este problema.

Quiero referirme al segundo tipo de cambio, relacionado con la privatización parcial de los sistemas previsionales, reemplazando el seguro social con las cuentas individuales de ahorro.

Entre los países que serán miembros de la Unión Europea se pueden distinguir los que han establecido cuentas de ahorro individual obligatorias, de gestión comercial. Los líderes de la zona son Hungría y Polonia, que lo hicieron en 1998 y 1999, seguidos por Letonia, Estonia y Bulgaria, y en 2003 Eslovaquia también sancionó una ley de privatización que no se ha implementado todavía. Lituania ha adoptado una combinación muy interesante, como un híbrido en la privatización; en este país el segundo pilar es voluntario para todos, pero si un empleado se une, puede tomar la contribución del primer pilar al segundo, con lo que tiene un costo de financiación de la transición, si bien no tiene un segundo pilar obligatorio.

A diferencia de la situación en Chile, donde el sistema de seguro social se reemplazó por diferentes cuentas individuales, todos los países en Europa Central han seguido algo como el modelo argentino. Es decir, todos tienen sistemas previsionales combinados, donde el sistema de reparto, el estatal, sigue con un papel importante; proporciona el 75% de las prestaciones mientras que el 25% restante está proporcionado por un segundo pilar relativamente pequeño. ¿Por qué es así? Habría que decir que los sistemas previsionales de Europa Central y del Este son más maduros y, de hecho, los costos de financiación de la transición están reemplazando este sistema previsional por las diferentes cuentas individuales. Entonces, los gobiernos deben tener reformas más pequeñas por razones fiscales.

Las tasas de cotización en toda la región son bastante altas, hasta más del 30% en Polonia, de un 25% en promedio. Ningún gobierno en Europa Central ha querido aumentar la tasa de cotización para financiar un segundo pilar, lo que tiene que ver con sacar dinero del primer pilar. Con este tipo de tasas, la proporción de dinero que se ha sacado ha sido aproximadamente como máximo de un 25%. Entre los países que tienen sistemas privatizados en marcha, Hungría y Polonia son líderes en la región, con las tasas de cotizaciones más elevadas; todos los demás son más bajos.

Fabio Bertranou me comentó que sería importante hablar respecto de cómo los países de Europa Central están manejando el costo de la transición. Para darles una respuesta quiero referirme al caso de Polonia.

Les ofrezco este ejemplo porque no es fácil tener una respuesta integral, amplia, para esta pregunta por varias razones. En primer lugar, muchos países han aprobado leyes de privatización sin realmente analizar cómo manejarán los costos de transición en todo este período de cambios, dicen cómo lo pueden hacer durante dos o tres años, pero recuerden que la transición dura décadas; este es un tema que no ha recibido suficiente atención en los debates de políticas en Europa Central, por lo que es una pregunta difícil de responder. En segundo término, porque muchos países de Europa Central prosiguieron con esta reforma sin hacer el tipo de análisis actuarial a largo plazo que les permitirá entender en forma clara cómo se manejará la transición.

Pero Polonia es una excepción. En un estudio realizado por la OIT en Polonia, un análisis actuarial a largo plazo muestra claramente cuál será el costo de la transición y quién será el que cargará con el mismo durante un período de 50 años. El costo de transición en Polonia será de 1.5% a 2% del PIB en los próximos 50 años, un monto realmente muy grande en cuanto al ingreso. Hay tres enfoques posibles para pagarlo en Polonia: uno tiene que ver con los ingresos por la privatización, me refiero a ingresos provenientes de la venta a manos privadas de las empresas estatales; después tenemos los créditos, es decir, mayores préstamos al gobierno; y en tercer lugar ahorros, que es una forma de decir que uno recorta las prestaciones.

Mucha gente con la que hablé en Polonia cuando se realizó la privatización creía que los costos de la transición se podían cubrir por los ingresos de la misma, pero esto resultó ser insuficiente y se debió apelar a reducir las prestaciones de manera significativa. En gran medida se recortaron como una forma de compensar los costos de la transición. Puedo mencionarlo como un ejemplo de una reforma donde, de hecho, el objetivo de restaurar la solvencia financiera del sistema se logró, pero hubo un costo desde el punto de vista social que seguramente no es sostenible. Esta reforma seguramente tendrá que cambiarse, rediseñarse. Si los funcionarios polacos estuvieran aquí, dirían lo mismo, ¿por qué?, porque esto es demasiado bajo, está yendo por debajo del estándar mínimo de la OIT y de lo que los ciudadanos polacos quieren.

Otro tema de gran importancia está relacionado con las tasas de retorno sobre los pilares privatizados, que hemos analizado como parte de nuestro trabajo en la OIT en la Oficina de Budapest. Las tasas de retorno tempranas han sido negativas; utilizamos una metodología que

toma en cuenta todos los costos, no sólo el de gestión financiera sino también otros distintos, de afiliación, y lo que tiene que ver con los aportes. En Hungría, durante los dos primeros años de operación la tasa fue negativa. Al reexaminar las cifras en nuestra oficina vemos que ahora es de -3%, tomando en cuenta los últimos tres años. Esta es la última información que tenemos y no es demasiado prometedora.

