

EL SISTEMA DE  
**PENSIONES EN CHILE**  
EN EL CONTEXTO MUNDIAL  
Y DE AMÉRICA LATINA:  
EVALUACIÓN Y DESAFÍOS

Ponencias del Seminario Internacional

Santiago, 22 y 23 de abril de 2004



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

EL SISTEMA DE  
**PENSIONES EN CHILE**  
EN EL CONTEXTO MUNDIAL  
Y DE AMÉRICA LATINA:  
EVALUACIÓN Y DESAFÍOS

Ponencias del Seminario Internacional

Santiago, 22 y 23 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 Sistema de Pensiones de Chile en el Contexto Mundial y de América Latina:  
Evaluación y Desafíos.  
Ponencias del Seminario Internacional  
Santiago, 22 y 23 de abril de 2004  
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2004*

ISBN 92-2-92-2-316043-X (versión impresa)  
ISBN 92-2-92-2-316044-8 (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: [biblioteca@oit Chile](mailto:biblioteca@oit Chile)

Vea nuestros sitios en la red: [www.oit Chile](http://www.oit Chile)

---

Impreso en Chile

EL SISTEMA DE  
**PENSIONES EN CHILE**  
EN EL CONTEXTO MUNDIAL  
Y DE AMÉRICA LATINA:  
EVALUACIÓN Y DESAFÍOS

Ponencias del Seminario Internacional

Santiago, 22 y 23 de abril de 2004

# ÍNDICE

<b>Prólogo</b>	9
<b>1. PALABRAS DE INAUGURACIÓN</b>	
AGUSTÍN MUÑOZ Director Regional de la OIT para las Américas (período 2002-2004)	11
<b>2. CONFERENCIA INAUGURAL</b>	
<i>La seguridad de ingresos en la vejez y el papel del Estado</i> NICHOLAS BARR Profesor de Economía Pública y Política Social, London School of Economics	16
<b>3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN SISTEMAS DE PENSIONES: REFORMAS, EVALUACIÓN Y LECCIONES</b>	
<i>La economía política de las reformas de los sistemas de pensiones de los servidores públicos: El caso de Brasil</i> HELMUT SCHWARZER Secretario de Previsión Social de Brasil	27
<i>Las dimensiones de género en la reforma de la seguridad social en Europa Central y del Este</i> ELAINE FULTZ Especialista Principal en Seguridad Social, Oficina Subregional de la OIT, Budapest	35
<i>La experiencia en países industrializados: la Unión Europea</i> EMMANUEL REYNAUD Jefe del Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social, Sector de la Protección Social, OIT, Ginebra	38
<i>Lecciones y desafíos de 23 años de reformas estructurales de pensiones en América Latina</i> CARMELO MESA-LAGO Profesor Distinguido Emérito de Economía, Universidad de Pittsburgh	45

<b>4.</b>	<b>EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE</b>	
	<i>El sistema de pensiones en Chile: Principales desafíos futuros</i>	90
	ALBERTO ARENAS DE MESA Subdirector de Racionalización y Función Pública, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda	
	<i>Evaluación de la política reciente de pensiones en Chile</i>	106
	SALVADOR VALDÉS PRIETO Profesor Titular del Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile	
	<b>Panel:</b> <i>El sistema de pensiones en Chile y la política social</i>	
	FABIO M. BERTRANOU Especialista Principal en Seguridad Social, OIT, Santiago	114
	RICARDO PAREDES Profesor, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad Católica de Chile	120
	ANDRAS UTHOFF Coordinador de la Unidad de Estudios Especiales, CEPAL	125
	<b>Panel:</b> <i>El sistema de pensiones en Chile: Objetivos, resultados y desafíos desde la economía política</i>	
	GUILLERMO ARTHUR Presidente, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones	133
	GUILLERMO LARRAÍN Superintendente de AFP	147
	ARTURO MARTÍNEZ Presidente, Central Unitaria de Trabajadores	152
	EVELYN MATTHEI Senadora, IV Región	156
	CARLOS OMINAMI Senador y Presidente de la Fundación Chile 21	166
<b>5.</b>	<b>LISTA DE EXPOSITORES, COMENTARISTAS Y MODERADORES</b>	171

# PRÓLOGO

Esta publicación contiene las ponencias realizadas en el Seminario Internacional “Sistema de Pensiones de Chile en el Contexto Mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos” organizado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la Fundación Chile 21 en Santiago, el 22 y 23 de abril de 2004. Este evento se enmarcó dentro de las actividades de cooperación técnica de la OIT y sus mandantes con el objeto de revisar experiencias internacionales y nacionales que enriquezcan el debate sobre el papel actual y futuro que tiene el sistema de pensiones vigente en el país.

La reforma de pensiones en Chile del año 1981 constituyó uno de los cambios estructurales más notorios y visibles del gobierno militar. El modelo adoptado no ha experimentado alteraciones sustanciales durante los gobiernos democráticos que le sucedieron. En cambio, los impactos de las mudanzas en el modelo de previsión han sido significativos en diversas dimensiones. La reforma se convirtió en referencia mundial para otras ocurridas en sistemas de jubilaciones y pensiones no sólo de América Latina, sino también de otras regiones en el mundo. Si bien el nuevo sistema no ha alcanzado una madurez considerable, los 23 años transcurridos hacen necesaria una evaluación en cuanto a sus resultados y perspectivas. Los nuevos desafíos que presenta el mundo del trabajo y la internacionalización de la economía chilena y mundial plantean interrogantes respecto a su efectividad para afrontar los años venideros. También interesa el impacto que ha tenido este modelo en Chile y en otros países de la región, en particular, sus consecuencias en términos de alcance y efectividad de la protección social. Una importante proporción de trabajadores se encuentra en la actualidad excluida del sistema, y seguirán de esta forma si no hay una oportuna reflexión de las posibles virtudes y defectos del sistema 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 de protección en materia de pensiones.

El seminario contó con el apoyo y financiamiento del Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social de la OIT en Ginebra y de la Oficina Regional de la OIT en Lima. Asimismo, queremos agradecer a la señora Clarisa Hardy, de la Fundación Chile 21, y al Diputado Edgardo Riveros por su participación como moderadores de los paneles. Fabio Bertranou, Especialista en Seguridad Social de la OIT en Santiago, estuvo a cargo de la coordinación técnica del seminario y de esta publicación. María de la Luz Celedón, Coordinadora de Publicaciones, fue responsable de la organización del seminario y de la edición del libro.

Santiago, noviembre de 2004

# 1.

## PALABRAS DE INAUGURACIÓN

AGUSTÍN MUÑOZ<sup>1</sup>

Señoras y señores:

Deseo, en primer lugar, dar a ustedes, en nombre del Director General de la OIT y en el mío propio, la más cordial bienvenida a este “*Seminario Internacional sobre Sistemas de Pensiones en Chile en el Contexto Mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos*”, y felicitar, al mismo tiempo, al señor Ministro del Trabajo y Previsión Social de Chile, Ricardo Solari, y al senador Carlos Ominami, Presidente de la Fundación Chile 21, por esta importante iniciativa.

Igualmente, deseo agradecer a nuestros ilustres conferenciantes, panelistas y moderadores que han prestado su profesional concurso para darle realce a esta actividad y, por supuesto, a nuestros colegas de la OIT tanto de la sede en Ginebra como de las Oficinas Subregionales de Chile y Budapest que nos han igualmente apoyado.

Un especial agradecimiento al señor Secretario de Previsión Social de Brasil, doctor Helmut Schwarzer, que nos honra con su presencia, así como a los ilustres parlamentarios, altos funcionarios públicos, universitarios, colegas de la CEPAL y representantes del sector empresarial y sindical que han contribuido a darle relevancia a esta actividad internacional.

Los propósitos de este evento que se enmarcan en nuestros objetivos regionales e institucionales de querer analizar, profundizar y divulgar con los principales actores de la protección social, los impactos en el mundo del trabajo de la evolución de los sistemas de pensiones, sus problemas actuales, sus perspectivas a largo plazo y cómo ello se inserta o debería insertarse en los valores de *trabajo decente para todos* y *de justicia social* que propiciamos.

De allí que en determinadas ocasiones, como en esta, hayamos decidido apoyarnos y extender este esfuerzo de reflexión más allá de nuestros constituyentes clásicos, como la Fundación Chile 21, a fin de que instituciones como ésta puedan ser

---

1 Director Regional de la OIT para la América Latina y el Caribe (período 2002-2004).

también las difusoras de nuestros valores universales que justificaron la emergencia de nuestra Organización hace ya 85 años.

Los sistemas de pensiones en el contexto mundial, en América Latina, y en Chile, en particular, han experimentado evoluciones significativas y disímiles desde que el seguro social fuese aplicado por Bismark en la Alemania del siglo XIX y que ulteriormente Lord Beveridge insistiera en los principios de universalidad y unicidad.

Nuestra institución ha contribuido a estos principios, fundamentalmente al de la universalidad de cobertura a través de los Convenios y Recomendaciones, así como en los enunciados de importantes pronunciamientos como la Declaración de Filadelfia de 1944 y el de Trabajo Decente de 1999.

Sin embargo, hay que destacar que en nuestro continente los sistemas de pensiones, su aplicación y desarrollo no han sido una preocupación de los últimos decenios, sino que forman parte de una larga historia de políticas públicas que se introducen a partir de los años 20. Como elemento de interés podemos señalar que entre 1920 y 1950, aproximadamente 14 países de América Latina habían establecido sistemas de pensiones. Entre estos países se destacan los actuales cuatro titulares del MERCOSUR, más sus asociados: Chile y Bolivia, Costa Rica, México, Cuba, Perú, por nombrar sólo algunos.

Más allá de los juicios o evaluaciones que puedan hacerse acerca de la eficacia de esos sistemas, lo cierto es que su aplicación y desarrollo mostró una preocupación del Estado por la puesta en marcha de una política social.

Chile ha sido uno de los notables pioneros en materia de reforma del sistema de pensiones y tal como lo dice la convocatoria de este encuentro, esta reforma constituyó uno de los cambios estructurales más notorios y visibles del gobierno militar que no ha sido fundamentalmente alterado por los gobiernos democráticos que le sucedieron.

Como Organización Internacional del Trabajo y como Oficina Regional para América Latina y el Caribe insertamos esta preocupación, en primer lugar, en el contexto de nuestro continente, el que ha estado muy marcado desde los años 90 por dos megatendencias: la reafirmación de la democracia y el fuerte impulso dado a la globalización y a las reformas estructurales.

La reafirmación de la democracia y la apertura de mercados, como tendencias centrales, son signos extremadamente positivos para un continente como el nuestro que ha vivido, en general, experiencias de intolerancia, represión, dictaduras y subdesarrollo económico.

Sin embargo, la democracia es sinónimo de justicia social y hoy en día nos enfrentamos a la conjunción de una serie de factores. El primero es la persistencia de nuestros problemas históricos de pobreza, desigualdad y exclusión social. Estas enormes dificultades, que han coartado los esfuerzos de nuestros países por construir sociedades fundadas en la justicia social, se manifiestan en el hecho de que, todavía

hoy, alrededor del 45% de nuestras poblaciones vive en la pobreza, y también en que la globalización en su forma actual y las reformas estructurales realizadas no extienden sus beneficios a toda la gente.

Nuestra publicación regional *“Panorama laboral”* ha puesto en evidencia ciertos déficit en lo que se refiere al nulo progreso laboral de la región en el año recién pasado: bajo crecimiento del producto; 11% de desocupación como promedio; disminución del poder adquisitivo de los salarios mínimos e industriales; aumento del porcentaje de personas que viven bajo la línea de pobreza, que pasa de 43% en 1999 a 49.3% en 2003; reducción de 0.5% de la productividad media de los trabajadores; fuerte disminución de la cobertura social; aumento en muchos países del fenómeno inflacionario y porcentajes de trabajo informal del 50% como promedio regional.

Esto conlleva obviamente a un aumento del riesgo laboral que afecta la cohesión social, la gobernanza y la democracia.

Latinoamérica es la zona con mayor desigualdad en el mundo. “Es altamente desigual en cuanto a ingresos y también en el acceso a servicios como educación, salud, pensiones, agua y electricidad”, dijo David de Ferranti, vicepresidente para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, quien el año pasado junto a un equipo de su entidad elaboró el informe *“Inequidad en América Latina y el Caribe: ¿Quebrando la historia?”*

En el día de ayer he sido invitado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo junto al Presidente de la República del Perú, doctor Alejandro Toledo, al lanzamiento del sustantivo informe del PNUD, denominado *“La democracia en América Latina”*.

En la primera sección de ese informe se señala que la democracia en América Latina se instala en sociedades con altos niveles de pobreza y desigualdad. Una primera mirada a la democracia, desde la democracia, revela que muchos derechos civiles básicos no están asegurados y que la pobreza y la desigualdad muestran a nuestras sociedades entre las más deficitarias del mundo.

El informe comienza con una definición del desarrollo de la democracia y sus carencias principales en la región, contrastando las reformas que han sido aplicadas con las realidades políticas y económicas. A partir de esto, surge un conjunto de interrogantes: ¿Cuánta pobreza y cuánta desigualdad toleran las democracias? ¿Cómo afectan estos contrastes la cohesión de las naciones? ¿Qué relevancia tiene la democracia para los latinoamericanos? Los resultados de la encuesta de opinión, similares a los del Latinobarómetro, revelan que el 54.7% de los latinoamericanos estaría dispuesto a aceptar un gobierno autoritario si éste resolviera la situación económica. Las razones que explican este dato preocupante quizá se encuentren en los contrastes señalados.

Se podría de esta forma afirmar que los déficit sociales son carencias de la democracia y de allí que se tenga que realizar una muy dura crítica a aquéllos que

pretendan tratar separadamente los temas económicos de los sociales y ambos escindidos de una agenda democrática.

Diversas cumbres internacionales han confirmado que la Organización Mundial del Comercio no podrá de manera durable desconocer o ignorar los temas de la protección social, del medio ambiente, ni el respeto de los derechos sociales de los trabajadores y de los excluidos, temas que en su mayoría competen a la OIT. Los sistemas de derecho y las normas jurídicas permanecen inmutables, identificando el derecho al Estado y el Estado a la territorialidad y a la soberanía. Sin embargo, ahora estamos descubriendo que el territorio ya no es un santuario y que la soberanía puede ser compartida, pues la globalización actual está caracterizada antes que nada por las tecnologías que han abolido las fronteras y las distancias.

Ello debería, igualmente, permitir una universalización de los derechos humanos como valores universales. Sin embargo, la relación entre sistemas de derecho, globalización y universalización de los derechos humanos fundamentales es aún muy ambigua.

La emergencia de lo que podríamos denominar “un derecho de la globalización” con vocación económica es en estos momentos mucho más rápida y más eficaz que la globalización del derecho social.

Recién, en el curso de los últimos diez días, la Comisión para la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe que se celebrará en Guadalajara, México, el próximo 28 de mayo, menciona que como prioridad los Estados deben reducir las desigualdades a través de estrategias de reducción de la pobreza; la ejecución de reformas económicas y sociales dirigidas principalmente a integrar los costos sociales en la economía mediante la creación de una fiscalidad suficiente, y la modernización y consolidación de los regímenes de protección social para que puedan otorgar una amplísima y eficaz cobertura.

Nuestra noción de *trabajo decente* contempla estos planteamientos y tiende a reforzar el principio de justicia social con una propuesta ética encaminada a la universalidad de los derechos sociales y a su aplicación, aplicabilidad que estuvo desde el inicio de nuestra Institución y que se ha venido reforzando con el tiempo.

Testimonio de este esfuerzo han sido últimamente, por ejemplo:

- El Compromiso Tripartito Regional: XV RRA, Lima, 2002.
- La Declaración de Salvador de Bahía, septiembre 2003.
- La Declaración de Presidentes de Argentina y Brasil, denominada Consenso, Buenos Aires, octubre 2003.
- La Declaración de la XIII Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz, noviembre 2003.
- La Declaración de los Ministros de Comercio, Miami 2003.
- Declaración de Nuevo León, suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno de Las Américas, 13 de enero de 2004.

- La Declaración de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR, 15 y 16 de abril de 2004.

Regresando al tema que nos preocupa, hoy en día podemos percibir que internacionalmente se manifiestan, más allá de las consideraciones políticas y sociales que acabo de exponer, dos tendencias en materia de reforma de los sistemas de pensiones: la de la capitalización y su administración por entidades privadas y el fomento al desarrollo de cuentas privadas individuales y capitalizadas.

Nuestro enfoque institucional se basa, en primer término, en el principio de que cada sociedad debe elegir sus esquemas, sean estos solidarios, individuales o mixtos, en un marco de principios básicos que pueden resumirse en:

- Un rol prioritario del Estado y de los actores sociales en facilitar, promover y extender la cobertura; es decir, alta prioridad a la extensión de la cobertura.
- Que los beneficios conlleven seguridad y no discriminación.
- Que exista una administración sólida y transparente de los esquemas con adecuada información.
- Que hayan bajos costos de administración y eliminación de comisiones innecesarias.
- Que las eventuales cuentas individuales no debiliten la solidaridad de los sistemas.
- Que se respeten los principios de igualdad de género.
- Asegurar una viabilidad financiera de largo plazo.

Los principios enunciados de este enfoque institucional que serán muy bien explicados por nuestros colegas durante este evento, al insertarse en los idearios de *trabajo decente* y *de justicia social*, nos permiten avanzar en la resolución de un importante conflicto en relación con la cobertura que se deriva de las contraposiciones existentes entre individualización y la solidaridad hacia aquéllos que disponen de poca capacidad de ahorro o están absolutamente carentes y al margen de los sistemas, como determinadas personas que forman parte de la categoría de trabajadores independientes o pertenecen al sector informal de la economía.

Distinguidas y distinguidos participantes: Deseo, finalmente, reiterarles mis felicitaciones y agradecimientos por este esfuerzo de reflexión sobre un tema tan prioritario que no solamente forma parte de nuestra agenda institucional, sino que es parte integral del compromiso de que nuestros constituyentes tienen con la sociedad y fundamentalmente con la democracia.

Muchísimas gracias por vuestra atención.

## 2.

# CONFERENCIA INAUGURAL

LA SEGURIDAD DE INGRESOS EN LA VEJEZ Y EL PAPEL DEL ESTADO<sup>1</sup>

*Nicholas Barr*<sup>2</sup>

Me gustaría comenzar agradeciendo al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a la Fundación Chile 21 y a la OIT por haberme invitado. He observado la evolución de las pensiones en Chile durante muchos años por lo cual es particularmente un placer estar aquí.

Se me encargó hablar acerca del sistema de contribución definida<sup>3</sup> desde la perspectiva de la economía del bienestar. Me voy a concentrar en los principios generales. No voy a intentar señalar qué es lo que Chile debería o no hacer. Mi intención es dar algunas orientaciones que los encargados de política en Chile podrían considerar. La primera parte de mi exposición presenta algunos elementos de contexto, la segunda parte evalúa el sistema de contribución definida, la tercera ofrece algunas conclusiones.

---

1 Estoy muy agradecido con Sander Huizinga por haber tomado notas detalladas de mi presentación, de las cuales esta es una versión revisada. Para mayor discusión vea Nicholas Barr (2000), “*Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices*”, Working Paper WP/00/139 (Washington DC, Fondo Monetario Internacional), el cual se puede obtener en <http://econ.lse.ac.uk/staff/nb>. Una versión más corta bajo el mismo título se puede encontrar en *International Social Security Review*, Vol. 55, N° 2 (Oxford, Blackwell Publishers Limited), abril-junio 2002, pp. 3-36, o en español como “Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 55, N° 2 (Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social), abril-junio 2002, pp. 3-41.

2 Profesor del Public Economics, European Institute, London School of Economics and Political Science, London.

3 Los sistemas de pensiones de contribución definida y de beneficio definido están explicados en la sección siguiente.

## Elementos de contexto

### *Objetivos*

¿Por qué tenemos pensiones? Desde la perspectiva del individuo, las pensiones tienen dos propósitos:

- *Suavizar el consumo*: Permiten a la persona redistribuir de su juventud a su edad adulta, es decir, redistribuir a lo largo de su ciclo de vida. De manera similar, los préstamos estudiantiles le permiten a la persona redistribuir desde su mediana edad a sus años de juventud.
- *Seguro*: Los individuos no saben cuanto tiempo van a vivir. Puedo sostenerme durante mi vejez utilizando mis ahorros, pero me arriesgo a quedarme sin dinero. El propósito principal de una anualidad (renta vitalicia) es asegurarse contra ese riesgo.

El gobierno puede tener objetivos adicionales:

- *Alivio de la pobreza*: Se puede justificar tanto en términos de equidad como en términos de mantener la estabilidad política.
- *Objetivos distributivos*: Los gobiernos pueden tener objetivos distributivos adicionales al alivio de la pobreza, es decir, ayudar a suavizar el consumo de los trabajadores con menor remuneración.

### *Teoría económica y el papel del Estado*

¿Cuál es el papel del Estado para lograr estos objetivos?

En lo que los economistas llaman un mundo “primero-mejor” (*first-best*), los individuos están bien informados y no existe incertidumbre. Las implicaciones de esto son que:

- Las personas se proveen para la vejez mediante el ahorro y para la educación mediante préstamos.
- En ausencia de riesgo no hay necesidad de seguros; si el riesgo está presente, se cubre mediante seguros actuariales privados.
- La pobreza “transitoria” se maneja mediante préstamos.

En este mundo el Estado no tiene ningún rol, excepto el de proveer un alivio a la pobreza “permanente”.

En la práctica, sin embargo, vivimos en un mundo que los economistas llaman “segundo-mejor” (*second-best*). En particular, dos problemas se destacan:

- Información imperfecta: Los consumidores pueden estar imperfectamente informados. En principio esto se puede resolver dándoles la información que necesitan. Si quiero comprar un computador puedo obtener la información necesaria en una revista de computación. Es importante notar que debo ser capaz de entender esta información. En contraste, puedo estar mal informado acerca del cuidado de mi salud; puedo no tener información relevante, e incluso si el doctor me la entregara, ésta puede ser tan complicada técnicamente, que no la entienda lo suficientemente bien como para tomar decisiones eficientes. Con pensiones, una pregunta particular es en qué grado los compradores de los productos provisionales están bien informados.
- El riesgo y particularmente la incertidumbre crean más problemas. La distinción es importante: con riesgo, la distribución de probabilidad de los eventos se conoce o puede ser estimada; con incertidumbre, no se puede. Los seguros actuariales pueden lidiar con el riesgo, pero no con la incertidumbre.<sup>4</sup>

Los problemas de información y de incertidumbre generan un rol significativo al Estado por razones de eficiencia. Este rol está completamente separado de sus objetivos distributivos y sería necesario, incluso si no existiera la necesidad de aliviar la pobreza y si no se deseara redistribución alguna.

### *Preguntas acerca del diseño de las pensiones*

Las pensiones estatales pueden tener diseños muy diferentes. Para expresar algunas ideas en ese sentido, considere las siguientes preguntas:

- ¿La pensión estatal debería: a) ser adicional a una pensión privada o convertirse en una garantía de pensión mínima; b) tener “prueba de ingresos” (*income tested*) (es decir, menor para personas con mayor ingreso), ser de tasa fija (es decir, igual para todos), o con un elemento relacionado con el salario (es decir, mayor para personas con salario previo mayor); c) mayor o menor, y d) más o menos redistributivas?
- ¿Debe ser de contribución definida o de beneficio definido?
- La edad mínima para pensionarse: ¿debería ser a) voluntaria, con pleno ajuste actuarial; b) fija, con o sin ajuste actuarial para un retiro posterior, c) aumentar de manera transparente con la esperanza de vida?
- El ajuste (*accrual rate*) durante la vida laboral del trabajador debe basarse en: ¿a) el crecimiento del ingreso por trabajador; b) el crecimiento agregado del

---

4 Las aseguradoras pueden calcular una prima solamente si pueden valorar el riesgo de que el evento asegurado ocurra. Si no pueden estimar esta probabilidad de una manera razonablemente exacta, no pueden calcular una prima eficiente.

- ingreso; c) la tasa de retorno de los activos financieros, y/o d) la esperanza de vida de la cohorte?
- Una vez que la anualidad (renta vitalicia) está siendo pagada, ¿debe ajustarse de acuerdo con el incremento de los: a) precios o b) salarios?

### ***Criterios de evaluación***

Al evaluar cualquier propuesta de reforma de pensiones es importante enfocarse en lo que realmente importa, lo cual se resume en las siguientes proposiciones.

- Proposición 1: mantenga los “ojos en el objetivo” (*eyes on the ball*), “el objetivo” es el producto nacional.
- Proposición 2: es esencial arreglar un esquema de pensiones público insostenible; moverse a un sistema de pensiones privado no colabora en nada para arreglar los problemas en el esquema público.
- Proposición 3: el efecto “incentivo” de las pensiones –públicas o privadas– importa.

### **Evaluando las pensiones de contribución definida**

En un esquema de contribución definida (CD), la pensión de la persona es una anualidad cuyo monto, dada la esperanza de vida, entre otras variables, está determinada sólo por el tamaño de lo que la persona acumuló para pensiones durante su vida. En contraste, bajo un esquema de beneficio definido (BD), la pensión de la persona se basa en su salario y en la duración de su servicio. En esta sección se discuten: (a) las ventajas que se le atribuyen a las pensiones de CD; (b) las características que son equívocas (es decir, pueden ser ventajas o desventajas dependiendo del punto de vista), y (c) las desventajas.

#### ***Ventajas atribuibles***

Consideraré tres ventajas que se le atribuyen a las pensiones de CD: facilitan la elección individual, fomentan la sostenibilidad y promueven la justicia o equidad actuarial. Argumentaré que, a pesar de que estas pueden ser ventajas, no son en ningún sentido exclusivas de los esquemas de CD privados, sino que pueden lograrse igualmente mediante otros mecanismos. Los esquemas de CD:

**Facilitan la elección individual.** Las pensiones de CD permiten una edad de retiro flexible; una persona se puede retirar más temprano con una pensión actuarialmente reducida, o más tarde con una pensión más alta. Esto es, indudablemente, una ventaja. Esto permite a las personas hacer elecciones de la edad a la cual se retiran y sus

estándares de vida durante el retiro. Sin embargo, la misma gama de elecciones se puede obtener de otras formas: por ejemplo, un esquema público de BD puede ofrecer ajustes actuariales *marginales*: la pensión de referencia a los (digamos) 65 años puede ser de BD, pero esta pensión puede reducirse actuarialmente cuando la persona se retira antes o incrementarse cuando se retira más tarde.

Una segunda ventaja es que las pensiones de CD permiten una combinación flexible de trabajo y retiro. Una persona puede recibir pensión, pero, si así lo desea, continuar trabajando al menos medio tiempo. Esta es indudablemente una ventaja pero, nuevamente, no es exclusiva para los esquemas de CD. Sería posible, por ejemplo, tener una pensión pública de BD con ajustes actuariales para demorar el retiro y un régimen razonable para combinar trabajo y pensión.

Tercero, los esquemas de CD se ajustan automáticamente a los aumentos en la esperanza de vida: con todas las demás variables iguales (edad de retiro, monto acumulado para pensión), una persona de una cohorte posterior va a recibir una anualidad inferior. Esta es una ventaja considerable. Una vez más, sin embargo, esto no es exclusivo de los esquemas CD; sería igualmente posible tener un esquema de BD en el cual la edad a la cual la pensión se comienza a pagar aumente paralelamente con la esperanza de vida. Tal ajuste puede ser políticamente más fácil con CD, pero en principio cualquier tipo de esquema se puede ajustar al aumento en la esperanza de vida.

**Fomentan la sostenibilidad.** Un esquema de pensiones es sostenible si su acumulación de activos cubre todos los compromisos de pensiones futuros. Un esquema de CD logra esto por definición, al menos en un sentido formal. Sin embargo, tal como los esquemas públicos pueden ser presentados como deuda implícita del gobierno, los esquemas privados pueden evocar garantías implícitas, en el sentido en que el gobierno no le puede dar la espalda a una crisis de pensiones.

**Promueven la justicia actuarial.** En un esquema puro de CD, la pensión de una persona es estrictamente proporcional a su acumulación para pensiones; una persona que haya ganado el doble de ingresos durante su vida obtiene el doble de pensión. Algunas personas argumentan que esto es: a) eficiente y b) justo. Las dos afirmaciones se cuestionan más adelante.

### *Aspectos equívocos*

Algunas características de los esquemas de CD pueden representar ventajas o desventajas dependiendo del punto de vista: se argumenta que son no distorsionantes, equitativos y que “atan las manos” al gobierno.

**No son distorsionantes.** El argumento es que durante el retiro la persona recibe una pensión basada en el valor actuarial de sus contribuciones acumuladas para

pensiones. Se argumenta, adicionalmente, que esta es una ventaja, porque minimiza las distorsiones en la toma de decisión de la persona acerca del retiro.

Los esquemas completamente actuariales pueden tener ventajas, pero no deberían ser sobredimensionadas.

- Los esquemas privados de BD, especialmente los esquemas de salario final, crean los usualmente conocidos problemas de inmovilidad laboral. Sin embargo, los esquemas públicos de BD no crean esos incentivos, dado que la persona que cambia de trabajo no cambia de esquema de pensiones.
- Un esquema de BD con un largo período para promediar el salario de referencia es menos distorsionante que uno con un período corto, debido a que el período a promediar se aproxima a la totalidad de la vida laboral, BD y CD convergen.
- La oferta laboral no es lo único que importa. Un esquema de BD puede reducir la oferta laboral al margen; pero si la pérdida en utilidad derivada de la menor producción es más que superada por la ganancia en utilidad derivada de una mayor certeza acerca de la suavización del consumo, entonces los arreglos de BD pueden incrementar el bienestar, a pesar de reducir la oferta laboral.
- Finalmente, el modelo más simple asume implícitamente que las pensiones son la única distorsión del mercado laboral. Un tratamiento teórico más complejo tendría explícitamente en cuenta otras influencias, particularmente los impuestos progresivos, un punto que se discute en mayor detalle en la sección 2.3.

**Son equitativos.** El argumento de que los beneficios actuariales son equitativos se apoya en la creencia de que la redistribución se debe aplicar sólo para aliviar la pobreza. Un punto de vista contrario es el de que la pensión pública debería incluir ayuda redistributiva para velar por los niños y para suavizar el consumo. Por lo anterior, las pensiones de CD no son inequívocamente equitativas. Efectivamente, dichas pensiones son inequitativas si los responsables de política o el electorado consideran que la redistribución debe ir más allá que el solo alivio de la pobreza.

**“Atan las manos” del gobierno.** Esta proposición se puede discutir en dos puntos:

Punto 1: Las pensiones de CD ¿realmente atan las manos del gobierno? En teoría el contrato es fijo, pero el gobierno puede cambiar el contrato, por ejemplo, reduciendo las ventajas impositivas.

Punto 2: ¿“Atar las manos” del Estado mejora el bienestar? En el centro de este argumento existen dos puntos adicionales. El primero es una pregunta empírica acerca de la percepción que la gente tiene del gobierno. En los países donde el

gobierno es competente y tiene altos estándares de honestidad la gente contestará de forma muy diferente de aquella que vive en un país en donde el gobierno tiene una capacidad limitada y/o es corrupto. Una segunda pregunta se refiere al *trade off* entre la certidumbre de un esquema rígido y las mayores opciones para compartir riesgos si el esquema es más flexible.

Como se discutió anteriormente, la realidad –cualquiera sea la percepción que las personas tengan acerca del gobierno– es que las fallas de mercado crean un papel ineludible para el Estado.

### ***Desventajas***

Ahora me concentraré en las desventajas del esquema de CD: son ineficientes en un mundo “segundo-mejor” (*second-best*); no resuelven el riesgo y a la incertidumbre; por lo tanto son sub-óptimos en términos de bienestar, y son muy demandantes en términos administrativos.

**Son ineficientes en un mundo “segundo-mejor”.** El objetivo de eficiencia de las pensiones es de proveer un mecanismo que permita a la persona escoger sobre su senda intertemporal de consumo. Como se discutió anteriormente, un esquema estrictamente actuarial puede ser eficiente en un mundo *first-best*, pero las pensiones operan en la práctica en un mundo *second-best*.

- Los trabajadores enfrentan problemas de información (que pueden resolverse otorgándoles más información); puede haber también problemas de procesamiento de la misma, es decir, el problema de escoger un producto previsional puede ser demasiado complejo para el consumidor.
- Tanto lo trabajadores como los proveedores de las pensiones enfrentan riesgo y, en forma separada, incertidumbre.
- Los impuestos progresivos son una distorsión adicional.
- Hay fallas de mercado: el mercado de contratos indexados es, por decir lo menos, pobre.

Plantear este punto como un problema de “impuesto óptimo” (*optimal taxation*), teniendo en cuenta tales dificultades, pone en evidencia que en un mundo *second-best* un esquema estrictamente actuarial no es, por lo general, óptimo.

**No resuelven el riesgo y la incertidumbre.** El riesgo y la incertidumbre reducen el bienestar de las personas aversas al riesgo (la prueba de esto es la cantidad de personas que están dispuestas a gastar en seguros voluntarios). La suavización del consumo, de este modo, es más eficiente si las personas se pueden proteger del riesgo y de la incertidumbre excesiva. Existen incertidumbres que enfrentan todos los esquemas

de pensiones, incluyendo los *shocks* macroeconómicos, demográficos y políticos. Los esquemas de CD privados enfrentan riesgos adicionales, particularmente, los riesgos de manejo de la inversión y del mercado de anualidades. En un esquema de CD puro, las anualidades permiten manejar el riesgo de longevidad, pero el individuo debe afrontar todos los otros riesgos e incertidumbres. En un esquema totalmente privado, el riesgo de inflación es un problema particular.<sup>5</sup>

**Son subóptimos en términos de bienestar** por dos conjuntos de razones. Dado los problemas mencionados en el párrafo anterior, las pensiones de CD no permiten suavizar completamente el consumo. Segundo, suavizar el consumo es uno de los objetivos de las pensiones; pero, como se discutió anteriormente, hay otros objetivos, incluyendo la mayor certidumbre, el alivio de la pobreza y otras metas distributivas. La adopción de un esquema con beneficios estrictamente actuariales puede suavizar el consumo, pero ignora los otros objetivos.

**Son demandantes administrativamente.** Las demandas en términos administrativos de los sistemas de CD manejados de forma privada son bien conocidas en Chile; pero, desafortunadamente, lo mismo no sucede en otros países. Chile tiene una experiencia de 23 años que demuestra que puede lidiar con estas exigencias administrativas. Sin embargo, incluso en Chile hay problemas de cobertura. Otros países pueden implementar la CD menos exitosamente. Hay dos conjuntos potenciales de problemas:

- Si un país falla en mantener la estabilidad macroeconómica y una capacidad reguladora efectiva, los fondos de pensiones pueden en gran medida evaporrarse.
- Incluso donde estos problemas se pueden evitar, la administración de una cuenta individual de pensiones es por naturaleza un costo fijo, el cual representa una carga mayor en los países más pobres donde las personas tienen pocos ingresos y, por lo tanto, realizan sólo pequeñas contribuciones. En tal situación los costos administrativos pueden absorber la mayor parte del retorno al ahorro.

### Algunas ideas para finalizar

**Conclusión 1: Un esquema CD no es una política dominante.** Un esquema puramente CD no es eficiente por sí solo, y su equidad –como todos los asuntos de

---

5 Esto no es accidental: la distribución de probabilidad de los niveles futuros de inflación es desconocida, de ahí que la inflación sea una incertidumbre, no un riesgo.

equidad— es un juicio de valor. De ahí que un esquema CD no es en teoría políticamente dominante, en otras palabras no es inequívocamente superior a otros arreglos previsionales. Es “un” diseño de pensiones, no “el” diseño de pensiones.

El objetivo de las pensiones de CD va a depender de la respuesta a una serie de preguntas:

- ¿Es la flexibilidad una ventaja o una desventaja? Esto dependerá de si uno ve el gobierno, como una institución beneficiosa o perjudicial.
- ¿Es eficiente un sistema actuarial? No es eficiente que la totalidad del sistema de pensiones sea enteramente actuarial, aunque puede haber ventajas si parte de la pensión es actuarial.
- ¿Son los beneficios actuariales equitativos o no? Esto depende del peso relativo que los responsables de política y el electorado le atribuyan a los diferentes objetivos de las pensiones: alguien que le atribuya un alto peso a las metas redistributivas va a percibir como inequitativos los beneficios actuariales.
- ¿Es el esquema efectivo en cuanto a costos? Tal como se discutió anteriormente, la administración de las cuentas individuales es por naturaleza un costo fijo, de ahí que cualquier beneficio potencial (mayor elección individual, mayor retorno) debe sopesarse con: a) los costos administrativos, especialmente en niveles bajos de ingresos, y b) los costos en bienestar de los retornos inciertos.