Tal vez ustedes piensan que esto es así porque hubo deficientes retornos sobre la inversión en los mercados, pero hubo muchas inversiones en bonos públicos, como en Hungría y en Polonia, al momento de realizar este estudio. Entonces, ¿por qué tenemos este retorno negativo? Porque durante este período los bonos públicos en ambos lados obtenían buenos retornos. Entonces, ¿por qué les va tan mal a los sistemas previsionales con esos fondos? Aunque no pudimos responder a esa pregunta con nuestros estudios, sí podríamos decir que hubo un costo administrativo muy alto y seguramente esta es la razón principal de estos retornos reales negativos.

Polonia aprobó la legislación y redujo los límites legales en un esfuerzo para hacer un cambio en la situación y generar retornos positivos para los trabajadores. En Hungría, este problema no se ha podido abordar. Aquí hay un fenómeno interesante, donde las empresas más importantes logran una tasa de retorno bruta que no es mejor que la de las empresas más pequeñas, pero cobran más honorarios de gestión, del orden de 25% de la renta, es decir, son cargos administrativos que se comparan con el 8% para las empresas más pequeñas. Esta es una de las causas principales por las cuales el retorno de las empresas más importantes es negativo. Esto se está discutiendo y en Hungría se preguntan: ¿podrá el mercado abordar este tema o tiene que intervenir el gobierno?

Quiero hablar del tercer esfuerzo en Europa Central y del Este para establecer fondos de pensión complementarios voluntarios. Casi todos los países lo han hecho, los problemas principales han sido los esperados, y en algunos se ha debido pensar en la participación en forma voluntaria de los trabajadores más jóvenes, en inducir a los empleadores a hacer alguna contribución equiparable, en otros en estimular a los fondos que hagan negocios en el país, como por ejemplo en Lituania, que aprobó una ley.

Al analizar estos tres cambios en la región, se observan dos estrategias de reformas principales. Una se ejemplifica con Hungría y Polonia, es decir, con la privatización de una parte del régimen previsional.

Otra, ilustrada por la República Checa y Eslovenia, no consiste en privatizar, sino en reformar el sistema público existente y crear sistemas de pensiones voluntarias complementarias. Es decir, son dos enfoques generales diferentes.

Con la OIT, en la oficina de Budapest, estamos muy interesados en determinar por qué diferentes países eligen distintas estrategias de reforma. La estrategia de privatización se ha estudiado e investigado muy cuidadosamente en América Latina, y en Europa Central y del Este. Las explicaciones dicen que el esquema estatal tiene problemas, es decir, el Ministro del Trabajo pierde control, que se pasa al Ministro de Finanzas o de Economía –seguramente hay neoliberales allí– y les da ciertas ventajas al Banco Mundial y tenemos después una privatización.

Pero en dos países, República Checa y Eslovenia, donde también hay déficits importantes en la década de los noventa, esta cadena de eventos que describí no sucedió. De modo que en la oficina de Budapest estamos muy interesados en ver si podemos decir algo en la economía política de la reforma, en los países que han atravesado esta condición inicial de un déficit, pero que no tomaron el mismo camino. Entonces le preguntamos a la especialista Katharina Müller que nos dijera si existen características distintivas y por qué eligieron otro camino para la reforma.

Rápidamente les comentaré del análisis porque creo que es bastante interesante (Fultz, 2002, vol. II). Ella descubrió cinco características principales en la República Checa y Eslovenia:

1. Los costos de financiamiento de la transición fueron un factor clave en la decisión. En ambos países hubo actores importantes en el debate de la reforma, que los estudiaron y dijeron: “son demasiado altos, no podemos darnos el lujo de pagarlos”, a diferencia de los economistas neoliberales que tendían más bien a no enfatizar en los costos de transición. Yo diría que en la República Checa y en Eslovenia tenían un enfoque conservador.
2. En ambos países los gobiernos se veían obligados a tener consensos, en la República Checa un gobierno de minoría y en Eslovenia un gobierno de coalición, que no eran suficientemente poderosos para imponer precisamente un tipo de reforma controvertida.
3. En tercer lugar estaba la oposición de los sindicatos. Básicamente, en ambos países hubo una gran oposición por parte de los sindicatos, que vieron en la privatización una amenaza al sistema

previsional estatal y eran los que hacían las más grandes y mayores demostraciones y manifestaciones en las calles en contra de las privatizaciones.

4. Una orientación muy importante y fuerte hacia lo que sería el continente europeo en general, fue la percepción del apoyo técnico de la Unión Europea en contra de la privatización. Esto creaba un equilibrio entre los consultores del Banco Mundial y la Unión Europea, donde seguramente ellos se orientaban más hacia el medio de ambos.
5. Finalmente, y muy importante, la deuda externa estaba en niveles relativamente bajos, es decir, estos dos países no pidieron prestado demasiado dinero y seguramente eran menos susceptibles a la presión de instituciones o de entidades financieras extranjeras financieras. No tenían una presión de préstamos en este sentido.

Brevemente quiero comentarles lo que nosotros creemos en la oficina de la OIT en Budapest sobre algunas de las lecciones aprendidas en la privatización en los países de Europa Central y del Este, que creo se pueden comparar con algunos de los comentarios realizados antes.