Claramente, las respuestas a estas preguntas pueden diferir a lo largo del tiempo y entre países.

**Conclusión 2: Qué hacen y qué no hacen las pensiones en Chile.** Es útil en este momento volver a los objetivos de las pensiones enunciados anteriormente.

*Suavizar el consumo.* Esto fue, principalmente, para lo que el sistema chileno fue diseñado. Chile ha logrado este objetivo de alguna manera, en la medida en que ha mantenido, durante 23 años, la estabilidad en un conjunto de instituciones que no son fáciles de manejar. Pero esto no significa que no haya problemas.

- Por naturaleza, las CD enfrentan al trabajador con el riesgo y la incertidumbre acerca del nivel de sus pensiones futuras.
- La cobertura sigue siendo incompleta, a pesar de ser mayor que en cualquier otra parte de la región.
- Los costos administrativos son considerables.
- El sistema ofrece suavizar el consumo sólo a las personas cuyo historial contributivo las sitúa por encima del nivel de la Pensión Mínima Garantizada.

Estos problemas limitan la capacidad de las personas de hacer elecciones entre consumir durante la vida laboral y consumir durante su retiro

*Seguro.* El sistema ofrece seguro para el riesgo de longevidad, pero poca protección contra otras incertidumbres que el seguro social o las pensiones financiadas con impuestos podrían resolver.

*Aliviar la pobreza.* No es menor, debido a los inconvenientes mencionados anteriormente (cobertura, etc.), el problema de la pobreza de los pensionados. El sistema apunta a este problema a través de la Pensión Mínima Garantizada y de la Pensión Asistencial. Sin embargo, el alivio a la pobreza permanece incompleto.

- La Pensión Mínima Garantizada no resuelve el problema del no cumplimiento de las cotizaciones o el de una historia de cotizaciones incompleta debido a otras razones.
- Una persona que contribuya durante menos de 20 años no tiene derecho a ninguna garantía.
- La pobreza es un problema principalmente de las mujeres. Aproximadamente tres cuartos de ellas no califican para la pensión mínima. Esto no es accidental. Quedó en claro durante el seminario que la combinación de (a) las pensiones de CD y (b) una menor edad de retiro para las mujeres, por definición crea un gradiente por género separado y adicional a las otras desigualdades de género.
- La asistencia social es parsimoniosa tanto en términos del nivel de las prestaciones como de la cobertura. Esto no es un dato menor, dado el costo fiscal de las pensiones.

La *redistribución* se limita principalmente al alivio de la pobreza. La definición de equidad es una cuestión a considerar.

En resumen –y con el riesgo de simplificarlo demasiado– las pensiones en Chile son una **parte** importante del sistema de pensiones, pero tal como está constituido en estos momentos, no es un sistema completo.

**Conclusión 3: El sistema no apunta a un tema central, el de la financiación.** Todos los esquemas de pensiones, en casi todos los países, enfrentan actualmente el problema de una edad de retiro de 60 ó 65 años que permanece en gran medida fija mientras que la esperanza de vida aumenta.<sup>6</sup> El aumento de la esperanza de vida es

---

6 De acuerdo con lo que aprendí durante el seminario, Brasil es una excepción: dentro de la reforma introducida en 1998, la edad de jubilación está atada a la esperanza de vida.

un motivo de alegría, el problema no es que las personas vivan mucho (el “problema del envejecimiento”: una frase terrible), sino que se retiran muy temprano.

Los esquemas de CD apuntan a este problema de una manera formal, reduciendo la anualidad de cada edad a medida que la esperanza de vida aumenta, pero a menos que las personas se retiren más tarde esta forma de abordar el problema en sí misma va en detrimento del nivel de vida de los pensionados –corre el riesgo de “volver pobres a los pensionados”–. Esto es, la sostenibilidad está en conflicto con una política social razonable.

Una solución más comprensiva tiene cuatro elementos:

- Una edad de retiro inicial que haga fiscalmente posible proveer una pensión adecuada.
- Una edad de retiro subsecuente que crezca en línea con la esperanza de vida.
- Un mercado laboral flexible, para que la persona pueda cambiarse desde un trabajo a tiempo completo a un retiro total de acuerdo a la trayectoria que él o ella seleccionen. Otros elementos incluyen cursos complementarios de reentrenamiento.
- La comprensión pública de la economía simple de las pensiones.

Me doy cuenta de que hay un conflicto entre el análisis económico que lleva a querer aumentar la edad de retiro y las dificultades políticas de hacerlo. Pero el tema no se puede posponer indefinidamente.

Chile está en una buena posición. Tienen un sistema estable que se ha ido construyendo durante 23 años y la economía está en general bien. Por lo anterior pueden considerarse la reforma previsional no en forma de crisis, sino como un proyecto bien pensado de mediano plazo. Espero que sus deliberaciones vayan por buen camino.

### 3.

## EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN SISTEMAS DE PENSIONES: REFORMAS, EVALUACIÓN Y LECCIONES

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: EL CASO DE BRASIL

**Helmut Schwarzer**

*Secretario de Previsión Social de Brasil*

### **La reforma previsional de 2003 y su necesidad**

El 31 de diciembre de 2003 fue publicada una nueva Reforma Previsional de Brasil bajo el Gobierno del Presidente Luís Inácio Lula da Silva. La Reforma del Sistema de Previsión Social fue uno de los logros más importantes obtenidos en el primer año de gobierno. La importancia de la reforma reside en el hecho de que ella representa un cambio estructural que busca garantizar simultáneamente más sostenibilidad y equidad social, afectando básicamente aquellas jubilaciones y pensiones históricamente más elevadas e inequitativas del área del funcionariado público. Los efectos de la reforma representan, además, la creación gradual de espacio presupuestario en los años siguientes para la financiación de la universalización de políticas sociales y de inversiones importantes para el desarrollo económico del país.

En la estructura del Sistema Previsional de Brasil destacan tres importantes regímenes: el Régimen General de Previsión Social (RGPS), los Regímenes Propios de los Empleados del Sector Público (RPPS) y el Régimen Complementario Privado. El Régimen General cubre a la gran mayoría de la población de Brasil ocupada en el sector privado, incluyendo también a los trabajadores por cuenta propia, rurales, domésticos y a algunos grupos de trabajadores del sector público que no son funcionarios públicos estables permanentes. Se trata de casi 30 millones de contribuyentes y 22.3 millones de jubilaciones y pensiones urbanas, rurales y asistenciales. El Régimen Propio de los Empleados Públicos tiene por objetivo cubrir a los empleados públicos de carrera, permanentes, del gobierno federal, de los 27 estados y de 2.200

municipalidades (cifra que corresponde al 40% de las municipalidades de Brasil).<sup>1</sup> Abarca a alrededor de 5.2 millones de trabajadores activos, 1.8 millón de jubilados y 1 millón de pensiones de viudas y huérfanos. El tercer gran régimen es el de los Fondos de Pensiones Complementarios, que son optativos y ofrecen prestaciones suplementarias a las del Régimen General o del Régimen Propio de los Empleados Públicos.

Desde el período de la candidatura de Lula (a mediados de 2002) ya estaba previsto en el programa de gobierno que, en su posible mandato, la política de previsión social buscaría mejorar la calidad de la gestión del Régimen General y su flujo de financiación por medidas de carácter gerencial. En el ámbito del Régimen Propio, al contrario, el programa de gobierno preveía la necesidad de una reforma que cambiara las reglas de financiamiento, con la consolidación del principio contributivo, y el dibujo de normas de acceso a prestaciones, para que fueran convergentes con el Régimen General. El diagnóstico es que la desigualdad de reglas de financiación y prestaciones contribuye al incremento de la desigualdad social y dificulta la universalización de la cobertura al comprometer al presupuesto público con el pago de jubilaciones y pensiones elevadas y desbalanceadas. La reforma aprobada en 2003 representa un avance importante en el objetivo de crear derechos y deberes previsionales iguales para todos los ciudadanos, sean trabajadores del sector público o privado.

Para documentar con un dato el hecho de que los sistemas previsionales propios de los empleados públicos no son sostenibles y no contribuyen a más equidad en Brasil, basta comparar los gastos públicos federales en el 2002 con los principales programas de salud y la cobertura del déficit del régimen propio de los empleados federales. Los diez principales programas del Ministerio de Salud, o sea la contribución del gobierno federal al Sistema Unico de Salud que cubre a 90 millones de personas, fue en aquel año de R\$ 22.2 mil millones. La diferencia entre la recaudación de contribuciones de los empleados públicos y del gobierno federal como empleador (con una proporción de 2:1) y del gasto con los menos de 1 millón de jubilaciones y pensiones fue de R\$ 22.9 mil millones, configurando una concentración de gasto en un grupo comparativamente reducido de ciudadanos.

## **Requisitos para la aprobación de una reforma previsional en Brasil**

La planificación de una reforma previsional no puede contener solamente la preocupación con los elementos técnicos del contenido de una propuesta. A la racionalidad técnica es necesario sumar un análisis de los elementos del contexto político que pueden influenciar u obstaculizar el trámite de una propuesta. Para eso fue

---

1 Las otras 3 400 municipalidades optaron por vincular sus empleados permanentes al Régimen General. Esa es una opción permitida por la Constitución Federal del 1988.

importante evaluar criteriosamente los actores y los procesos, las reglas del trámite parlamentario, los foros de discusión y extraer lecciones de intentos anteriores de reforma.

Como condicionante es importante mencionar, antes que nada, que las reglas más importantes en lo que refiere a la previsión social están en la Constitución Federal de Brasil. Esto es debido a que, en la salida del régimen militar en los años 80, la Asamblea Constituyente (1986-88) decidió inscribir reglas referentes a políticas sociales en la Constitución para que fuera jurídicamente más difícil quebrantar los derechos sociales. Para cambiar el texto de la Constitución es necesario superar dos votaciones en la Cámara de Diputados y en el Senado Federal, es decir, con mayoría de 3/5 de los votos. El alto grado de autonomía del Congreso, señal de una democracia en consolidación, conlleva a una participación activa de las dos cámaras del Congreso Nacional en el proceso de reforma y a muchas proposiciones de cambio en las propuestas originales. Con todo, el hecho de que una reforma previsional usualmente brinda ganancias difusas e invisibles en oposición a pérdidas concentradas y visibles genera una fuerte actividad de los grupos más vocales afectados por una reforma, que buscan presionar al Congreso y a los parlamentarios por suavizar la propuesta original.

En el caso de Brasil fue posible analizar la experiencia de reforma previsional del período 1995-1998 bajo el mandato del Presidente Fernando Henrique Cardoso. En marzo de 1995, durante el primer año de gobierno, fue enviada al Congreso Nacional una propuesta de reforma bastante amplia. La propuesta afectaba a todos los regímenes simultáneamente y buscaba desconstitucionalizar las reglas. Este diseño de propuesta posibilitó la creación de bloqueos contra la reforma, en los que diferentes grupos afectados generaban alianzas. El bloqueo fue superado solamente en 1998 después de la crisis macroeconómica de Rusia, perdiéndose una parte de la reforma referente a las jubilaciones y pensiones del sector público. Además, el Gobierno del Presidente Cardoso privilegió, en su primer año, reformas de orden económico, como cambios constitucionales que permitieron con posterioridad privatizar el sistema de telefonía y de energía eléctrica, y la gestión macroeconómica con el Plan Real en su adaptación a los efectos de la crisis de México (diciembre de 1994). En el segundo año, las elecciones municipales dificultaron la continuidad de los esfuerzos por la reforma previsional. Por lo tanto, la pluralidad de prioridades no permitió que la reforma de la previsión social aprovechara el momento político más favorable en el gobierno anterior.

### **Los actores relevantes relacionados a la reforma previsional**

Es importante tener claro que una multitud de actores juegan roles relevantes en el proceso de cualquier reforma previsional. En el caso brasileño, el primer grupo de actores a considerar es el propio gobierno federal que, a menudo, podría ser visto como si fuera un solo actor, pero en realidad tiene naturalmente, en su interior,

visiones divergentes al respecto de partes de la reforma previsional. Así, por ejemplo, el Palacio Presidencial, el Ministerio de Previsión Social, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación y el Ministerio de la Defensa, por manejar políticas distintas y sufrir impactos económicos y políticos diferentes de una reforma previsional, no necesariamente tendrán la misma opinión en un primer momento. Añade que, en el caso específico de la reforma del sistema de los empleados públicos, el Poder Ejecutivo es simultáneamente proponente de la reforma y empleador. Por eso es importante que la posición del Ejecutivo Federal sea bien coordinada y consensuada y que sean evitadas las contradicciones entre los diferentes miembros del poder a lo largo de los debates de la reforma.

Otro bloque de actores está relacionado con los trabajadores del sector público. En la experiencia de Brasil existen al menos dos comportamientos diferentes –el de los representantes de los servidores y de las corporaciones en general, que asumen posiciones contrarias a la reforma en general, y el de grupos que buscan salir del ámbito de la reforma sin confrontarla en general, como fue el caso de los jueces y de los militares.

En el campo político también están los gobiernos estatales y municipales, que estuvieron entre los principales aliados del gobierno federal en el proceso de reforma. Los gobernadores y alcaldes demostraron inmediato interés en la aprobación de la reforma previsional debido que los regímenes propios están igualmente desbalanceados y a que los cambios de la Constitución y de la legislación federal son también directamente aplicables a dichos regímenes. Su fuerza política estuvo relacionada, de un lado, con su capacidad de movilización en el Congreso Nacional y, de otro, con el respaldo suprapartidario de una propuesta de reforma de un sistema que tiene que ser visto como una institución de una sociedad, más que institución de un solo gobierno.

Dado que la reforma propuesta en Brasil no afectó negativamente a los trabajadores del sector privado, pero más bien alzó el tope del Régimen General de cerca de US\$ 600 mensuales a US\$ 800, no hubo resistencia política a la reforma del lado de los sindicatos de trabajadores del sector privado. Los empleadores del sector privado, que sienten más claramente la carga de tributos, tuvieron una posición favorable a la reforma, porque, por un lado, disminuye potencialmente el monto de impuestos a pagar para saldar los desbalances del sistema previsional del sector público y, por otro, el impacto psicológico de la reforma previsional como parte de una política de cambios estructurales contribuye a la estabilidad monetaria y reduce la tasa de interés a ser pagada en una economía periférica.

Un grupo final de actores de reformas previsionales en países en desarrollo son normalmente las instituciones financieras internacionales. Estas instituciones, en el caso de Brasil, no tuvieron influencia en el diseño de la propuesta de reforma. Los reportes de las misiones del FMI a Brasil en 2003, producto del acuerdo Brasil-FMI de 2002, al revés, fueron influenciados por las propuestas diseñadas

autónomamente por el gobierno brasileño. Tampoco el Banco Mundial, con el que Brasil tiene buenas relaciones y ejemplos de cooperación muy fructíferos incluso en el ámbito previsional, ha tenido un rol central en la discusión del contenido de las políticas previsionales en el caso brasileño.

### **Los foros de discusión y la trayectoria de la propuesta**

Otro aspecto importante de una reforma previsional es el trámite del proceso de discusión que, en una democracia, pasa en su momento decisivo por el Congreso Nacional soberano. Sin embargo, en la preparación de la tramitación de una propuesta en el Congreso es importante construir previamente consensos y alianzas, al involucrar a los diferentes segmentos y actores en “rondas de maduración” de una reforma previsional. Considerando a la previsión social como un instrumento de protección social construido por una sociedad con base en un amplio contrato social, que abarca a todas las generaciones, y que, para ser sostenible, necesita de apoyo de todas estas generaciones también en los momentos de cambio del contrato; es fundamental la discusión en foros diversificados donde los actores relevantes tienen la oportunidad de sentirse partícipes de la construcción de la propuesta.

Uno de los problemas que la reforma previsional del Gobierno del Presidente Cardoso había enfrentado fue probablemente que los foros de discusión preparatoria no estaban suficientemente desarrollados o no existían todavía. Todo el proceso de maduración de una propuesta de reforma fue, en aquel entonces, incorporado en la tramitación de la reforma en el Congreso Nacional, lo que intensifica los conflictos naturalmente existentes en relación a la propuesta en el Parlamento.

En el 2003 el escenario había cambiado, pues diversos foros de concertación social estaban más fuertes o fueron constituidos después de 1995. Un importante momento de concertación, ya referido antes, fue el pacto entre el Presidente Lula y los gobernadores estatales en los meses de febrero a abril del 2003, cuyo desarrollo técnico fue realizado por un consejo de representantes técnicos de los gobiernos estatales y del gobierno federal llamado “Conselho Nacional de Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social” – CONAPREV, creado en el 2001 y fortalecido en 2003. En diversos encuentros (marzo y abril de 2003) los técnicos de los estados y de la Secretaría de Previsión Social del gobierno federal analizaron detalladamente las opciones técnicas de la propuesta, respetando los lineamientos generales de las reuniones del Presidente con los gobernadores.

Una segunda instancia importante de discusión previa al Congreso fue el “Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social” (CDES), creado por el Presidente Lula para asesoría en la formulación de políticas públicas y propuestas de reforma en diferentes áreas. El CDES tiene la participación de casi un centenar de personalidades de la sociedad brasileña, incluyendo a representantes del sector económico, sindical, religioso, cultural, la sociedad civil organizada, etc. Este consejo debatió

por dos meses, entre febrero y abril del 2003, las propuestas originadas del Ministerio de Previsión Social, de la reunión de los gobernadores con el Presidente, del CONAPREV y demás propuestas que los consejeros del CDES hicieron públicas. Estos momentos de debates preliminares al envío formal de la propuesta de reforma al Congreso Nacional, el 30 de abril del 2003, fueron importantes para concertar posiciones en la sociedad en relación a la necesidad de una reforma previsional y a algunos de los puntos más centrales de la propuesta.

### **El contenido de la reforma previsional del 2003**

Como resultado del proceso de discusión preliminar y del trámite en el Congreso Nacional, finalizado con la segunda votación del Senado Federal en diciembre y la publicación de la Enmienda Constitucional 41 del 31 de diciembre de 2003, la reforma previsional brasileña del Gobierno Lula tiene como objetivos centrales: 1) el respeto a los derechos adquiridos; 2) la atribución de conceptos previsionales a los Regímenes Propios de los empleados del sector público (RPPS); y 3) la búsqueda de reversión gradual del cuadro presupuestario negativo resultante del desbalance de los RPPS.

Para la generación de los jubilados y pensionados y aquéllos ya con derecho a jubilarse en el momento de su promulgación, la reforma significa la mantención de los beneficios (o su solicitud futura) de acuerdo con las reglas existentes en el momento de completar todos los requisitos para jubilarse. Este concepto de derecho adquirido fue construido con base en los fallos de la Corte Suprema en materia previsional a lo largo del último decenio, en especial, el fallo respecto de la fórmula de cálculo de las jubilaciones en el Régimen General instituida por la reforma previsional del Gobierno de Cardoso durante 1998/99. La contribución de la generación de los jubilados y pensionados de los RPPS al esfuerzo de ajuste del sistema desbalanceado es la institución de una contribución solidaria, regida por el derecho tributario (donde no existe derecho adquirido a ser eximido de tributos). Esa contribución representa, en el prisma de la justicia intergeneracional, la parte del costo de ajuste del sistema cargado a la generación jubilada. La indexación de las jubilaciones sigue siendo el índice de corrección anual de los sueldos de los trabajadores activos (“paridad”).

Para la generación de los trabajadores activos del sector público sin derecho adquirido a jubilarse, fueron creadas reglas de transición en relación al cálculo de las jubilaciones y la edad de retiro. Si el trabajador ingresado en el servicio público hasta diciembre de 1998 opta por jubilarse a la edad de 53 y 48 años para hombres y mujeres respectivamente (la edad mínima de transición bajo la Enmienda Constitucional 20, resultante de la reforma previsional del Gobierno de Cardoso)<sup>2</sup> con 35 y

---

2 Para los trabajadores del sector público ingresados después de la Enmienda Constitucional 20/1998, la edad mínima de jubilación es de 60 y 55 años para hombres y mujeres respectivamente.

30 años de cotización, para cada año de anticipación en relación a la edad de referencia de 60 y 55 años (hombres y mujeres) debe aceptarse una disminución de la tasa de reemplazo de la jubilación de 3.5% (5% por año para los que completen los requisitos de jubilación a partir de 2006). En ese caso el cálculo de la jubilación pasa a basarse en el mismo promedio de bases de cotización utilizado en el Régimen General, es decir, el promedio del 10% de las mejores remuneraciones desde julio de 2004. Si el trabajador opta voluntariamente por posponer su retiro por siete años hasta completar la edad de 60 y 55 años (hombres y mujeres) y si de los 35 y 30 años de cotización al menos 20 fueron en el servicio público, la jubilación sigue siendo el último sueldo bruto (regla de la Enmienda 20). Con esas reglas de transición, los trabajadores tienen dos opciones: 1) flexibilizar la edad de retiro pagando en la fórmula de cálculo del monto de la jubilación; o 2) postponer el retiro hasta siete años manteniendo como ventaja la forma antigua de determinación del beneficio. Las jubilaciones resultantes de esta postergación a la edad de 60 y 55 años, mantienen como ventaja adicional su vinculación a los sueldos de los activos. En cambio, la indexación de las nuevas pensiones de viudas y de las nuevas jubilaciones anticipadas, calculadas de acuerdo con el promedio, pasa a ser en relación a la inflación.

Para los nuevos afiliados en los RPPS la reforma diseña reglas de jubilación convergentes con el Régimen General. La edad mínima de jubilación es de 60 y 55 años para hombres y mujeres con 35 y 30 años de cotización respectivamente y al menos diez años en el servicio público. El cálculo de la jubilación se obtiene a través del promedio del 80% de las mejores remuneraciones desde julio de 1994. Existe la posibilidad de instituir el mismo tope máximo de beneficios que en el Régimen General si es creado el fondo de pensiones complementario, semejante a los fondos existentes para los trabajadores del sector privado. Las pensiones de viudas y las jubilaciones son indexadas a la inflación.

Para todos los trabajadores del sector público que hayan completado cualquiera de las reglas existentes para jubilarse y que opten por posponer su jubilación, fue creado un incentivo a la permanencia: un bono monetario correspondiente al monto de su contribución corriente al RPPS. En el caso de los estados y de las municipalidades, la Enmienda Constitucional 41 exige la unificación de los órganos gestores para crear más transparencia y disminuir los costos de administración. También es exigido que la tasa de cotización mínima en los estados y municipalidades sea la del gobierno federal (11%).

Por último, la reforma previsional también ha viabilizado la aplicación de un tope remuneratorio general en el servicio público, que estaba previsto en la Constitución pero no era aplicable de facto. El tope creado en el gobierno federal corresponde a la remuneración de los jueces de la Corte Suprema (Supremo Tribunal Federal), correspondiente a R\$ 19.115 mensuales (cerca de US\$ 6.000). En los estados el tope remuneratorio es el sueldo del gobernador y en las municipalidades el del alcalde. Este tope remuneratorio vale también para la acumulación de remuneraciones de

ocupaciones simultáneas en diferentes niveles de la federación, para la suma de remuneraciones con pensiones y jubilaciones y para la acumulación de pensiones y jubilaciones de diferentes cajas de los RPPS y del Régimen General.

## Conclusiones

La complejidad de una reforma previsional no puede ser subestimada. Existe la necesidad de una amplia discusión pública con una clarificación de todos los grupos involucrados sobre los alcances y la justificación de las medidas propuestas para lograr la comprensión y el apoyo del público. Para llegar a este punto es preciso inicialmente:

1. Tener un diagnóstico claro de la situación, solidez de los argumentos en favor de una reforma y consistencia técnica de las estadísticas.
2. Gobernantes con capacidad de liderazgo, voluntad política y poco temor de enfrentar también los costos políticos que una reforma previsional puede traer en el corto plazo.
3. Un equipo técnico calificado que sea capaz de dialogar con los diferentes grupos involucrados.
4. La existencia de un consenso en el Gobierno sobre la necesidad y el lineamiento general de la reforma, reduciendo la posibilidad de división en público entre los miembros del Poder Ejecutivo y entre el Poder Ejecutivo y los parlamentarios de la base del gobierno.
5. La existencia o construcción de foros adecuados para la concertación previa al envío de una propuesta al Congreso Nacional.

Adicionalmente, la propuesta de reforma tiene que:

1. Ser prioridad política y no puede ser solamente uno de los puntos de una multitud de reformas simultáneas, situación que permitiría incluso que los opositores hicieran negociaciones favoreciendo otros puntos del listado de prioridades del gobierno en perjuicio de la reforma previsional.
2. Ser enviada al Congreso Nacional en el primer año del gobierno o cuando el gobierno esté políticamente fuerte.
3. Tener un foco claro que no cree la unión de todos los actores contra el gobierno, para lo que es necesario también hacer los esfuerzos de concertación preliminares antes de enviarla al Congreso Nacional.
4. Poseer objetivos definidos (justicia social, sostenibilidad económica y financiera del régimen) que puedan ser presentados en la negociación con el Congreso y la sociedad, implicando también que la estrategia de comunicación social es fundamental.

5. En el proceso de discusión pública y eventual negociación de cambios en el Parlamento ser trabajada en sintonía muy fina entre, al menos, el Ministerio de Previsión Social, el Ministerio de Hacienda y el Palacio Presidencial.

## LAS DIMENSIONES DE GÉNERO EN LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE

***Elaine Fultz***

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

Gracias a todos ustedes por invitarme. Estoy muy contenta por tener la oportunidad de referirme sobre ciertos desarrollos que han tenido lugar en Europa Central y del Este y señalarles algunos de sus impactos de género. Me gustaría hacer hincapié en que no estoy acá para darles consejos de política de ninguna clase. Lo que quiero demostrarles son las similitudes que existen entre Chile y algunos de los países de Europa Central. Especialmente me gustaría enfocarme en el tema de la igualdad de género en la reforma de pensiones, y me concentraré en tres países que van a unirse a la Unión Europea el primero de mayo de 2004. Estos países son Hungría, Polonia y la República Checa. Los resultados que presento forman parte de un extenso proyecto de investigación llevado a cabo durante el período 2000-2003.

Antes de entrar en detalle en el contexto de las diferentes reformas, voy a dar una pequeña mirada a las diferencias entre las reformas que los tres países llevaron a cabo. Polonia, el más grande de los tres países, reemplazó el sistema de reparto por un sistema de contribuciones definidas nocionales. Adicionalmente a esto, ellos instalaron un segundo pilar, que consiste en un sistema de ahorro obligatorio, manejado por el sector privado. Hungría decidió quedarse con el sistema de beneficio definido de reparto (*pay-as-you-go*), con algunos cambios, pero ellos introdujeron, igualmente, un sistema de ahorro obligatorio similar al de Polonia. Es interesante ver cómo los dos países redujeron la redistribución hacia los trabajadores de menores ingresos, lo cual estaba muy presente en sus sistemas previsionales anteriores. La República Checa mantuvo este sistema de redistribución dentro de su sistema de reparto, e implementaron un pilar adicional de ahorro voluntario, manejado por el sector privado.

### **El contexto de las reformas**

Bajo el antiguo régimen socialista, los tres países tenían sistemas en donde la provisión de las pensiones era solamente estatal. Todos estos sistemas se instauraron para redistribuir beneficios hacia las personas de menores ingresos. Adicionalmente, las mujeres estaban en estos sistemas en una posición preferencial, con el fin de

facilitar su papel dual en la sociedad, de trabajadoras y de madres y, de esta forma, estimular la reproducción. Como estos tres países hicieron la transición de una economía socialista a una de libre mercado, los tres se vieron afectados, al principio, por los *shocks* de la transición –bancarrotas de empresas– lo que conllevó un importante incremento en el número de beneficiarios de la seguridad social, mientras que el número de contribuyentes cayó interrumpidamente. Hacia mediados y finales de 1990 era obvio que los viejos sistemas de seguridad social eran insostenibles por lo que cada uno de los países emprendió importantes reformas, especialmente en lo referente al sistema de pensiones. La tendencia general más visible fue el incremento en la edad legal de retiro, un cambio de beneficios colectivos a beneficios más individuales y el desarrollo de un segundo pilar para complementar las pensiones suministradas por el gobierno (voluntarias u obligatorias).

### **Impactos de género de las reformas**

Como se explicó anteriormente, una de las medidas que los países tomaron en sus reformas fue la reducción de la redistribución hacia los trabajadores de menores ingresos. Polonia hizo esto eliminando el sistema de beneficio definido, el cual favorecía a los trabajadores de bajos ingresos, mientras que Hungría cambió su fórmula de beneficio de tal forma que ya no es tan redistributiva como antes. La República Checa fue la única excepción a este respecto, continuando con el sistema de reparto (*pay-as-you-go*) con un elemento redistributivo. El abandono de esta redistribución en los dos países afectó en forma desproporcionada a las mujeres, debido a la brecha salarial por género y a la historia laboral más corta que presentan las mujeres. Comparando una proyección de las pensiones de las mujeres con respecto a las de los hombres en Polonia, se puede ver como éstas pasarán de 82% a 60%: un descenso de más del 20%.

Otra medida que desfavoreció a las mujeres fue el cambio en la edad legal de retiro en los diferentes países. Debido a la presión financiera sobre estos sistemas, la brecha entre la edad de retiro legal de los hombres y de las mujeres sólo se puede reducir mediante el incremento en la edad de retiro de la mujer. Antes de las reformas la diferencia en la edad de retiro entre hombres y mujeres era de cinco años, tanto en Polonia como en Hungría. En Hungría se aprobó una ley que eliminará la brecha completamente. Polonia ha elegido, hasta el momento, mantener el diferencial de cinco años. En la República Checa la brecha se está reduciendo. Los efectos de estas reformas en términos de la adecuación de los beneficios han sido más severos en Polonia. Mientras el tamaño de una pensión de una mujer comparada con la de un hombre, a sus respectivas edades legales de retiro, era de 75% antes de la reforma, ésta cayó ahora a tan sólo el 60%. En el caso en el que los dos sexos se retiran a la misma edad, una mujer obtenía, antes de la reforma, el 81% de lo que el hombre obtenía mientras que ahora obtiene tan sólo el 73%.

Hasta el momento no se ha pagado ninguna pensión privada ni en Hungría y ni en Polonia debido a que el nuevo sistema privado obligatorio es todavía muy joven. Uno de los puntos más importantes que está en juego en la discusión acerca de estos pagos previsionales es el de cómo se van a convertir los ahorros individuales en anualidades. ¿Debería o no tenerse en cuenta en esta conversión la diferencia entre la expectativa de vida promedio de las mujeres y de los hombres? En otras palabras, ¿debería un hombre y una mujer que trabajan el mismo número de años, con el mismo salario promedio, que se retiren en el mismo momento del tiempo y con el mismo nivel de contribuciones tener la misma pensión? La conclusión de nuestro estudio es que sí deberían y les voy a dar tres razones por las que esto debe ser así.

Primero que todo, a pesar de que las mujeres tienen una expectativa de vida promedio mayor que la de los hombres, hay muchas “superposiciones”. Muchos hombres viven más años que la expectativa de vida promedio de las mujeres, y muchas mujeres mueren jóvenes no alcanzando incluso la expectativa de vida promedio de los hombres. De ahí que la diferenciación puede justificarse desde una perspectiva agregada, pero esto no es verdad a nivel individual. Segundo, a pesar de que la mayoría de los fondos son manejados por privados, siguen formando parte del sistema público de pensiones y tienen objetivos públicos. Uno de estos objetivos es la prevención de la pobreza. Dado que el peso de la pobreza recae fuertemente sobre las mujeres debido a sus menores ingresos y a su mayor expectativa de vida promedio, otorgar una pensión igual a un hombre y a una mujer con la misma historia laboral puede ser una herramienta a considerar para aliviar la pobreza, uno de los objetivos de un esquema previsional desde una perspectiva social. Finalmente, existe un gran problema asociado con la diferenciación entre hombres y mujeres, debido a que no se detiene ahí. Cuando se permite diferenciar en pensiones basándose en el sexo, hay sólo un pequeño paso para empezar a diferenciar por riqueza, estado de salud, raza o religión. Este, obviamente, no es el camino que queremos tomar y diferenciando entre hombre y mujer hemos sentado un primer precedente en tal sentido.

## Conclusiones

Los tres países que hemos tratado tienen un número de cosas en común. Primero, las pérdidas resultantes de las reformas son mayores para las mujeres que para los hombres. Esto se debe principalmente al incremento de la edad legal de retiro de las mujeres, cerrando o estrechando la brecha con los hombres, y adicionalmente a la desaparición del aspecto redistributivo en los esquemas de pensiones de dos de los tres países, el cual favorecía a los trabajadores de menores ingresos y, por lo tanto, principalmente a las mujeres. Otras tendencias son el incremento del individualismo, lo cual es un cambio lógico después de los años de socialismo y las estrechas restricciones fiscales que están teniendo los tres países.

Sin embargo, hay algunas diferencias importantes entre los tres países, especialmente en cuanto al grado en que las mujeres están en desventaja. Es peor en Polonia, donde se tomaron profundas medidas para reducir la redistribución en sus antiguas funciones de beneficio. No solamente por la desaparición de esta redistribución, sino también porque hasta el momento la “brecha legal de retiro” (*legal retirement gap*) entre hombres y mujeres no se ha cerrado todavía. La combinación de estos dos factores parece perjudicar profundamente a la mujer. Las mujeres están mejor en la República Checa que en los otros dos países, debido a que sigue habiendo cierto nivel de redistribución y a los aspectos voluntarios del segundo pilar. Hungría está ubicada en alguna parte en el medio de estos otros dos países, dejando en desventaja a las mujeres, debido a la falta de redistribución, pero ganando algunos puntos en la medida en que su segundo pilar de ahorro obligatorio es neutral al género.

Para todos estos países, al igual que para Chile, queda un gran camino por delante. Me gustaría dejarlos con una última observación.

Los problemas de desigualdad de género que causan que los sistemas de seguridad social tengan distintos impactos, difícilmente pueden ser resueltos por el sólo hecho de modificar los factores dentro de los mismos sistemas.

Para mejorar las cosas es casi siempre necesario cambiar el funcionamiento del mercado laboral o alterar los valores culturales de la sociedad. Los cambios en la seguridad social pueden ayudar a contrarrestar la discriminación por género en la sociedad, pero no la pueden eliminar. Solamente cuando los responsables de la política se den cuenta de esto y empiecen a mirar los problemas desde una perspectiva más amplia, la seguridad social podrá ser parte de una solución más amplia.

## LA EXPERIENCIA EN PAÍSES INDUSTRIALIZADOS: LA UNIÓN EUROPEA

**Emmanuel Reynaud**

*Jefe del Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social,  
Sector de la Protección Social, OIT, Ginebra*

La reforma pensional está actualmente en el primer plano de la agenda política de varios países de la Unión Europea. Ella provoca acalorados debates y, en algunos casos, causa protestas masivas. Esto resulta apenas sorprendente dada la importancia de la seguridad en la tercera edad y la diversidad y la escala de los retos que se deben afrontar. Discutir la experiencia individual de los diferentes países miembros sería una tarea inmensa, dado que prácticamente todos los países tienen un sistema de pensiones diferente, relacionado con su propio contexto. Por lo tanto, no voy a profundizar individualmente en los detalles de las reformas de pensiones en cada país de la Unión Europea (UE), sino que voy a tratar acerca de las tendencias generales que

se pueden observar al interior de la mayor parte de estos países. Voy a hablar en primera medida acerca de los principales desafíos que están enfrentando los sistemas de pensiones de la UE y a los cuales las reformas deben apuntar. En segunda medida, voy a referirme a las respuestas de política que han sido desarrolladas en los diferentes países para hacer frente a estos desafíos. Finalmente, voy a referirme acerca del proceso de reforma en sí, el cual es frecuentemente subestimado, a pesar de ser una parte vital de cualquier reforma que se lleve a cabo.