En primer lugar, aparentemente hay un descalce entre esta estrategia de reforma y los entornos de transición. A diferencia de ustedes, que aquí han tenido problemas financieros, en general no hubo un mercado financiero en la mayoría de los mercados de Europa Central y no han podido invertir allí. Tampoco tenían la experiencia reguladora para que esos mercados funcionaran adecuadamente. Asimismo, en los países que salieron del socialismo los empleados se veían confrontados con muchos riesgos y yo diría que tenían una gran necesidad, más que nunca, de compartir el riesgo como estrategia, pero los riesgos aumentaron y después, cuando se iban hacia una protección, se tornaban más hacia una protección individual.

En segundo término, puedo señalar que la complejidad y el costo de la privatización se subestimó en gran medida en el debate ideológico, que fue demasiado extenso y se alargó, pero cuando había que implementarlo se preparó muy poco. El resultado es que Hungría y Polonia tuvieron realmente comienzos muy difíciles en la privatización, muchas cosas no funcionaron bien y no se han podido resolver hasta el presente.

En tercer lugar, creo que nuestra experiencia regional demuestra una necesidad de cambiar la atención y los esfuerzos para mejorar los esquemas de la gobernabilidad. Quiero mencionar lo que ya se ha dicho anteriormente; yo creo que la privatización y su experiencia demuestran que no se puede pasar por alto la necesidad de la buena gobernabilidad; nadie está a salvo de esto y, tal vez, ésta sea la lección más importante de nuestra experiencia en Europa Central y del Este.

Muchas gracias.

## 4.

### DEBATE

*Coordinador: ahora comenzará el panel constituido por todos los disertantes, con preguntas de ustedes y coordinado por el Secretario de Seguridad Social, señor Alfredo Conte-Grand, que debatirá sobre temas prioritarios y desafíos de la previsión social en general y en Argentina.*

**Alfredo H. Conte-Grand**  
*Secretario de Seguridad Social*

Estimados amigos, creo que hemos tenido una mañana tremendamente rica en información, en reflexiones y también en sugerencias, que nos deben despertar el interés y, por lo tanto, no ocuparé más tiempo e invitaré a ustedes a que realicen las preguntas a nuestros panelistas.

En la explicación de estas *notional accounts* que nuestro amigo Nicholas Barr nos dio, con sus ventajas e inconveniencias, si bien él dijo no es “el” modelo, yo creo que es un modelo que merece que hagamos algunas precisiones. Haré una primera pregunta al profesor, quien probablemente nos puede desarrollar y explicar un poquito más el tema de la cuenta y el adicional por intereses o por reconocimiento del crecimiento que se realiza cada año en este modelo. Esto es muy interesante, porque nos permite analizar cómo el trabajador va participando en el desarrollo de la economía.

**Nicholas Barr**

Muchas gracias, creo que hay un tema de orden general en el diseño de los sistemas de jubilación o del sistema previsional que fue

señalado por varios oradores. El país o lo que producen los trabajadores se debe dividir en distintos usos, una parte de esto se utilizará como inversión, otra para consumo y es esta última la que se tiene que dividir entre los trabajadores y los jubilados. O sea, hay dos cuestiones o preguntas estratégicas: una es ¿qué puede hacer Argentina para aumentar el crecimiento del producto? y después, ¿de qué manera este producto se debe dividir entre trabajadores y jubilados? Hay un tema estructural que no se puede evitar: si uno tiene un esquema muy inflexible, se crea una regla que establece de qué manera se debe dividir el monto entre los trabajadores y los jubilados; si uno usa un sistema diferente, el CDN con una cierta variabilidad o un sistema de distribución distinto, la división del *output* entre los trabajadores y los jubilados es una cuestión de decisión política a medida que los eventos se sucedan.

El primer punto principal que quiero señalar es que no se puede dejar de lado la necesidad de dividir el *output* entre los trabajadores y los jubilados y la diferencia entre los distintos sistemas de previsión es de qué forma se hace esto. Con aportes definidos, lo que se dice es qué obtendrá uno cuando se jubile y eso dependerá de dos cosas: cuánto uno ha aportado durante su vida laboral y también, entre comillas, de la “tasa de interés” que se acredita a la cuenta de cada uno. Esta tasa de interés podría ser la tasa de crecimiento de la cuenta total en Argentina, en cuyo caso el índice de retorno tendrá que ver con cuánto aumentan los salarios reales y qué pasa con el empleo, o sea, que si aumentan los salarios reales y disminuye el desempleo, habrá un índice, un retorno mayor que se acreditará a la acumulación con miras a la jubilación que si ocurre lo contrario o si aumenta el desempleo.

Esta es una manera de permitir que los trabajadores y los jubilados participen en el crecimiento económico. Pero esto se puede hacer de manera diferente: si uno tiene un sistema de distribución con aportes definidos, la cantidad total que aportan los trabajadores aumentará a medida que se incrementen los salarios. Esto define que el ingreso total del fondo de seguridad social aumentará a medida que lo haga también el crecimiento económico, lo que significa que se podrán pagar jubilaciones mayores a los jubilados. Creo que el tema planteado es absolutamente fundamental.

Los sistemas nocionales dividen de alguna manera los ingresos entre los trabajadores y los jubilados, mientras otros esquemas lo hacen de otra forma y volvemos a lo que dije en la primera exposición: los

aportes a los sistemas nocionales, o los sistemas nocionales son un sistema más, no “el” sistema y la forma como se dividen los fondos entre trabajadores y jubilados es una de las variables a analizar.