## Desafíos

Básicamente hay dos desafíos principales que deben ser afrontados a la luz de las reformas de pensiones. El primero de ellos es asegurar la sostenibilidad financiera de largo plazo de los sistemas, mientras que el segundo es adaptarlos a las profundas transformaciones socioeconómicas que están experimentando las sociedades de la UE. El desafío relacionado con la sostenibilidad financiera de largo plazo se puede subdividir en dos: un desafío demográfico y uno del mercado laboral. Dos tendencias demográficas principales amenazan la sostenibilidad financiera de la mayoría de los sistemas de pensiones. Primero que todo está el retiro de la generación del “*baby boom*”, el cual va a ocurrir entre el 2005 y el 2040. Esto va a provocar un incremento masivo del número de personas mayores comparado con el número de personas en edad de trabajar, causando de esta forma un estrés financiero importante sobre los sistemas de pensiones. El segundo desafío demográfico es el incremento general de la esperanza de vida. En Francia, por ejemplo, la esperanza de vida está creciendo actualmente a una tasa de 1.5 años por década. Esto significa que, asumiendo que la legislación no cambie, las pensiones deberán ser pagadas durante un período de tiempo más largo.

El desafío relacionado con el mercado laboral es también doble. La tasa de empleo después de los 55 ha caído bruscamente durante las últimas décadas en la mayoría de los países de la UE. En Alemania, por ejemplo, la tasa de empleo de los hombres entre 55-64 años pasó de 77.1% en 1971 a 45.4% en el 2001. Por otro lado, las personas tienden a entrar al mercado laboral más tarde, debido a una tendencia a estudiar durante más tiempo. De ahí que los sistemas de pensiones tengan que afrontar un fenómeno dual: una reducción en el período de empleo, tiempo durante el cual se realizan las contribuciones, y un incremento en el período durante el cual se pagan las pensiones. Lo anterior, adicional a la creciente proporción de personas en los grupos de edad mayor, conlleva implicaciones financieras importantes.

La gravedad del problema y su evolución a lo largo del tiempo se pueden ver claramente a través de algunas cifras. En Francia, por ejemplo, los desembolsos para pensiones representan el 11.6% del PIB en 2000, y podrían aumentar hasta el 15.7 o el 16% en 2040. Dependiendo de los supuestos, esto representa un incremento de 4.1 a 4.4 puntos porcentuales del PIB.

El segundo desafío principal que los sistemas de pensiones de la UE están enfrentando es la necesidad de adaptarse a las transformaciones económicas y sociales. Esto es especialmente importante en dos áreas. Primero: se refiere a la relación entre hombre y mujer. La igualdad de género es una meta establecida actualmente, y la estructura familiar y los patrones de matrimonio han experimentado importantes cambios durante las últimas décadas. Las mujeres se han incorporado ampliamente al mercado laboral. Adicionalmente, los divorcios, los nacimientos fuera del matrimonio y las familias de padres solteros han tenido un incremento radical. Típicamente los esquemas de pensiones han sido diseñados de acuerdo con el modelo del hombre proveedor y necesitan ser adaptados a los roles de género y a las estructuras familiares que corresponden a la realidad presente. Segundo: se ha dado la transformación del trabajo y del empleo y la “revolución” tecnológica. La industria de los servicios se está volviendo más y más importante en los países industrializados y esto va acompañado de nuevas desigualdades y del incremento de la inseguridad laboral, particularmente el desarrollo de formas no estándar de empleo.

En conjunto, estas transformaciones implican nuevas formas de inseguridad e incertidumbres y esto significa que los esquemas de pensiones tendrán que responder a nuevas exigencias. De ahí que, incluso si no existiera el desafío de la sostenibilidad financiera, está la necesidad de adaptar los sistemas de pensiones para satisfacer las nuevas necesidades sociales.

## **Respuestas de política**

Quisiera comenzar esta segunda parte diciendo que no hay, obviamente, una solución fácil a los diferentes desafíos que he mencionado. El tema previsional es un problema complicado y reclama soluciones exhaustivas. Hay dos puntos que quiero enfatizar antes de discutir las respuestas de política. Primero, la preocupación con respecto a la perspectiva de envejecimiento de la población no debe minimizar un problema actual: el hecho de que un número creciente de personas en edad de trabajar está inactivo en la UE. El empleo es clave para el financiamiento de las pensiones. Segundo, en todos los métodos de financiamiento las pensiones son pagadas a partir de la producción de la población que trabaja, ya sea mediante impuestos y contribuciones sociales o mediante el retorno de la inversión de bonos y acciones. Los diferentes métodos son simplemente formas alternativas para los individuos de registrar un derecho en la producción futura. Actualmente es ampliamente aceptado que, tanto el esquema de reparto “*pay-as-you-go*” como el de capitalización “*advance-funded*”, se ven afectados por el envejecimiento de la población y que no hay otra salida a ello más que aceptar un incremento en el costo de mantener a los retirados. Es un mito pensar que simplemente pasar de un método de financiamiento a otro resuelve el problema. El principal reto de política que representa el envejecimiento

de la población es, de hecho, distributivo: ¿cómo asignar el costo creciente de las pensiones al interior de una cohorte y entre generaciones?

En general, ha habido en los países de la UE cuatro respuestas principales al reto de las pensiones: limitar el nivel de gasto público, extender el tiempo laboral, incrementar las tasas de empleo y rediseñar el paquete de prestaciones previsionales. Voy a discutirlos uno por uno, a pesar de que están interrelacionados y de que requieren un planteamiento conjunto.

Primero: Limitar el nivel de gasto público. El nivel de gasto público es un punto esencial en el debate previsional. Es una cuestión de priorización del gasto público en un contexto de altas restricciones financieras. Limitar el gasto público es un objetivo compartido de los gobiernos de la UE. Esto reduce drásticamente la flexibilidad en el debate previsional para enfrentar el desafío distributivo. En varios países este es un tema acalorado. Los sindicatos y algunos grupos (principalmente de izquierda o centro izquierda) argumentan que no debería haber un límite superior fijo para la participación de los impuestos y de las contribuciones sociales en el PIB. El debate se desarrolla en un contexto de fuerte restricción autoimpuesta del gasto público, especialmente con el Pacto de Crecimiento y de Estabilidad, y con un clima en el que la mayoría de los economistas están abogando por reducir los impuestos para estimular el crecimiento y el empleo. Sigue existiendo una fuerte conciencia en la UE de que la protección social es una inversión y un factor productivo y que la falta de un sistema de protección social adecuado tiene un alto costo para la sociedad y para los individuos. El debate está actualmente abierto y vigente.

Para estabilizar las finanzas públicas, los gobiernos de la UE están haciendo esfuerzos para trasladar del presupuesto parte de los costos de las pensiones favoreciendo el desarrollo de una provisión suplementaria: pensiones ocupacionales y cuentas individuales. Pero trasladar los costos al sector privado no resuelve el desafío distributivo de asignar los costos previsionales adicionales. Los debates públicos acerca de la carga sobre los impuestos y sobre las contribuciones muestran que es la totalidad del presupuesto, los costos públicos y privados, los que necesitan tenerse en cuenta. Las ventajas impositivas de los regímenes privados requieren metas sociales explícitas. No tenerlas, como es frecuente, beneficia a la fuerza de trabajo empleada que necesita menos apoyo.

Como es a menudo el caso, benefician la parte de la población trabajadora que necesita menos ayuda. Los impuestos son un medio creciente para financiar las pensiones y deberían ser un componente esencial y explícito en el debate previsional. Esto último se está volviendo cada vez más frecuente, lo que resulta especialmente importante en una época de fuertes restricciones presupuestarias.

La segunda respuesta es extender la vida laboral. Existe un amplio consenso entre los responsables de política y los analistas en que extender la vida laboral posponiendo el retiro es, en el largo plazo, una necesidad. Esta es una respuesta lógica al hecho de que la gente está viviendo más tiempo. Pero esta solución es, en la mayoría

de países, políticamente difícil de implementar. Incrementar la edad de retiro es probablemente una de las opciones de reforma menos popular, sino la menos popular. En las sociedades de la UE hay expectativas muy fuertes con respecto al retiro. El retiro es un logro fundamental de las democracias industrializadas en el siglo veinte: un período de seguridad y de ocio luego del período de trabajo. Muchas personas no están listas para aceptar fácilmente la perspectiva de empezar más tarde y más viejos este período.

Aumentar la edad de retiro necesita acompañarse de una serie de medidas paralelas, incluyendo las siguientes: mejorar las condiciones y la organización del trabajo, invertir en el entrenamiento de los trabajadores mayores, combatir la discriminación por edad, introducir transiciones entre trabajo-retiro que sean flexibles. Más generalmente, hay una necesidad de repensar el curso tradicional de la vida (la secuencia de la vida en tres períodos: educación, trabajo pagado, retiro) y buscar un nuevo equilibrio a lo largo del ciclo de vida entre trabajo, educación/entrenamiento y ocio.

La situación es incluso más compleja en la medida en que se trata no sólo de incrementar la edad legal para recibir una pensión, sino igualmente la edad efectiva de retiro. Actualmente, en muchos países, una amplia proporción de trabajadores ya no se encuentra en trabajos permanentes mientras están recibiendo pensiones. En Francia, por ejemplo, sólo el 45% de los hombres y el 42% de las mujeres siguen siendo empleados cuando se “retiran”, la mayoría está cubierta por varios esquemas (retiro anticipado, desempleo, invalidez) o ha dejado la fuerza de trabajo. Esto representa un importante desafío del mercado laboral.

La tercera respuesta es incrementar las tasas de empleo. Hay un amplio consenso en que esta es una de las soluciones clave para el problema de las pensiones, a pesar de estar lejos de ser una solución fácil. Con respecto a los trabajadores de mayor edad, esto significa cambiar los comportamientos de las firmas y de los trabajadores y revertir la tendencia establecida del retiro temprano (algunos éxitos fueron alcanzados en Finlandia y en los Países Bajos). Esto implica definir los incentivos correctos, incluyendo oportunidades de entrenamiento para los trabajadores mayores de 50 y el mejoramiento de la calidad del trabajo (“trabajo decente” para los trabajadores mayores). Incrementar las tasas de empleo de las mujeres es también una respuesta importante y está relacionada con el objetivo de promover la igualdad de género. Medidas para mejorar las tasas de empleo de las personas jóvenes y con discapacidades son una respuesta adicional y corresponden al objetivo de justicia social. Más aún, una entrada temprana al mercado laboral está relacionada con el asunto de extender la vida laboral y lograr un mayor equilibrio entre trabajo, educación y ocio, a lo largo del ciclo de vida.

La cuarta respuesta de política es rediseñar el paquete de prestaciones previsionales. Lo anterior no es sólo para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema.

Efectivamente, el sistema previsional es un medio que tiene la sociedad para proveer seguridad durante la vejez a sus miembros y para aplicar conjuntamente principios de justicia y solidaridad. Un asunto principal de política es diseñar un sistema que corresponda a las necesidades de seguridad que vayan teniendo las personas mayores. En ese sentido es crucial adoptar una perspectiva dinámica. El tiempo es un factor clave en los temas previsionales. Las pensiones son compromisos especialmente de largo plazo (más de 60 ó incluso 70 años, o más) y una aproximación estática (un punto de vista “miope”) es completamente engañosa en un mundo que experimenta cambios constantes. Las profundas transformaciones que han experimentado las sociedades industrializadas implican que los retirados de mañana van a tener en promedio unos perfiles profesionales y unos patrones familiares muy diferentes a los de hoy. La misma lógica generacional acerca del curso de la vida no se puede aplicar a ellos. El sistema de pensiones debería reflejar este cambio y la protección que este provee debería redefinirse para responder a las necesidades futuras de seguridad en la tercera edad de los actuales jóvenes trabajadores. La introducción gradual de nuevas medidas que tengan en cuenta las diferencias generacionales requiere de un período de transición largo.

Una tendencia general de las reformas previsionales en la UE es lograr mayor transparencia con respecto al mecanismo de redistribución operado por el sistema. Este incremento en la transparencia lleva explícitamente a la arena política los temas de qué tanta redistribución, para quién y financiada por quién. La opción de política se relaciona con el alcance y la forma de solidaridad que el sistema de pensiones debería realizar al igual que con el papel que juegan los respectivos actores (el Estado, los empleadores y los trabajadores) en apoyarla a este respecto. Es especialmente importante referirse a dos puntos: la igualdad de género y la tendencia de la nueva economía dominada por los servicios a ser dual, generando más incertidumbre y desigualdades salariales. En esta etapa del proceso de reforma en la UE existe la necesidad de un escrutinio serio acerca de los temas de género, en la medida en que las mujeres tienden a ser grandes perdedoras en las actuales reformas de pensiones, existiendo un fuerte llamado a introducir una pensión mínima adecuada.

## **El proceso de reforma**

Mientras que a los aspectos técnicos del proceso de reforma se les otorga mucha atención al proceso mismo de definición e implementación de la reforma se lo tiende a minimizar. Sin embargo, este último es un factor clave. No hay una solución estándar para la serie de temas de política involucrados en una reforma de pensiones. Cada sociedad necesita definir su propio camino para responder al desafío distributivo impuesto por el envejecimiento de la población y para lograr un nuevo contrato en pensiones. Adicionalmente, las elecciones previas determinan fuertemente

las opciones de política actuales. La calidad del proceso de reforma es crucial. Las pensiones juegan un rol muy específico en las democracias contemporáneas. Ellas son un aspecto fundamental de la seguridad que las sociedades industrializadas proveen a sus ciudadanos y debe ser garantizadas durante el muy largo plazo. Con el fin de lograr la sostenibilidad del sistema, es esencial llegar a un consenso al interior y entre las fuerzas políticas y sociales, el cual permita evitar el conflicto entre la perspectiva de largo plazo que debe tener un sistema previsional y la alternancia política típica de las democracias parlamentarias, la cual que es relativamente de corto plazo. La participación de organizaciones de empleadores y de trabajadores, las cuales representan importantes intereses económicos y sociales en juego, es particularmente importante en el proceso. Suecia, España e Italia son buenos ejemplos del deseo de alcanzar un fuerte consenso con respecto a la reforma de pensiones.

Para concluir, diré que la idea de una reforma previsional puede ser cuestionada en el contexto de la UE en donde los sistemas de pensiones son maduros. Se hace frecuentemente referencia a **la** reforma del sistema previsional como si **una** reforma fuera a resolver el problema de una vez por todas. Efectivamente, el punto no es tanto la necesidad de una reforma, sino la necesidad constante de monitorear y manejar los sistemas de pensiones de acuerdo con los cambios que los afectan para de esta manera garantizar su viabilidad de largo plazo. La realidad política ha demostrado que los sistemas de pensiones no se pueden poner en “piloto automático”, deben ser regulados constantemente. El actual proceso de adaptación, el cual es mirado frecuentemente como una “crisis”, es parte del funcionamiento de los esquemas previsionales que han alcanzado su madurez. El elemento sobresaliente de estos esquemas es precisamente su adaptabilidad, la cual permite la continuidad de compromisos extremadamente de largo plazo. En este contexto, una práctica útil es la de establecer un cuerpo asesor el cual comprenda representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores, académicos y expertos calificados. Lo anterior provee un foro para examinar el sistema y para llegar a consensos que colaboren en la toma de decisiones del legislador. Esta es una práctica que se realiza en países como Alemania, los Estados Unidos o Japón, y tal cuerpo asesor ha sido introducido recientemente en Francia.

En un área tan complicada y tan técnica como la de las pensiones, es esencial ser capaz de tener un debate bien informado sobre la base de información confiable. En democracias industrializadas los sistemas de pensiones son una buena vía para tomar decisiones acordadas sobre la distribución del ingreso y la seguridad en la tercera edad. Lo que es crucial es proveer las vías y los medios para llegar colectivamente a elecciones de política.

## LECCIONES Y DESAFÍOS DE 23 AÑOS DE REFORMAS ESTRUCTURALES DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

***Carmelo Mesa-Lago***

*Profesor Distinguido Emérito de Economía,  
Universidad de Pittsburgh*

### **Introducción**

A comienzos de 2004, doce países de América Latina habían implementado o aprobado reformas estructurales de pensiones de la seguridad social, las cuales han “privatizado” total o parcialmente los antiguos sistemas “públicos”. Dichas reformas ya tienen 23 años de funcionamiento en Chile y entre seis y 12 años en otros seis países. No hay otra región en el mundo, incluyendo Europa Central y Oriental, que hayan experimentado una transformación de ámbito y profundidad semejantes (Müller, 2002). Las reformas latinoamericanas han influenciado otras similares en diversos países, así como la agenda de los organismos financieros internacionales y regionales, como el Banco Mundial y el BID, a más de presentar un reto a los organismos internacionales y regionales especializados en seguridad social como la OIT, la AISS, el CISS y la OISS. Un libro reciente dice al respecto: “Nunca en la historia de la seguridad social ha ocurrido tanto cambio en un período tan corto de tiempo” (Madrid, 2003).

Este trabajo primero describe de manera sucinta y comparada los tres modelos generales diversos acuñados en la región, así como las características distintas de las reformas en los doce países, basado en la legislación vigente. La parte central del trabajo, utilizando estadísticas disponibles de nueve países y en ocasiones información de los 12, analiza 11 desafíos que enfrentan las reformas: la cobertura de la fuerza de trabajo, el cumplimiento en el pago de las cotizaciones, la competencia entre las administradoras, el costo administrativo, la acumulación de capital y el impacto en el ahorro nacional, el costo fiscal de la transición, el desarrollo del mercado de capitales y la diversificación de la cartera, el rendimiento real de la inversión, el monto de la pensión, la equidad de género y la solidaridad. La parte final del trabajo extrae lecciones de las reformas estructurales, sugiere políticas para enfrentar a los desafíos e identifica temas en que se requiere investigación más profunda.

---

1 Este trabajo se basa en parte en Mesa-Lago (2004c). Para este estudio se reorganizó y resumió el material y se pusieron al día las estadísticas a junio de 2003 y otra información a marzo de 2004. Asimismo, sirvió de base para la exposición del autor en este seminario.

## A. Conceptos clave y descripción general de las reformas

### 1. *Sistemas de pensiones públicos y privados*

Los sistemas “públicos” y “privados” de pensiones de seguridad social se definen en este trabajo con base a sus cuatro características fundamentales: cotización, prestación, régimen financiero y administración. El sistema público se caracteriza por: cotización no definida, prestación definida, régimen financiero de reparto o de capitalización parcial colectiva (CPC) y administración pública. Por el contrario, el sistema privado se caracteriza por cotización definida, prestación no definida, régimen financiero de capitalización plena e individual (CPI) y administración privada, aunque puede ser también múltiple: privada, pública o mixta (Mesa-Lago, 2004a).

### 2. *Reformas estructurales y no estructurales*

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

Las 12 reformas estructurales de pensiones existentes en América Latina han conformado tres modelos diversos: sustitutivo, paralelo y mixto. El primer segmento del cuadro 1 identifica los países que siguen cada uno de estos modelos, la fecha de inicio de operación del nuevo sistema y sus cuatro características esenciales. El segundo segmento del cuadro identifica los siete países que aún tienen sistemas públicos y sus cuatro características básicas.

El modelo sustitutivo ha sido seguido en seis países: Chile (el pionero en 1981), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), República Dominicana (la primera parte comenzó en 2003, pero la segunda no se había implantado a mediados de 2004) y Nicaragua (pospuesto indefinidamente su inicio debido a la imposibilidad de financiar el costo fiscal). En este modelo se cierra el sistema público (no se permiten nuevos afiliados) y se le sustituye por un sistema privado; sus cuatro características son las ya explicadas, salvo en México, donde la administración es múltiple y la prestación puede ser definida o no definida.<sup>2</sup> Entre 22 países con

---

2 En México todos los que estaban asegurados cuando se promulgó la reforma tienen el derecho, al tiempo de retirarse, de escoger la pensión mejor entre la regulada por el sistema público de prestación definida (cerrado) y la basada en la cuenta individual del sistema privado. Esta concesión ha creado una seria incertidumbre sobre el costo fiscal de la transición y está siendo motivo de debate en 2004.

reformas estructurales, sólo uno fuera de América Latina ha introducido un modelo sustitutivo (Mesa-Lago y Hohnerlein, 2002).

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

El modelo mixto ha sido seguido en cuatro países: Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (pospuesto su inicio debido a un recurso de inconstitucionalidad). Este modelo integra un sistema público, que no se cierra y otorga una pensión básica (primer pilar), con un sistema privado que ofrece una pensión complementaria (segundo pilar). El pilar público tiene sus cuatro características típicas, y el pilar privado también sus cuatro características, salvo que la administración es múltiple en los cuatro países. Fuera de América Latina este modelo es el más extendido, se aplica al menos en 12 países de Europa Occidental y Oriental (Mesa-Lago y Hohnerlein, 2002; Müller, 2002).

Los otros siete países latinoamericanos han preservado sus sistemas públicos con las características explicadas en el cuadro 1. Brasil introdujo reformas paramétricas en 1998-1999 (que incluyen un régimen financiero de cuentas nocionales en el régimen de general de trabajadores privados) y actualmente otra reforma paramétrica del régimen de funcionarios públicos está en proceso de aprobación en el congreso (Schwarzer, 2004). En Venezuela se aprobó una reforma estructural (modelo sustitutivo) que fue abolida por el gobierno actual, el cual aprobó en 2002 una reforma paramétrica (LOSSS, 2002). En Panamá, los trabajadores, empleadores y el gobierno acordaron realizar una reforma paramétrica con ayuda de la OIT en 1998, pero el gobierno actual la pospuso agravando el desequilibrio actuarial y generando por primera vez un desequilibrio contable (Mesa-Lago, 2003a). Se han considerando reformas estructurales o paramétricas en Guatemala, Honduras y Paraguay. No ha habido discusión pública de la reforma en Cuba y Haití, pero el primer país está considerando una reforma paramétrica, aunque no había sido aprobada en marzo de 2004 (ver Mesa-Lago, 2003b; 2004c y 2004d).

### **3. *La importancia de los dos sistemas: Distribución de afiliados***

Debido a los tres diversos modelos de reforma y las características diferentes entre los países, la importancia del sistema privado versus el público varía considerablemente. A fines de 2002, 100% de los asegurados estaban afiliados al sistema privado (o componente privado del sistema mixto) en Bolivia, México y Costa Rica;

Cuadro 1

MODELOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS REFORMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA, 2004

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

Fuente: Legislación de los 12 países.

Notas:

<sup>a</sup> En Perú, Argentina y Uruguay, pero CPC en Colombia y Costa Rica.

<sup>b</sup> Múltiple en México, República Dominicana y Colombia.

<sup>c</sup> Cotización definida en parte del programa del sector privado en Brasil (cuentas nocionales).

<sup>d</sup> Reformas paramétricas recientemente implantadas o en proceso.

entre 91 y 98% en Chile, El Salvador y Perú, y 80% en Argentina (última columna del cuadro 2). Pero los cambios de un sistema a otro no dependen sólo de las bondades del sistema privado, sino también de otras variables: a) la libertad de elección del asegurado para quedarse en el sistema público o mudarse al privado o mixto, así como la edad e ingreso del asegurado en algunos países; b) medidas legales e incentivos otorgados por el Estado para promover el cambio, a más de la publicidad; c) la tasa de retorno del sistema público comparada con el rendimiento de la inversión (retorno del capital) en el sistema privado, y d) el tiempo que lleva funcionando la reforma.

Cuadro 2  
DISTRIBUCIÓN DE AFILIADOS EN LOS SISTEMAS PÚBLICO  
Y PRIVADO O MIXTO, 2002

Modelo/País	Ambos sistemas (miles)	Sistema público		Sistema privado	
		Miles	Porcentaje del total	Miles	Porcentaje del total
<b>Sustitutivo</b>					
Chile	6 879	171	2	6 708	98
Bolivia	761	0	0	761	100
México	29 421	0	0	29 421	100
El Salvador	1 087	94	9	993	91
<b>Paralelo</b>					
Perú	3 134 <sup>a</sup>	140 <sup>a</sup>	4	2 994	96
Colombia	10 460	5 744 <sup>b</sup>	55	4 716	45
<b>Mixto</b>					
Argentina	11 316 <sup>c,d</sup>	2 210	20	9 106	80
Uruguay	1 216	600 <sup>d,e</sup>	49	616	51
Costa Rica <sup>d,e</sup>	1 175	1 175	100	1 175	100
<b>Total</b>	<b>65 468 <sup>f</sup></b>	<b>10 153</b>	<b>15.2</b>	<b>56 490</b>	<b>84.8</b>

*Fuente:* AIOS, 2002; ANSES, 2002; BCU, 2002; CONSAR, 2002-2003; SAFJP, 2003; SAFPb, 2003; SBC, 2003; SBS, 2003; Spa, 2002-2003; SPb, 2002; SPVS, 2002-2003; SUSESO, 2002.

*Notas:*

<sup>a</sup> Estimaciones del autor.

<sup>b</sup> Enero 2003.

<sup>c</sup> Incluye indecisos.

<sup>d</sup> Todos los asegurados en el segundo pilar (sistema privado) están también en el primer pilar (sistema público).

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

<sup>f</sup> Costa Rica está contada sólo una vez.

En los tres países en que 100% de los asegurados está en el sistema privado o mixto (Bolivia, Costa Rica y México), la ley ordenó a todos los asegurados a cambiarse, de manera que no hubo libertad de elección. Más aún, en los seis países con el modelo sustitutivo, así como en dos con el modelo mixto (Costa Rica<sup>3</sup> y Ecuador), los nuevos asegurados que entran a la fuerza laboral están obligados a afiliarse en el sistema o componente privado. Cuando la reforma ha estado mucho tiempo en operación (por ejemplo, 23 años en Chile), la obligación de afiliarse impuesta a los que ingresan al mercado de trabajo, combinada con el retiro gradual de los asegurados que quedan en el sistema público, genera una alta proporción de asegurados en el sistema privado. En otros tres países (El Salvador, Nicaragua y República Dominicana) los asegurados al tiempo de la reforma fueron divididos de acuerdo con su edad y el grupo mayoritario compuesto de los jóvenes fue obligado a mudarse (lo que explica en gran medida el 91% afiliado en El Salvador).

En Chile el asegurado al tiempo de la reforma se le dio un plazo corto para decidir si quedarse o mudarse, pero la contribución en el sistema privado se redujo dando un fuerte incentivo para el cambio (por todas las razones explicadas, 98% de los asegurados chilenos está en el sistema privado). En Perú, originalmente la edad de retiro y cotización en el sistema público eran más bajas que en el privado y había libertad para elección, por lo cual pocos asegurados se estaban mudando; para promover el cambio el gobierno homologó la edad del retiro en ambos sistemas e incrementó la cotización en el público por encima del nivel en el privado; además, estableció que los asegurados que se han pasado al sistema privado no pueden regresar al público, de ahí que 96% de los asegurados esté en el sistema privado. En Argentina los que entran al mercado de trabajo tienen libertad para escoger entre el sistema público y el mixto, pero los trabajadores que no deciden son asignados al sistema mixto y los que se pasan del público al mixto no pueden regresar al primero, de ahí que 80% esté en el sistema mixto.<sup>4</sup> La publicidad ha sido también un factor crucial en el cambio, ya que el sistema privado ha prometido pensiones más altas y costos administrativos más bajos a los del sistema público, así como protección contra la ingerencia del gobierno (Mesa-Lago, 2004c; ver secciones II-D y II-I).

En contraste con los otros siete países, el sistema público de Colombia (modelo paralelo) ha retenido el 55% de los asegurados, mientras que el de Uruguay (modelo mixto) mantiene el 49% (cuadro 2). En Colombia el sistema público fue

---

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

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

enteramente reformado y financieramente fortalecido, tiene una reserva similar a la del sistema privado (SBC, 2003) y su régimen financiero es de CPC en vez de reparto; además, las condiciones de acceso a las prestaciones y las cotizaciones son iguales en ambos sistemas, la tasa de retorno en el sistema público (la fórmula para computar el beneficio) es superior que el retorno del capital en el sistema privado (Kleinjans, 2004), y los asegurados tienen libertad para cambiar de sistema cada cinco años.<sup>5</sup> En Uruguay, la ley dio un plazo a los mayores de 40 años para escoger entre el sistema público reformado y el sistema mixto y la mayoría prefirió el primero; además, sólo los asegurados que tienen cierto nivel de ingreso pueden afiliarse al sistema mixto.

## **B. Los desafíos de las reformas estructurales**

### **1. Efectos beneficiosos de las reformas estructurales**

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

---

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

alternativas, y j) la creación de organismos técnicos de regulación y supervisión del sistema previsional con relativa independencia (si bien esto varía según los países).

## 2. *Desafíos que confrontan las reformas estructurales*

Por otra parte, las reformas estructurales no han materializado importantes efectos beneficiosos que se suponía generarían<sup>6</sup> y confrontan once desafíos que serán analizados en esta sección, con base a información legal de los doce países, así como estadísticas de los nueve países que ya la han implantado: a) caída en la cobertura de la fuerza de trabajo; b) incumplimiento creciente en el pago de las cotizaciones; c) fallas serias en la competencia entre administradoras; d) altos costos administrativos; e) considerable acumulación del fondo de pensiones, pero falta de evidencia de un impacto positivo en el ahorro nacional; f) sustancial y prolongado costo fiscal de la transición; g) posible desarrollo de los mercados financieros, pero pobre diversificación de la cartera de inversión; h) rendimiento real neto variable entre los países y a través del tiempo; i) falta de evidencia que las pensiones privadas sean superiores a las públicas; j) inequidades por género, y k) desaparición o erosión de la solidaridad.

### a) *Caída en la cobertura de la fuerza de trabajo*

Antes de las reformas estructurales, los sistemas públicos latinoamericanos se clasificaban en tres grupos, basados en el tiempo en que se introdujo el sistema de pensiones y el grado de cobertura de la fuerza de trabajo: pioneros, intermedios y tardíos. Los 12 países con reformas estructurales se dividen entre los tres grupos como sigue: i) los pioneros, que incluyen a Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica, fueron los primeros en establecer sistemas de pensiones<sup>7</sup> y su cobertura fluctuaba entre 63% y 81% en 1980; ii) los intermedios, que incluyen a México, Perú, Colombia y Ecuador, implantaron las pensiones más tarde y su cobertura variaba entre 26% y 42%, y iii) los tardíos, que incluyen a Bolivia, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, fueron los últimos que introdujeron las reformas y su cobertura oscilaba entre 12 y 20% (Mesa-Lago y Bertranou, 1998). Se asume, de manera convencional, que un sistema privado ofrece dos tipos de incentivos para la afiliación que no existen o se han deteriorado en un sistema público: la propiedad de la cuenta individual y el principio de equivalencia (una relación estrecha entre la cotización y el

---

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

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

monto de la pensión); debido a dichos incentivos también se presupone que aumentará la cobertura de la fuerza de trabajo.

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

Entre los países pioneros, Chile exhibe 111% de la fuerza de trabajo como cubierta basada en los afiliados, lo cual indica que hay una sobreestimación de la cobertura; más aún, dicha cifra excluye un 26% adicional de la fuerza de trabajo, compuesto por 3% asegurado en las fuerzas armadas y 23% de la población estimada no cubierta, de manera que el total sería 137%. Pero basada en los cotizantes activos, la cobertura en Chile se reduce a 58%. En los otros tres países pioneros los cálculos respectivos de la cobertura (basados en afiliados y cotizantes activos) y ordenados de mayor a menor son: Uruguay 77 y 60%, Argentina 69 y 24%, y Costa Rica 65 y 48%. En el grupo intermedio la cobertura es: México 72 y 30%; Colombia 59 y 24%, y Perú 28 y 11% (en Ecuador sólo hay un estimado de cotizantes activos 21%). En el grupo tardío la cobertura es: El Salvador 40 y 19%, República Dominicana 24 y 12%, y Bolivia 23 y 11% (sólo hay información de los cotizantes activos en Nicaragua: 16%).

Los estimados de cobertura basados en cotizantes activos antes de la reforma y en 2002 muestran que disminuyó en todos los países. El promedio ponderado de cobertura en diez países cayó de 38% antes de la reforma a 27% en 2002 (cuadro 3). Pero dicha comparación sobreestima la cobertura antes de la reforma en la mayoría de los países, porque no toma el último mes para determinar si el afiliado es cotizante activo, como se hace en 2002, sino períodos más largos (Mesa-Lago, 2004b). No obstante, dos series estadísticas normalizadas de Chile basadas en cotizantes activos indican que la cobertura disminuyó de 79% en 1973 o 62% en 1975 a 58% en 2002 (Arenas de Mesa y Hernández, 2001; SAFP, 2002; cuadro 3). Una serie similar para Argentina muestra una caída de 35% en 1994 a 26% en 2002 (Hujo, 2004). Un serio desafío es que la cobertura se reduce a la mitad basada en los cotizantes activos y a un tercio en Argentina debido a la severa crisis. Las causas de la brecha entre los dos estimados son: (i) muchos afiliados son desempleados y no cotizan, por ejemplo, 21% en Argentina, 18% en Colombia y 17% en Uruguay en 2002 (CEPAL, 2002); (ii) algunos afiliados han abandonado la fuerza de trabajo, porque han emigrado o

son trabajadores temporales o a tiempo parcial o mujeres dedicadas a la crianza de sus hijos; (iii) la evasión y la mora son serias y exhiben una tendencia creciente (ver sección siguiente); (iv) los afiliados cambian con frecuencia de administradora y la transferencia no siempre se hace con la necesaria rapidez, de ahí que ocurre un doble conteo que infla el número de afiliados, y (v) el asegurado de bajo ingreso tiene un incentivo para minimizar su cotización a fin de calificar para la pensión mínima garantizada por el Estado cuando el fondo en su cuenta individual sea insuficiente para financiar dicha pensión y, por lo tanto, maximizar así el subsidio fiscal (Arenas de Mesa, 2000; Bertranou, 2001; Mesa-Lago, 2004b).

Cuadro 3  
PORCENTAJE DE LA FUERZA DE TRABAJO CUBIERTA  
POR AMBOS SISTEMAS, ANTES DE LA REFORMA (2002)  
Y SECTORES DIFÍCILES DE CUBRIR (2000)

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

Fuente: Mesa-Lago (2004c); octubre 2003 Lizardo (2004).

Notas:

- <sup>a</sup> Porcentaje de la fuerza laboral urbana ocupada constituida por trabajadores independientes no calificados de baja productividad, en 1999-2000.
- <sup>b</sup> Porcentaje de la población total en 2000, de la población urbana en Ecuador y Uruguay.
- <sup>c</sup> Ponderado con población en cobertura por el autor; pobreza para toda la región de CEPAL.
- <sup>d</sup> Excluye parte de los cotizantes activos en el sistema público.
- <sup>e</sup> Cifras de 2000 para el sistema público.
- <sup>f</sup> Junio 2003.

El sector informal creció de 42% del empleo urbano en América Latina en 1990 a 47% en 2001, debido a la reducción del empleo formal y al aumento del empleo en trabajo independiente, microempresas y servicio doméstico (OIT, 2002b). Los trabajadores independientes o por cuenta propia constituyen el componente principal del sector informal y exhiben una tendencia creciente en la región, pero su cobertura es muy inferior a la de los trabajadores dependientes; el porcentaje de los independientes respecto a la fuerza de trabajo es menor en los países del grupo pionero y mayor en los de los grupos intermedio y tardío, lo cual hace más difícil su inclusión en los países de los dos últimos grupos. En Bolivia el trabajo independiente representa casi la mitad de la fuerza de trabajo y en otros seis países alrededor de un tercio (cuadro 3, columna 4). Más aún la cobertura legal de los independientes es voluntaria en todos los países excepto en Argentina y Uruguay.<sup>8</sup> En Chile la cobertura de los independientes basada en los cotizantes activos apenas alcanzaba 5% en 2001, después de dos decenios de reforma, y los cubiertos eran esencialmente profesionales calificados, pero este grupo constituía sólo 15% de la fuerza de trabajo (Acuña e Iglesias, 2001). Por el contrario, en Argentina la cobertura legal de los independientes es obligatoria y asciende a 30%, pero este sector también constituía un porcentaje bajo (18%) de la fuerza de trabajo. El mandato legal de la cobertura no resolvería necesariamente el problema en la mayoría de los países (especialmente de los grupos intermedio y tardío), debido al alto porcentaje de independientes, su empleo inestable y bajo ingreso, la falta de una cotización patronal y fuertes obstáculos para su registro, cobro de cotizaciones y control del cumplimiento. En Costa Rica el Estado aporta un subsidio fiscal a los independientes de bajo ingreso, como sustitutivo de la cotización patronal, y el trabajador cotiza, lo cual puede explicar que, a pesar de la voluntariedad legal, la cobertura de este grupo ascendía a 24% en 2001; la República Dominicana planeaba cubrir a los independientes (comenzando en 2004) con un régimen similar contributivo-subsidiado, y en Colombia se ha creado un fondo de solidaridad para facilitar la cobertura. Otros grupos de difícil incorporación son los campesinos y trabajadores agrícolas sin empleador, los servidores domésticos, los trabajadores sin contrato y los familiares no remunerados (ver Mesa-Lago, 2004b).