### **Alfredo H. Conte-Grand**

Muchas gracias. Nuestro amigo Emmanuel Reynaud quiere complementar esta respuesta.

### **Emmanuel Reynaud**

Quiero darles el ejemplo de las dos reformas nocionales que se realizaron en la Unión Europea, Italia y Suecia, porque me parece interesante tener en mente que, en el mundo real, los sistemas que han sido implementados no corresponden al modelo teórico del sistema. El profesor Nicholas Barr, cuando presentó el modelo del sistema, habló del concepto de los esquemas justos desde el punto de vista actuarial, pero en los dos países donde se implementó hay un elemento de estos sistemas previsionales que está relacionado con la solidaridad y la redistribución. Hay créditos libres, que no corresponden a aportes pagados por los trabajadores y los empleados en este sistema por varias actividades; puede haber crédito por servicio militar, desempleo, maternidad; en Italia, en particular, existen créditos adicionales por trabajo insalubre o cuando uno empieza a trabajar antes de los 18 años de edad.

En mi presentación señalé que cuando uno quiere establecer una relación más estrecha entre los aportes pagados y el nivel de beneficios o de prestaciones que uno recibirá, es más bien un tema de redistribución o solidaridad explícitamente en el escenario político, y es una decisión que se toma explícitamente con respecto al nivel de solidaridad, y quién pagará la solidaridad. Esto se cumple en los esquemas CDN y también en los esquemas de distribución clásicos.

### **Pregunta del público**

Si resulta tan importante la determinación de esta tasa de retorno y de estas distintas posibilidades que nos explicaban recién, mi pregunta es si en los países que han modificado su régimen hacia cuentas nocionales, ¿han realizado modificaciones en su Constitución Nacional

o está claramente definido en las leyes, quiénes, cómo y en qué circunstancias se determinarán estas tasas de retorno, o quedan libradas a la voluntad de, llamémoslo, el gobierno de turno? Porque temo que en países como en los nuestros, donde durante décadas los jubilados han sufrido por los aumentos jubilatorios, ahora toda la población sufra por las tasas de retorno adecuadas en sus cuentas, con lo que universalizaríamos la incertidumbre.

### **Nicholas Barr**

De dos países que tienen estos esquemas comprendo que el retorno está incluido en la ley de seguridad social, que define la variable que determina esa tasa de retorno. De todas maneras, volviendo un poco atrás, si me preguntan, ¿qué es lo que importa más para la jubilación?, mi respuesta es: un gobierno efectivo. Si uno tiene un gobierno efectivo, hará que funcione cualquier diseño sensato de un sistema previsional, pero si el gobierno no es efectivo habrá problemas con cualquier tipo de sistema previsional. Es un mito decir que con convertir algo en ley van a proteger a los jubilados, los gobiernos pueden cambiar y modificar las leyes, estos cambios en la legislación pueden tener legitimidad democrática y podemos apoyarlos, o bien esos cambios pueden tener menos legitimidad democrática. Los gobiernos, o sea la ley, definen la variable, la tasa de crecimiento del monto total. Esto significa que esa variable se torna muy sensible a lo político y a lo económico, entonces la pregunta es: ¿cuán independiente es la oficina de estadística que calcula estas cifras de los demás organismos del gobierno?

La pregunta que usted está haciendo es importante: ¿cuán segura y confiable es la definición de tasa de retorno? Mi respuesta es: en países con gobiernos efectivos son parte de la ley y van a ser implementadas de manera sensata, los derechos de los jubilados serán protegidos, pero el hecho de incluirlo en la ley no garantiza en sí mismo que se proteja a los jubilados.

### **Pregunta del público**

¿Qué opina de lo que está pasando en este país, de que el trabajador está cautivo en el mercado de las AFJP (Administradoras de Fondos de

Jubilaciones y Pensiones, de Argentina), no tiene la posibilidad de pasar al reparto si quiere? Lo único que tiene es que cuando comienza puede elegir, pero no se hace propaganda para que se elija, directamente se considera indecisos a aquellos que no eligen y pasan a sortearse en distintas AFJP y el Estado no interviene en este asunto.

### **Alfredo H. Conte-Grand**

Le pediré a nuestra amiga Elaine Fultz que conteste esta pregunta, porque muy probablemente este fenómeno también ocurre en los países de Europa Central y del Este. ¿No es así?

### **Elaine Fultz**

Estoy de acuerdo con la opinión que creo subyace en su pregunta, y es que ésta es una posición difícil en la que se ven los trabajadores. Por otro lado, creo que tenemos muchas pruebas de que la opción en este tipo de esquemas es cara y darle a los trabajadores la opción en ciertas situaciones tendrá un costo para la totalidad del sistema. Realmente no tengo pruebas suficientes que presentarle de Europa Central y del Este para responder a su pregunta, porque en estos países hasta ahora los sistemas privados han sido muy populares e incluso en Hungría, donde el Gobierno aprobó una ley para permitir a la gente que volviera al sistema público, muy poca gente lo hizo. Me parece que América Latina tiene una situación diferente que la de Europa Central y no puedo usar esas experiencias para hacer un comentario.

### **Pregunta del público**

Quiero agregar que creo que en el Congreso tenemos la libre opción jubilaria, artículo 30, aprobado por los diputados y está retenido en el Senado. Tenemos la idea de que, más o menos, si le dieran la posibilidad a la gente, sobre todo a los más grandes, porque muchos entraron porque trabajaban en un lugar y si o si tenían que ser afiliados a la AFJP, no fue por elección, se pasaría casi un millón de personas o más al Estado. O sea que no sucedería lo que ocurre en esos países; acá la gente se pasaría, mucha gente fue hasta obligada a estar en las AFJP.

## Nicholas Barr

Estoy de acuerdo en que este es un tema muy importante. Yo no pretendería dar una respuesta para Argentina porque simplemente no conozco lo suficiente los detalles de este país, pero simplemente quiero hacer algunos comentarios generales.

En primer lugar, es importante separar dos temas. Uno es: ¿la gente debe tener la libre opción de elegir entre los esquemas privado y del Estado? Y una pregunta separada: ¿cuánta flexibilidad deberían tener los trabajadores para elegir entre los distintos sistemas privados? Creo que el primer tema es el más fácil, por lo menos en mi país, los trabajadores han tenido hasta ahora una libre opción de permanecer en el sistema previsional del Estado por una parte o pasar a un sistema privado, y tener su propia pensión o jubilación.

La elección individual, sin duda, siempre es buena. Uno siempre elige el restaurante donde cenará en la noche, pero para eso uno está bien informado y la competencia beneficia a todos, entonces la pregunta es: ¿se aplica esto también a las jubilaciones? La respuesta es no, no muy bien. Las jubilaciones son productos muy complicados. Yo recuerdo que en una conferencia en Londres le pregunté a una colega, que era profesora de finanzas, si entendía el sistema de jubilación de los profesores universitarios al que ambos pertenecíamos y hubo una larga pausa y ella después me dijo: “no, la verdad que no creo que sea una consumidora bien informada”. Si ella no es una persona bien informada, ¿qué pasa con el resto de nosotros?

Un tema es que los consumidores estén bien informados y otro, que la señora Elaine Fultz mencionó, es el costo de pasar de un sistema a otro. Los costos de administración de pasar de fondos de pensión de un sistema a otro son fijos. Cuesta lo mismo para una acumulación pequeña que para una acumulación grande, si tienen trabajadores de acumulación pequeña, pasarlos de un fondo al otro, la administración, probablemente, absorba la mayor parte de ese dinero. Lo que se sugiere es que hay un papel para la opción, o para la elección de los trabajadores, pero debería ser quizás una opción o una elección limitada, o quizás, como en Gran Bretaña, con la atención de la salud no soy yo el que elige, sino mi médico de familia, que actúa como representante mío y es el que toma la decisión.

Esta es una larga respuesta, y no le estoy dando una respuesta específica para Argentina a propósito, pero es un tema muy importante y uno no debería asumir sin pensar como hacen algunos comentaristas externos, que dicen que la opción de los consumidores siempre es buena. Sólo es buena cuando los consumidores están bien informados.

### **Alfredo H. Conte-Grand**

Gracias profesor, me recuerda a nuestro buen amigo Carmelo Mesa-Lago, que explicó que había necesitado un asesor para su elección de retiro en la Universidad de Pittsburgh en Estados Unidos.

### **Comentario del público**

Me parece que el problema más grave que hay acá en Argentina no es sólo si hay que dar opción o no, sino que la gente tiene la opción, pero nadie sabe que tiene la opción. Hay muy poca gente que sabe que tiene la opción y no saben o no tienen idea. Ni siquiera es que están mal o mejor informados, la información es muy mala y en la actualidad hay una gran proporción de personas, más del 70% de los activos incorporados al sistema, que no ejercen su opción y por *default* caen a un sistema del cual no se pueden arrepentir, o sea no pueden volver al otro sistema.

### **Pregunta del público**

Se habló mucho de la renta que devengan estos fondos y Argentina ha tenido la experiencia de inflación y pérdida del poder adquisitivo de los mismos, con la devaluación que hubo a principios del 2002, al *pesificar*, han quedado terriblemente reducidos. Lo que no se puede explicar por lo que he leído en la bibliografía es que venimos de continuas crisis de tipo de cambio, crisis financieras y crisis de balances de pago. ¿Qué es lo que las causa? Si estos fondos no están invertidos en la actividad productiva, poco puedo pedir que en el largo plazo crezcan, con un tema peor, que nunca lograré entrar en el círculo virtuoso, sino que caeré en el círculo vicioso, donde no sólo se deterioran los fondos, sino que tengo una economía castigada por el tema de la imposibilidad de seguir produciendo. En consecuencia, no hay PIB, empleo e individuos que

puedan aportar al sistema y tampoco pagar impuestos. No sé qué reflexión pueden hacer al respecto, porque el tema me preocupa mucho.

### **Nicholas Barr**

Volvemos al punto que señalaba esta mañana cuando dije que se deben tener los ojos puestos en la pelota y esta es crecimiento y producción nacional. En ese caso, los sistemas jubilatorios son más sustentables. El argumento que se formula a favor de tener estos fondos o sistemas es que harán crecer la producción. Hay que disecar el argumento y entonces es: si uno pasa al sistema de jubilación con fondos, esto llevará a mayor inversión y producción.