En 2000 el promedio de la población total en la región bajo la línea de pobreza era 42% y exhibía una tendencia creciente, la protección de este sector constituye otro desafío para las reformas. El Estado concede pensiones asistenciales a la población no cubierta en Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay, que son los países que tienen la cobertura mayor y la incidencia de pobreza menor en la región (10 a 25% de la población; ver última columna del cuadro 3). Pero estas pensiones no son necesariamente garantizadas a todos los necesitados, porque están subordinadas a

---

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

los recursos fiscales disponibles y existe una lista de espera en la mayoría de esos países. Como porcentaje de la población total, el número de pensiones asistenciales en 2000-2001 era muy pequeño (0.9% en Argentina a 2.3% en Chile) pero se ha demostrado el impacto positivo notable de estas pensiones en la reducción de la pobreza y la indigencia: (Bertranou, Solorio y van Ginneken, 2002). La crisis de 2001-2002 en Argentina, sin embargo, revirtió esos avances: en 2002 se estimó que la pobreza había aumentado a 50% de la población y 22% de los pensionados (MTESS, 2003).

Los restantes ocho países no otorgan actualmente pensiones asistenciales de tipo convencional y todos tienen una cobertura baja (difícil de extender) y la incidencia de pobreza más alta (entre 30 y 68% de la población). La reforma de Bolivia creó un programa asistencial (Bonosol) que otorgaría una anualidad a los bolivianos mayores de 65 años, financiado con un fondo de capitalización colectiva nutrido con los dividendos de empresas privatizadas, pero se pagó sólo por unos meses en 1997; fue sustituido luego por el Bonovida que a fines de 2000 otorgó una anualidad, el Bonosol fue reintroducido en 2002 y concedió 420 000 beneficios en 2003 (Mesa-Lago, 2004c). Las leyes de reforma de varios países estipulan pensiones asistenciales: (i) la de Costa Rica en 2000 estableció la universalidad de la pensión asistencial para todos los ancianos necesitados, pero este precepto aún no se ha llevado a la práctica en 2004; (ii) la de Ecuador en 2001 promete una pensión asistencial no contributiva a los que carezcan de recursos, pero no ha entrado en vigor y deberá estar sujeta a un reglamento; (iii) la de Colombia en 2002 creó una subcuenta en el fondo de solidaridad para cubrir a las personas en pobreza extrema, pero no se tiene información sobre si dicha protección es ya efectiva, y (iv) la de la República Dominicana estipula una pensión “subsidiada” o no contributiva para indigentes, incapacitados, madres solteras y desempleados sin recursos, su implementación está planeada para 2004 (LPT, 2000; LDSS, 2001; LSS, 2001; LRP, 2002). El Banco Mundial ahora da un apoyo fuerte a un “primer pilar” de prevención de la pobreza gestionado por un sistema público de reparto que complemente y no distorsione o reemplace el sistema privado (Gill, Packard y Yermo, 2003).

#### b) *Incumplimiento creciente en el pago de las cotizaciones*

La mayoría de las reformas estructurales han eliminado o reducido la cotización patronal y han aumentado la cotización del trabajador. Argentina, Costa Rica, Ecuador y México no cambiaron legalmente las cotizaciones del trabajador y el empleador. Pero Argentina cortó a la mitad la cotización patronal mediante exenciones y bonificaciones, mientras que la cotización del trabajador también se redujo a la mitad en 2001, aunque se está incrementando desde 2003; Costa Rica reasignó las cotizaciones existentes a otros programas; Ecuador subió la cotización del trabajador sobre cierto ingreso y México aumentó el aporte estatal basado en la nómina. Chile,

Bolivia y Perú eliminaron la cotización del empleador, mientras que seis países aumentaron la cotización del trabajador: Bolivia, Colombia, El Salvador (en casi cinco veces), Nicaragua, Perú y República Dominicana. Uruguay redujo ligeramente la cotización del empleador y aumentó proporcionalmente la del trabajador. Sólo tres países han aumentado la cotización patronal: Colombia, Nicaragua y la República Dominicana. En la mayoría de los países, la eliminación o reducción de la cotización patronal en gran medida ha provocado un aumento de la cotización del trabajador o del costo fiscal o de ambos (LPT, 2000; LSAP, 2000; LDSS, 2001; LSS, 2001; Mesa-Lago, 2004c).

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

Lo anterior aporta evidencia que los supuestos incentivos de la reforma para mejorar el cumplimiento no sólo no han funcionado, sino que el incumplimiento se ha agravado, lo cual es otro desafío que enfrentan los sistemas privados. Pero debe tenerse en cuenta que este problema también es confrontado por los sistemas públicos y ello en gran medida es resultado de la proporción creciente de la fuerza de trabajo que se transfiere del sector formal al informal, debido a procesos de flexibilización del trabajo, y la emergencia de empleo subcontratado, sin contrato, a tiempo parcial, etc. A medida que los afiliados cambian de un empleo formal cubierto a otro sin cobertura aumenta el incumplimiento. Además, hay fuerte evidencia de que la evasión y mora patronal han alcanzado niveles importantes en algunos países, por ejemplo, en Chile la deuda por mora patronal aumentó seis veces entre 1990 y 2002 y en el último año ascendió a US\$ 526 millones, un 1% del valor total del fondo de pensiones, y 43% de ella era incobrable por quiebra de empresas (Mesa-Lago, 2004c). Hay dos formas de recaudación diversa entre los países: en Argentina, Costa Rica, Ecuador, México, República Dominicana y Uruguay es centralizada,

mientras que en Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Nicaragua y Perú se hace por las administradoras; no parece haber una relación entre la forma de recaudación y el cumplimiento. Por último, el Banco Mundial observa que, después de ganar el derecho a la pensión mínima, la mayoría de los asegurados deja de cotizar, porque dan preferencia a otras alternativas menos riesgosas, costosas e ilíquidas como vivienda, empresa familiar, seguro de vida y educación de los hijos (Gill, Packard y Yermo, 2003).

Cuadro 4  
PORCENTAJE DE AFILIADOS QUE SON COTIZANTES ACTIVOS  
EN LOS SISTEMAS PRIVADOS<sup>a</sup>, 1998 A 2003

Modelos/Países	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Substitutivo</b>						
Chile	52.8	53.4	50.9	53.7	51.0	49.1
Bolivia	n.d. <sup>c</sup>	n.d. <sup>c</sup>	n.d. <sup>c</sup>	47.0	46.9	44.5
México	63.4	60.2	57.9	44.7	41.7	40.6
El Salvador	67.2	63.7	55.2	53.2	47.6	45.0
<b>Paralelo</b>						
Perú	45.6	45.7	41.7	41.2	39.4	39.2
Colombia	51.8	50.7	49.4	48.7	47.6	47.7
<b>Mixto</b>						
Argentina	48.9	44.3	39.1	29.0	33.2	33.5
Uruguay	67.4	58.7	53.9	53.2	45.1	52.7
Costa Rica				n.d. <sup>d</sup>	n.d. <sup>d</sup>	74.2
<b>Promedio<sup>b</sup></b>	<b>57.9</b>	<b>55.5</b>	<b>51.0</b>	<b>43.5</b>	<b>42.1</b>	<b>41.8</b>

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

Notas:

- <sup>a</sup> Afiliados que han cotizado en el último mes (diciembre), excepto México en los dos últimos meses en 1998-2000; el año 2003 es en junio.
- <sup>b</sup> Promedio estimado por el autor usando el total de los afiliados que cotizan y el total de los cotizantes.
- <sup>c</sup> Hasta 2001 se consideraba cotizante a un afiliado que tenía al menos una cotización desde el inicio del sistema.
- <sup>d</sup> El sistema comenzó en mayo de 2001 y hasta 2002 consideraba cotizante al afiliado que tenía al menos una cotización en el último año.

c) *Fallas serias en la competencia entre administradoras*

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

Cuadro 5

COMPETENCIA ENTRE ADMINISTRADORAS EN EL SISTEMA PRIVADO,  
2002-2003

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

*Fuente:* Afiliados y número de administradoras de AIOS, 2003 y SBC, 2003; concentración de BCU, 2002; CONSAR, 2003; SAFJP, 2003; SAFF, 2003; SBC, 2003; SBS, 2003; Spa, 2003; SPb, 2003; SPVS, 2003.

*Notas:*

<sup>a</sup> Se redujeron a seis en 2004.

<sup>b</sup> Se redujeron a dos en 2004.

La competencia depende en gran medida del tamaño del mercado de asegurados: a mayor el número de éstos, mayor el número de administradoras y viceversa, así a mediados de 2003: México tenía 30 millones de asegurados y 12 administradoras; Chile 7 millones y 7 (6 en 2004); Perú 3 millones y 4; El Salvador 1 millón y 3 (en 2004 quedaban sólo dos) y Bolivia 809 000 y 2 (cuadro 5). No obstante, Costa Rica tiene 1 millón de asegurados, pero 9 administradoras, un número mayor que todos los países, excepto Argentina y México que tienen un número de asegurados 30 y nueve veces mayor respectivamente; ello pudiera explicarse en parte, porque Costa Rica, así como Colombia y Uruguay, tienen administradoras múltiples en vez de sólo privadas, a más de que el sistema lleva pocos años de funcionamiento en Costa Rica. En Bolivia el número de asegurados era tan pequeño, que el gobierno decidió que había mercado nada más que para dos administradoras, dividió a todos los asegurados por su lugar de residencia entre las dos, y prohibió el cambio entre las dos administradoras hasta 2002, o sea, no hay competencia en Bolivia, sino dos monopolios.<sup>9</sup> Las estadísticas históricas prueban que en todos los países el número de administradoras primero crece y después baja a través de fusiones: en Argentina el número cayó de 25 a 12; en Chile de 21 a 7; en México de 17 a 12; en Colombia de 10 a 6; en Perú de 8 a 4; en Uruguay de 6 a 4, y en El Salvador de 5 a 2.

Los países con un número de asegurados muy pequeño no deberían copiar mecánicamente los sistemas de los países grandes, porque corren un alto riesgo de que no funcione la competencia que es la base esencial del sistema privado. Nicaragua ha tenido que posponer el inicio del sistema, porque el número de administradoras interesadas cayó de 5 a 3 y a fines de 2003 no había ninguna. Problemas similares confrontarán Honduras, Guatemala, Paraguay, etc., si deciden adoptar este sistema. Los países pequeños también tendrán que decidir si debe haber sólo administradoras privadas, como en la mitad de los países, o múltiples como en la otra mitad, porque esto último permitirá un mayor acceso de administradoras en el mercado. Otro tema importante es el giro exclusivo, es decir, las administradoras sólo pueden dedicarse a gestionar fondos de pensiones y tienen que crear una infraestructura propia a nivel nacional (edificios, equipo, personal), lo cual es extremadamente costoso. Por ello se ha sugerido que los países que tengan un número de asegurados muy pequeño deben considerar que las administradoras puedan utilizar infraestructura de otras instituciones (por ejemplo, bancos, compañías de seguros o instituciones financieras), con la cautela adecuada y necesaria separación, a fin de reducir el costo y facilitar una mayor competencia. Esta medida se incorporó en la reforma de la República Dominicana y a fines de 2002 había seis administradoras aprobadas y tres pendientes, a pesar de tener un número de asegurados similar al de Bolivia (Mesa-Lago, 2004c).

---

9 En abril de 2002, la SPVS autorizó la entrada de una tercera administradora y anunció que comenzaría el proceso de licitación (SPVS, 2003) pero, en marzo de 2004 continuaban sólo dos.

Aun en los países que tienen un número considerable de administradoras, la competencia puede ser afectada por una excesiva concentración. La última columna del cuadro 5 muestra la concentración de asegurados en las tres administradoras mayores a fines de 2002: 100% en Bolivia y El Salvador, porque sólo hay dos; 87% en Uruguay (la administradora pública tiene 38% de los asegurados); 82% en Costa Rica; 79% en Chile (creciendo sostenidamente la concentración desde 60% en 1983); 76% en Perú; 66% en Colombia; 57% en Argentina, y 44% en México. Este último país tiene la menor concentración, porque la ley estableció un límite de afiliación por administradora de 17% del total de asegurados en los primeros cuatro años del sistema y 20% desde fines de 2001. Puede argumentarse que si las tres aseguradoras mayores son las mejores, la concentración no es negativa. Pero un estudio sobre Chile demuestra que, sistemáticamente a través del tiempo, no son las tres aseguradoras mayores las que cargan la comisión más baja y pagan el rendimiento más alto.

Tres razones explican por qué los asegurados escogen esas tres aseguradoras, a pesar de que no son las mejores: (i) la mayoría de los asegurados no tiene la información y/o la calificación para hacer una selección adecuada; (ii) los asegurados son influenciados por la publicidad, la cual usualmente vende una imagen de seguridad y solidez, pero no provee al asegurado información comparativa sobre las comisiones y el rendimiento a fin de poder identificar a las mejores administradoras, y (iii) muchos asegurados son afiliados por vendedores o promotores, los cuales cobran una comisión pagada por la administradora cada vez que le transfiere a un asegurado, el interés del vendedor es cambiar a los asegurados, pero éste no es necesariamente el interés del asegurado. En Chile llegó a haber un vendedor por 160 asegurados activos en 1998, pero la relación ha caído en picada desde entonces, porque se pusieron trabas a los cambios; en Argentina la relación era de uno por 131 en 2002 (SAFP, 1998-2002; SAFJP, 2003). Con frecuencia los promotores han sobornado a los asegurados para que se cambien de administradora ofreciéndoles regalos; para corregir esto algunos países han específicamente prohibido estas prácticas. La Superintendencia de Argentina ha admitido que “la competencia por medio del incremento del gasto de publicidad y promoción parece ser más efectiva que la reducción de las comisiones y el incremento de la rentabilidad” (SAFJP, 2002).

El Banco Mundial ha encontrado fallas serias en la competencia: i) la industria es oligopólica y tiene una clientela cautiva cuyas cotizaciones son retenidas hasta que se retiran los asegurados; ii) hay una alta y creciente concentración que es preocupante y puede serlo aún más en el futuro; iii) las restricciones al número de veces por año que un asegurado puede cambiar de administradora,<sup>10</sup> con el fin de reducir

---

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

los gastos de operación, han institucionalizado lo que antes era un oligopolio de hecho y hace “evidente la confabulación y el desarrollo de un cartel poderoso”; iv) “la evidencia de América Latina claramente demuestra que la competencia entre las administradoras por parcelas de mercados que son relativamente pequeños sólo genera comisiones más altas”, y v) “la industria de fondos de pensiones en la región es cualquier cosa menos que un buen ejemplo de competencia” (Gill, Packard y Yermo, 2003). El sistema privado debe resolver el desafío de cómo mejorar la competencia no sólo para cumplir con su cimiento fundamental, sino también para reducir los costos administrativos que serán analizados en la sección siguiente.

#### d) *Altos costos administrativos*

Se asume que la competencia reduce el costo administrativo, pero ya se vio que no existe competencia adecuada en muchos países. El costo administrativo tiene dos componentes (comisión y prima) y se fija usualmente sobre el salario (como un porcentaje y/o suma fija) o, en algunos casos, sobre el saldo de la cuenta individual o sobre el rendimiento. La comisión se paga a la administradora para que gestione la cuenta individual, la inversión del fondo y la pensión de vejez, y se financia sólo por el asegurado (salvo en Colombia, en que el empleador comparte la carga). Parte de la comisión constituye la prima que se traspa por la administradora a una compañía de seguros privada para que proteja contra los riesgos de invalidez y muerte (excepto en México y Colombia, donde se hace por el sistema público).

El cuadro 6 exhibe el costo administrativo (comisión más prima) como porcentaje del salario, pero la comparación es compleja, porque puede haber comisiones distintas que son difíciles de unificar en un promedio. El costo total más bajo es el de la República Dominicana (2%: 0.5% la comisión y 1.5% la prima), porque, además, se puede cargar hasta 30% sobre el rendimiento y 0.1% para la superintendencia (LDSS, 2001). El segundo costo total más bajo es el de Bolivia (2.21%), debido a que no hay competencia ni publicidad, por ello la comisión a la administradora es sólo de 0.5%, pero la prima de 1.71% es la segunda más alta. El costo total va subiendo: 2.25% en Argentina (1.45% la comisión y 0.80% la prima); 2.26% en Chile (1.59% y 0.67%); 2.81% en Uruguay (1.93% y 0.87%); 2.98% en El Salvador (1.71% y 1.27%); 3% en Ecuador y Nicaragua (aún no hay distribución); 3.50% en Colombia (1.92% y 1.58%); 3.51% en Perú (2.27% y 1.24%), y 4.14% en México (2.27% y 1.24%). En Costa Rica no hay cargo sobre el salario, sino una comisión entre 6 y 10% sobre el rendimiento del fondo, para crear un incentivo que mejore el rendimiento. En El Salvador, el costo administrativo del sistema público antes de la reforma (como porcentaje de los salarios) era 0.5% y aumentó a 2.98% en 2003 con el sistema privado (Mesa-Lago, 2004c).