La evidencia empírica sostiene que con frecuencia el financiamiento está asociado con un crecimiento de la producción, pero esto no ocurre en forma automática ni mágica. Las tres relaciones o los tres lazos pueden fallar. Lo que habló la señora Elaine Fultz de los ex países comunistas, si se fijan en la experiencia del comunismo, enormes tasas de inversión pero crecimiento económico negativo, o sea, que el hecho de tener alta inversión y altos ahorros no garantiza el crecimiento en forma mágica. Tiene que ser la inversión adecuada, en las industrias adecuadas.

Usted tiene absoluta razón cuando dice que lo que importa son las oportunidades de inversión productiva. De alguna manera, tener simplemente estos fondos de jubilación no es lo importante, sino tener la posibilidad de las inversiones. Esto me lleva de vuelta a lo que dije al final de mi exposición: o pagan los trabajadores, o pagan los jubilados, o crece la producción.

### **Pregunta del público**

La pregunta está dividida en dos. La primera es más una reflexión que una pregunta, pero igual la dejo planteada y después una pregunta concreta. Independientemente del sistema que se elija, con las bondades de cada uno de ellos, a partir de contribuciones definidas o de beneficios definidos, lo importante es el papel del Estado. Cuando en las constituciones, por lo menos en nuestra Constitución Nacional, está planteada específicamente la seguridad social como un beneficio y un mandato del Estado para ejercerla y prodigarla, entonces, independientemente de cada

uno de los sistemas, el Estado debe estar presente en el control y en saber que es el depositario y el fiel custodio de la seguridad social de un país. Esta es una de las reflexiones importantes: saber que el Estado, más allá del cualquier sistema elegido, tiene que ser el garante de que esto se dé.

La pregunta se refiere fundamentalmente al esquema de financiamiento. En este país estuvimos discutiendo desde hace mucho tiempo cuál es la mejor forma de financiar la seguridad social. Aquí nos dividimos siempre entre circunstancias relacionadas con lo que habitualmente llamamos base contributiva, sobre la base del trabajo, en que contribuyen aquellos que están en la vida activa, o si hay que financiarlos a través de rentas generales, o sea, de impuestos del sistema tributario. En el país hemos experimentado una circunstancia que al menos yo visualizo como contraria, porque en los últimos 10 años estamos financiando nuestro sistema de seguridad social con un 70% a partir de las rentas tributarias de otros impuestos, y solamente a través de un 30% de la base contributiva, o sea, aportes y contribuciones sobre nóminas salariales. ¿Esto es malo o bueno? ¿Hay que buscar un equilibrio o qué experiencia tienen ustedes en cómo se financian los sistemas de seguridad social?

## **Emmanuel Reynaud**

Quiero hacer un comentario bastante general, porque varios de ustedes ya han mencionado esta situación de crisis y creo que la historia nos da muchas lecciones para aprender. Es importante recordar que la mayoría de los sistemas estatales se concibieron como sistemas financiados con reservas. Cuando hablamos del sistema francés, alemán, estadounidense, fueron concebidos precisamente como sistemas de fondos. Luego de la Segunda Guerra Mundial, los países habían quedado destruidos y los sistemas ya comenzaban a funcionar como sistemas de reparto. Aquí es interesante hacer un paréntesis, ya que estoy hablando en inglés y cuando me refiero a sistema de reparto (*pay-as-you-go*) tiene una connotación de algo no muy seguro como sistema y no tiene la misma connotación que en español o francés. El sistema de reparto cumplió una función muy importante en la posguerra dado que había un problema distributivo debido a que la situación era dramática. En ese momento era importante ver cómo se podía sacar parte de la producción, que era

limitada por la destrucción mundial, para compartir entre la población activa y la gente de edad avanzada.

Creo que está relacionado con la historia cuando decimos que el 30% tiene que ver con la contribución y el 70% en impuestos. El equilibrio está vinculado con los impuestos federales sobre todo, pero como yo considero que el tema principal se relaciona con la gobernabilidad, la confianza en el sistema, en el gobierno, y cuando esta cuestión de la confianza no se resuelve, el problema siempre seguirá existiendo. Es sumamente importante manejar este tema de la gobernabilidad y hay un mensaje que sería importante dejar hoy: concentrémonos más en las materias de gobernabilidad y menos en aquello que tenga que ver con la filosofía competitiva con respecto a metodología de financiación.

### **Elaine Fultz**

Quiero agregar dos comentarios relacionados con la pregunta sobre los beneficios, de financiación, con contribuciones versus impuestos. No digo que ésta tendría que ser la verdad, por supuesto, pero es una perspectiva, la mía, sobre este tema.

Existen muchas pruebas en el mundo que teniendo estos sistemas de jubilación financiados por cotizaciones individuales, de alguna manera se crea una seguridad para el empleado. Es decir, aún un sistema de reparto tiene una especie de reclamo político, porque yo tengo el derecho a esto.

Una segunda observación, sobre la base de mi experiencia en Europa Central, está relacionada con el hecho de que los trabajadores que laboran y viven más allá del alcance de estas agencias de cobranzas son un grupo heterogéneo; es decir, no son todos iguales. Básicamente estamos hablando de trabajadores de bajos ingresos, de condiciones de trabajo también muy deficientes, con poca protección social, pero no todos. Como dije anteriormente en mi presentación, hay otras empresas importantes en Europa Central que no pagan y también hay industrias como la de la construcción donde los trabajadores ganan muy bien, pero en esta economía gris que mencioné anteriormente.

Si uno financia las prestaciones para estos trabajadores, que de hecho pueden pagar cotizaciones, no son pobres y están allá en el sector informal debido a lo que ha sucedido en la economía, hay dos consecuencias negativas: primero, se estaría sobrecargando el sistema

impositivo más de lo necesario, porque ellos pueden pagar la cotización y, segundo, sus jubilaciones en el futuro seguramente serán menos seguras de lo que serían si estuviesen pagando cotizaciones, porque no tienen esa vinculación “yo pague” y, por lo tanto, tengo ese derecho a cobrar.

### **Alfredo H. Conte-Grand**

Lamentablemente se ha cumplido el horario. Daré la última pregunta.

#### **Pregunta del público**

Quiero preguntar en cuanto a la relación o la posibilidad de introducir un sistema CDN en Argentina. La gran ventaja de un sistema CDN en Europa, Italia, Suecia, tanto como ha sido en el Este de Europa, es que este tipo de diseño del sistema previsional no produce costos de transición, por eso ha sido elegido por países con sistemas maduros, deuda externa alta, problemas fiscales. ¿En qué sentido un sistema CDN podría ser una ventaja para los países latinoamericanos, que ya han hecho la transición a un sistema de capitalización con sus correspondientes costos de transición? ¿Qué beneficios trae un sistema CDN para los países latinoamericanos que ya han hecho una reforma estructural? O, más bien, ¿será una opción de reforma para los países que todavía no han hecho ese paso hacia una reforma de capitalización individual?

### **Nicholas Barr**

Si un país ya tiene un tipo de sistema contributivo, por supuesto aquí cabe una pregunta: ¿por qué uno quiere tener un sistema CDN?, ¿por qué queremos un pilar actuarial? Esto tiene que ver con el diseño del sistema previsional.

Si un país ya ha atravesado los costos de transición, estoy de acuerdo con ustedes, no es necesario o no es claro por qué necesariamente uno querría tener un tipo de sistema nocional, además de aquel otro de capitalización, que uno ya tiene porque ha pagado los costos de transición.

Por otro lado, si tenemos un país que no ha tenido que pagar esos costos de transición, ahí sí hay una pregunta importante: ¿ese país quiere

pasar a este tipo de pensiones o jubilaciones? Es decir, capitalización: ¿esto puede aumentar el crecimiento de la producción? O el país dice: “no, nos vamos a quedar con el sistema de reparto”, porque evita los costos de transición, que es un tema importante. Si un país decide quedarse con el sistema de reparto, entonces una de las opciones es tener justamente las contribuciones nocionales, pero, como dije antes, esta es una opción y hay otras opciones, es una de tantas.

### **Alfredo H. Conte-Grand**

Muchas gracias, profesor. La última consideración.

### **Emmanuel Reynaud**

En este tema de costos de transición creo que es importante considerar la experiencia latinoamericana y en un país tan importante en la reforma, como Chile. Es importante tener en cuenta que los costos de transición tienen que ver con 40 años, no estamos hablando de 20, 10 ó 5 años, de modo que se debe tener en cuenta esta lección aprendida.

Otro tema es que el sistema CDN es un nuevo mundo, una nueva palabra también para un sistema antiguo. Aquí vemos una forma de sistema de reparto de hecho; en Alemania, Italia y Suecia han cambiado de un sistema de reparto a otro sistema de reparto, por lo que aquí tenemos las ventajas de cambiar la fórmula del sistema previsional.

### **Alfredo H. Conte-Grand**

Muchísimas gracias a todos los panelistas, a nuestros amigos que nos acompañaron.

## 5.

# PALABRAS FINALES

**Alfredo H. Conte-Grand**

*Secretario de Seguridad Social*

*Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social*

Con mucha satisfacción hemos podido conocer las reflexiones del profesor Nicholas Barr en relación con este nuevo paradigma, como algunos califican a las *notional accounts* y que, sin ninguna duda, sin ser “el” sistema, pueden ser “el” nuevo camino a seguir. En todo caso, son una forma y una metodología que deben revisarse cuando se entra en procesos como el nuestro de reforma, porque tienen todas las ventajas que se nos mencionaron y se acercan mucho a las necesidades que tenemos para diseñar un régimen básico que venga a dar respuesta a la problemática mencionada aquí: las personas que no llegan a cumplir los requisitos de la legislación inflexible vigente, que requieren un tratamiento con base en la consideración de la historia y la carrera laboral más completa de cada aportante. Esto, para así trabajar con técnicas actuariales y llegar al otorgamiento de prestaciones que consideren lo que cada uno hizo durante su vida, proporcional a sus esfuerzos contributivos, y dar respuesta a quienes no logran cumplir con los 30 años de servicio que exige esta ley, que el mercado de trabajo actual no permite tan fácilmente.

Este ejemplo, que la ponencia del profesor Nicholas Barr nos permitió analizar hoy con todas sus ventajas y sus inconvenientes, debemos seguir examinándolo y tiene muchas cosas que se relacionan con nuestras necesidades.

Cuando escuchamos las ponencias muy precisas y con mucho conocimiento de nuestros amigos Emmanuel Reynaud y de la señora Elaine Fultz, podemos concluir que se han mencionado muchos de los

temas que estamos manejando y discutiendo aquí en el país. Para nuestro país, uno de los que en América Latina sigue el camino de la transición demográfica junto con Cuba y Uruguay, la problemática que nos planteaban en la Unión Europea creo que nos deja enseñanzas muy interesantes para reflexionar. A nuestro país también se le aproxima esta problemática y, sin ninguna duda, la reforma que debemos plantear tiene que considerar muy de cerca este tema. Como decía uno de los expositores, no es un problema, es una gran ventaja y una satisfacción que se pueda vivir más y, por lo tanto, el planteo es que tenemos que considerar esa situación previsible. Nuestros demógrafos están trabajando a fondo para tener proyecciones lo más ajustadas posibles de los contingentes que nos toca cubrir y que la fórmula que planteemos para la reforma considere esta situación.

Y en relación con la experiencia que nos cuenta de la Europa Central y del Este, creo que fue tremendamente útil conocer lo que está pasando por allá. Como decía nuestra colega, tomaron más las fórmulas de Argentina que de otros países de América Latina y, por lo visto, por lo que se dijo aquí y por algunas conversaciones privadas que también hemos tenido con un poco más de detalles, los problemas que se presentaron allá son muy parecidos a los que tenemos aquí. El tema de los costos de estos sistemas mixtos y con carácter privado tiene tan poca solución allá como aquí. En el tema de las inversiones ustedes han visto países que tienen del orden del 70% de las mismas en papeles públicos, como nos ha pasado a nosotros. Lo que escuchamos de aquellos países nos tiene que permitir avanzar en la reflexión de cómo perfeccionamos y qué papel le damos a estos esquemas de tipo complementario de capitalización privada vigentes aquí.

Estimados amigos, todo esto, completado con la posibilidad que ustedes tuvieron de hacer algunas preguntas –hubiésemos querido fueran más, pero el tiempo a veces es tirano–, creo que nos ha permitido tener una jornada lo suficientemente útil.

No quiero terminar y cerrar sin decir que esto es una demostración más de lo que nos ha apoyado la OIT. Desde que asumimos la responsabilidad de esta Secretaría, que fue inclusive en el anterior Gobierno en plena crisis, tuvimos a la OIT con nosotros, para diagnosticar, para evaluar. Y espero que la seguiremos teniendo para fortalecer y poner objetividad, rigor e incluso permitirnos la participación de todos los actores sociales que son miembros de la organización en el proceso

de reforma que sin duda este año transitaremos. El apoyo es invaluable y, por otro lado, no sólo tiene el valor del conocimiento de nuestros colegas y amigos, sino también porque nos traen la experiencia de otros países que están con los mismos problemas que nosotros.

En nombre del señor Ministro, que me ha pedido que los salude y les agradezca su participación, damos por terminadas estas jornadas y quedamos como siempre a disposición de todos ustedes.

Muchas gracias.

\* \* \*

Al término de las exposiciones de los expertos internacionales y del debate coordinado por el Secretario de Seguridad Social, señor Alfredo Conte-Grand, la actuario de la Secretaría de Seguridad Social, señora Mercedes Bourquin, realizó una breve presentación de los principales resultados del estudio actuarial del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Este estudio fue preparado en conjunto entre el Servicio de Actividades Financieras, Estadísticas y Actuariales de la OIT en Ginebra, a cargo del señor Michael Cichon, y la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barr, N. 2001 *The welfare state as piggy bank* (Oxford, Oxford University Press).
- 2002 “Reforma de las pensiones: Mitos, verdades y opciones políticas”, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 55, Núm. 2 (Ginebra, Asociación Internacional de Seguridad Social, AISS), abril-junio.
- Bertranou, F.; Rofman, R.; Grushka, C.O. 2003 “De la reforma a la crisis: El sistema de pensiones en la Argentina”, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 56, Núm. 2 (Ginebra, Asociación Internacional de Seguridad Social, AISS), abril-junio.
- Bertranou, F.; van Ginneken, W.; Solorio, C. 2004 (en prensa) “The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay”, en *International Social Security Review* 57(4) (Ginebra, International Social Security Association, Blackwell Publishing).
- Bertranou, F.; Solorio, C.; van Ginneken, W. 2002 (eds.) *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT).
- Fultz, E. 2002 (ed.) *Pension reform in Central and Eastern Europe. Restructuring with privatization: Case studies of Hungary and Poland* (Budapest, OIT-OSR), Vol. I. *Pension reform in Central and Eastern Europe. Restructuring of public pension schemes: Case studies of the Czech Republic and Slovenia* (Budapest, OIT-OSR), Vol. II.
- Fultz, E.; Markus, R.; Steinhilber, S. 2003 (eds.) *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland* (Budapest, OIT-OSR).
- OIT, 2003 “Protección social y mercado laboral en América Latina”. Tema especial en *Panorama laboral 2003* (Lima, OIT).
- 2002 *Seguridad social: Un nuevo consenso* (Ginebra, OIT).

OIT-MTEySS 2003 *Historias laborales en la seguridad social: Estudios sobre las frecuencias de aportes* (Buenos Aires, MTEySS).

Reynaud, E. 2002 (ed.) *Reforma de las jubilaciones y concertación social* (Ginebra, OIT).