La comisión y la prima han exhibido tendencias diversas a través del tiempo. La comisión fluctúa entre 1.45 y 2.27% (excepto en Bolivia y la República Dominicana), por lo que es el componente mayor, y ha oscilado a través del tiempo,

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

El costo administrativo más bajo como porcentaje del descuento total sobre el salario a mediados de 2003 fue 18% en Bolivia, Chile y Uruguay. En el resto de los países el porcentaje gradualmente ascendió: 21% en El Salvador, 26% en Colombia, 28% en Nicaragua y la República Dominicana, 30% en Perú, 36% en México y 38% en Argentina (cuadro 6, penúltima columna). El promedio no ponderado del costo administrativo como porcentaje de la deducción total en los once países fue 26% en 2003. Pero si se calcula el costo administrativo sobre el depósito, la carga promedio aumentó a 36% (última columna). Las proyecciones existentes indican que muchos asegurados no ahorrarán lo suficiente para financiar sus pensiones y el alto costo administrativo agravará este problema; si se redujera el costo administrativo, un porcentaje mayor iría al depósito y podría ayudar al autofinanciamiento de las pensiones y a la reducción del costo fiscal para financiar las pensiones mínimas (Uthoff, 2002). Algunos partidarios de la reforma estructural ahora reconocen que los costos administrativos son altos y que la competencia por sí sola (si funcionase efectivamente) no asegura una reducción de los mismos (Holzmann y Stiglitz, 2001; Gill, Packard y Yermo, 2003). El gasto administrativo se concentra en mercadeo, publicidad, las comisiones de los vendedores (en Chile: 26% en 1983 y 28% en 2000; Acuña e Iglesias, 2001), cambios frecuentes del asegurado entre administradoras y salarios del personal. La fijación del costo administrativo como porcentaje de la nómina no genera incentivos para reducirlo y sólo dos países (Bolivia y la República Dominicana) han fijado un tope bajo (0.5%). No se ha evaluado la posible ventaja de hacer los cargos sobre el rendimiento o el saldo de la cuenta individual.

e) *Acumulación en el fondo de pensiones, pero falta de evidencia de un impacto positivo en el ahorro nacional*

Se ha asegurado que la reforma promoverá una gran acumulación del fondo de pensiones y aumentará el ahorro nacional (Banco Mundial, 1994; Preámbulo de la ley de reforma mexicana). La primera columna del cuadro 7 ratifica el primer supuesto, aunque con diferencias notables entre los países, así a fines de 2002 los fondos en millones de dólares eran: Chile 39 672, México 34 963, Argentina 15 607, Colombia 5 350, Perú 4 541, El Salvador 1 309, Bolivia 1 261, Uruguay 1 149 y Costa Rica 218.

Cuadro 6  
COSTO ADMINISTRATIVO COMO PORCENTAJE DEL SALARIO  
EN EL SISTEMA PRIVADO, 2003

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

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

*Notas:*

- <sup>a</sup> Comisión para la administradora del programa de vejez y prima para la compañía de seguro que cubre los riesgos de invalidez y muerte (esta última pagada al sistema público en Colombia y México).
- <sup>b</sup> Además del costo mostrado, se cobrará 30% sobre el excedente del rendimiento anual de la inversión; el porcentaje para la cuenta individual se incrementa gradualmente en cinco años a 8%, no cambia el costo administrativo, el descuento total aumenta a 10% y el costo sobre el descuento se reduce a 20%.
- <sup>c</sup> Promedio no ponderado de diez países (excluye a Costa Rica).
- <sup>d</sup> El 0.5% se destina al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, el descuento total se aumentará en 1% en 2004 para dicho Fondo y 1% más en 2005-2006 para la cuenta individual, para un total de 15.5% (podrá aumentarse otro 1% en 2008 si crece la economía).
- <sup>e</sup> No hay comisión sobre el salario, sino un porcentaje sobre el rendimiento bruto de la inversión.

El monto del fondo acumulado varía según el tiempo que el sistema ha estado en vigor, el número de asegurados, el tamaño de la economía, el nivel de los salarios y el rendimiento de la inversión. La reforma chilena tiene 22 años y ha acumulado el fondo mayor. En México la reforma tiene sólo 5½ años, pero ha acumulado el segundo fondo en tamaño (88% del fondo chileno) porque su economía es la segunda mayor de América Latina y tiene el número de asegurados más alto.<sup>11</sup> La economía de Argentina es la segunda mayor de la región y en 2001 su fondo era 60% del chileno, a pesar de sólo 8½ años de operación de la reforma, pero la crisis lo redujo a 39% en 2003. Las bajas acumulaciones de Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Uruguay se deben al pequeño tamaño de sus economías y número de asegurados, y al menor tiempo en operación de la reforma. El porcentaje del fondo acumulado sobre el PIB depende no sólo del monto acumulado, sino también del tamaño del PIB: en Chile era 61% en 2003; en Uruguay, Argentina y Bolivia entre 13 y 17%; en El Salvador y Perú entre 8 y 9%; en Colombia y México entre 5 y 6%, y en Costa Rica 1% (cuadro 7, segunda columna).

Las cifras anteriores tienen en cuenta sólo la acumulación en la cuenta individual, pero no el costo fiscal de la transición (ver sección siguiente). El Banco Mundial (1994) ha sostenido que la reforma de pensiones promoverá el ahorro nacional, lo cual a su vez impulsará el crecimiento económico, promoverá el empleo y eventualmente permitirá pagar mejores pensiones. Chile es el único país cuya reforma tiene un período suficientemente largo para constatar dicho supuesto y la mayoría de los estudios realizados arriba a conclusiones negativas. Holzmann (1997), en un ejercicio econométrico de equilibrio general, dedujo el costo fiscal de la reforma (negativo) del ahorro en las pensiones privadas (positivo) y concluyó que el impacto de la reforma en el ahorro nacional había sido negativo en 1981-1988 y que no se podía constatar un impacto directo positivo en 1989-1996; por ello advirtió a los países de América Latina que no abrigasen esperanzas de que la reforma incrementase el ahorro nacional. Arenas de Mesa (1999) siguió una metodología similar, pero con un modelo de equilibrio parcial en 1981-1997, midiendo los factores y el resultado en porcentajes anuales del PIB: el ahorro capitalizado en las cuentas individuales promedió 2.7% en el período, pero el costo fiscal promedió -5.7%, así que el resultado neto promedió -3%, o sea, desahorro. Además, Arenas de Mesa proyectó que en el primer quinquenio del siglo XXI cambiará la situación y el ahorro será ligeramente superior al costo fiscal, por lo que el neto será positivo y después irá creciendo, pero probablemente tomará 20 años para compensar el balance negativo ocurrido en los

---

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

20 años previos, de ahí que se necesitarán 40 años para que haya un impacto neto positivo en el ahorro nacional. Acuña e Iglesias (2001) sustrajeron el “déficit transitorio de las pensiones de seguridad social” (pero excluyendo el déficit causado por las pensiones asistenciales, mínimas y de las fuerzas armadas) del ahorro de las pensiones privadas y calcularon también un resultado neto negativo promedio en 1982-1997 (-2.7%), algo menor que Arenas de Mesa, porque éste incluyó todos los costos fiscales de la reforma.

Cuadro 7  
FONDO ACUMULADO Y RENDIMIENTO REAL BRUTO  
DE LA INVERSIÓN, 2003

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

*Fuente:* Acumulación y porcentaje del PIB de AIOS, 2003 y estimados del autor para Colombia basado en SBC, 2002; rendimiento de BCU, 2002; CONSAR, 2003; SAFJP, 2003; SAFF, 2003; SBC, 2002; SBS, 2002; Spa, 2003; SPb, 2002; SPVS, 2003.

*Notas:*

<sup>a</sup> Desde el inicio del sistema hasta fines de 2002.

<sup>b</sup> CONSAR reporta un rendimiento neto de 7.95%.

<sup>c</sup> El autor ha estimado 8.36%, basado en el rendimiento nominal y la tasa de inflación promedio anual.

<sup>d</sup> Diciembre 2002.

Por el contrario, Haindl Rondanelli (1997) concluyó que la reforma había tenido un impacto positivo en el ahorro nacional en 1990-1994, pero basado en la carga tributaria general en vez del costo fiscal directo de la reforma; usando sus propias cifras, si él hubiese deducido el costo promedio del déficit del sistema público (-4,6%) del promedio de ahorro en las pensiones privadas (3.1%), hubiese obtenido también un resultado negativo (-1.5%) y esto sin tomar en cuenta otros costos fiscales de la reforma. Corbo y Schmidt-Hebbel (2003), teniendo en cuenta sólo el déficit operacional y el bono de reconocimiento (excluyendo la pensión mínima, el déficit de las fuerzas armadas y la pensión asistencial) estiman que el ahorro nacional se incrementó por efecto de la reforma en 2.3% del PIB en 1981-2001 (para otras opiniones ver Kiefer, 2004).

f) *Sustancial y prolongado costo fiscal de la transición*

Se asegura que la reforma gradualmente reducirá y eliminará el costo fiscal en el largo plazo. El referido costo es difícil de medir y comparar entre los países debido a los diversos componentes incluidos y metodologías usadas, pero estimados gruesos de dicho costo como porcentaje del PIB en 2000 eran: 6% en Chile (después de 20 años de reforma), 4.5% en Uruguay, 2.5% en Argentina, 2% en Bolivia y 1.5% en Colombia; no se pudieron obtener cifras de México y Perú (Mesa-Lago, 2004c). El Banco Mundial ha proyectado un costo fiscal en 2040 para Argentina, Bolivia y Colombia muy superior a las proyecciones hechas por los países antes de las reformas; para México y Perú las proyecciones del Banco indican un costo fiscal creciente entre 2001 y 2040; sólo en Uruguay, las proyecciones del Banco para 2040 son inferiores a las nacionales antes de la reforma (Gill, Packard y Yermo, 2003). Las políticas de los países para enfrentar dicho costo fiscal han sido muy diferentes: Chile tomó medidas adecuadas, gozaba de superávit fiscal antes de la reforma y sus políticas económicas han tenido bastante éxito a largo plazo, pero Argentina no hizo previsiones, su proyección del costo fiscal fue una mitad del costo actual y su política económica provocó la crisis de 2001-2002.

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

En 11 de los 12 países el Estado debe pagar el déficit del sistema público; Costa Rica es una excepción, porque el régimen financiero (CPC) de su sistema público es bastante fuerte para financiar el referido déficit. Esta carga fiscal varía de acuerdo con la deuda implícita previsional (DIP), o sea, el valor presente de las

Cuadro 8  
COSTO FISCAL DE LA REFORMA EN LOS DOCE PAÍSES, 2004

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

*Fuentes:* Legislación de los 12 países.

obligaciones a largo plazo, que incluye el pago de las pensiones en curso de pago y las futuras. En los regímenes financieros de reparto o de CPC siempre hay una DIP, pero el modelo de reforma puede hacer explícita dicha deuda, generando un costo fiscal inmediato y en forma total, o posponerla de manera total o parcial. En el modelo sustitutivo, el sistema público se cierra por completo y toda la DIP se hace explícita de inmediato, por lo que las pensiones en curso de pago y las que se generen por los pocos que se quedan en el sistema público tienen que ser financiadas por el

Estado. Esto se debe a que el 100% de los asegurados (Bolivia y México) o 91% a 98% de ellos (El Salvador y Chile respectivamente) se pasaron al sistema privado y dejado de contribuir al sistema público, el cual se quedó con prácticamente todas las pensiones, pero sin contribuyentes o muy pocos y genera un déficit. En el modelo paralelo la DIP se hace sólo explícita en el sistema privado, pero no en el sistema público cuya DIP se pospone; como el sistema público se queda con asegurados contribuyentes (muchos más en Colombia que en Perú) se reduce el costo fiscal, al menos por un período de tiempo. En el modelo mixto la DIP se hace parcialmente explícita en el segundo pilar (sistema privado), pero no en el primer pilar (sistema público) en que se pospone.

En ocho de los 12 países el Estado debe pagar un bono de reconocimiento (o certificado de reconocimiento o prestación compensatoria, etc.), equivalente al valor de las cotizaciones acumuladas en el sistema público, a los asegurados que se cambiaron al sistema privado. Dichas cotizaciones son ajustadas a la inflación (excepto en Nicaragua) y en tres países (Colombia, Chile y República Dominicana) ganan un interés real anual de 2 a 4%. Para obtener el derecho al bono se exige un período mínimo de cotización previa que fluctúa entre un mes y 30 años. Cinco países no fijan un techo al monto del bono (Argentina, Chile, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana), pero tres países sí lo fijan (Bolivia, Colombia y Perú). Cuatro países no otorgan el bono: México (debido a la opción que se concede a los asegurados al tiempo de retiro, ya explicada), y Costa Rica, Ecuador y Uruguay (porque en un modelo mixto los asegurados no se mudan, sino que permanecen en el primer pilar que les paga una pensión básica). En 2002, el bono en Bolivia estaba limitado; en Perú se había otorgado sólo a la mitad de los asegurados que se habían cambiado, y en El Salvador su cálculo y emisión llevaban cinco años demorados (Mesa-Lago, 2004c). No hay información disponible de Ecuador.

En diez de los doce países el Estado garantiza una pensión mínima en el sistema privado a todos los asegurados cuya cuenta individual sea insuficiente para financiar esa pensión mínima; el fisco debe pagar la diferencia. En los modelos mixtos de Argentina, Costa Rica y Uruguay (probablemente en Ecuador), la pensión mínima es en realidad la básica pagada por el primer pilar del sistema público. Se requiere un mínimo de cotizaciones previas entre 20 y 35 años para ganar dicha pensión. Bolivia no garantiza una pensión mínima, Perú sólo la otorga desde 2002 y a los afiliados antes de 1945, y El Salvador impone considerables restricciones a la elegibilidad (Mesa-Lago, 2004c).

En cuatro países (Argentina, Colombia, Chile y Uruguay), el Estado ofrece otras dos garantías: si una administradora no puede garantizar el rendimiento mínimo de la cuenta individual, el Estado aporta la diferencia, y en caso de quiebra de una administradora o una compañía de seguros el Estado se responsabiliza del pago de las pensiones (estas garantías se conceden sólo a los asegurados de la administradora pública en Uruguay, lo que en parte explica que tenga 38% del total asegurado). En la

República Dominicana la ley hace responsable al Estado de cualquier falla o incumplimiento que ocurra en el sistema privado. Por último, en Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay, el Estado concede pensiones de asistencia social a los no asegurados sin recursos.

En todos los países existe una disyuntiva respecto al costo fiscal. El Estado intenta reducirlo bien no otorgando el bono de reconocimiento o la pensión mínima, bien concediéndolos, pero con restricciones (sin ajuste, con un tope, exigiendo cotizaciones previas). Estos recortes se han introducido en los países después de la reforma chilena, que ha sido la más generosa de todas, pero también la más costosa fiscalmente. Pero al reducirse el costo fiscal, se perjudica el bienestar de los asegurados, ya que no reciben el bono o la pensión mínima, o estos son restringidos. Chile tiene los beneficios más generosos durante la transición, pero también costos fiscales más altos, mientras que Bolivia tiene costos fiscales más bajos, pero también (conjuntamente con Perú) los derechos más restringidos para los beneficiarios.

g) *Posible desarrollo de mercados financieros, pero falta de diversificación de la cartera de inversión*

Se afirma que la reforma contribuirá a desarrollar los mercados de valores, crear instrumentos financieros nuevos y diversificar la cartera de inversión del fondo a fin de compensar riesgos. El estudio de Holzmann (1997) sobre Chile concluyó que la reforma de pensiones ha ayudado a que los mercados financieros sean más líquidos y maduros, así como que la evidencia empírica *coincide* con el supuesto de que dicha reforma ha contribuido al desarrollo del mercado financiero y una cartera más diversificada. No obstante, él advirtió que esa evidencia no constituye prueba fehaciente que la reforma de pensiones ha sido el factor decisivo en el desarrollo de dichos mercados desde mediados de los años 80, porque dicho desarrollo puede haber sido causado por otros factores ajenos a la reforma. El Banco Mundial también sostiene que ha ocurrido un incremento en la profundidad de los mercados, al menos atribuible en parte a la reforma de pensiones, pero en países donde han ocurrido reformas macroeconómicas paralelas como en Chile, es extremadamente difícil aislar el impacto de una reforma específica (Gill, Packard y Yermo, 2003). Por el contrario, Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) sostienen que el aporte de los flujos de pensiones sobre el desarrollo del mercado financiero chileno fue bastante robusto y recomiendan una reforma estructural lo más radical posible para acentuar dicho efecto.

Hay un viejo debate sobre si es necesario tener un mercado de valores antes de la reforma estructural o si esto no es un requisito previo, ya que la reforma tendrá un impacto positivo en su desarrollo. Aunque esta controversia no puede solucionarse aquí, el hecho es que los países pequeños, como Bolivia, El Salvador, Costa Rica y Uruguay, no tenían un mercado de valores antes de la reforma o este era incipiente y muy reducido, con pocos instrumentos para la inversión y muy concentrados

## Cuadro 9

## DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA CARTERA POR INSTRUMENTO FINANCIERO, 2003

Modelo/ País	Títulos públicos	Instituciones financieras	Instituciones no financieras	Acciones	Fondos mutuos y otros	Emisores externos	Otros
<b>Sustitutivo</b>							
Chile	29.1	30.4	7.2	10.9	2.4	19.9	0.2
Bolivia	68.1	10.3	19.0	0.0	0.0	1.2	1.4
México	85.4	3.4	11.3	0.0	0.0	0.0	0.0
El Salvador	84.0	12.0	3.6	0.4	0.0	0.0	0.0
<b>Paralelo</b>							
Perú	13.0	33.2	13.1	31.2	0.8	7.2	1.6
Colombia	49.4	26.6	16.6	2.9	0.0	4.5	0.0
<b>Mixto</b>							
Argentina	75.9	3.5	1.3	8.2	1.6	8.3	1.1
Uruguay	57.2	37.1	3.4	0.0	0.0	0.0	2.3
Costa Rica	89.5	5.1	4.7	0.0	0.7	0.0	0.0
<b>Promedio<sup>a</sup></b>	<b>57.4</b>	<b>16.2</b>	<b>8.0</b>	<b>7.1</b>	<b>1.3</b>	<b>9.7</b>	<b>0.4</b>

Fuente: AIOS, 2003, excepto Colombia de SBC, 2003.

Nota:

<sup>a</sup> Excluye a Colombia.

(El Salvador promulgó la ley creando y regulando el mercado de valores poco antes de que comenzase la reforma). Son precisamente estos países los que muestran una menor diversificación en la composición de la cartera de inversión de sus fondos de pensiones.

La distribución porcentual de la cartera por instrumento a mediados de 2003 indica que la mayoría de los países aún está muy lejos de alcanzar una diversificación adecuada (cuadro 9). En Uruguay, Bolivia, Argentina, El Salvador, México y Costa Rica, entre 57 y 90% de la cartera está en títulos públicos, la inmensa mayoría de deuda. Sólo en Perú y Chile esa participación es minoritaria (49% en Colombia) y en Chile tomó 17 años para reducirla de 46 a 29%, gracias en gran medida a la acción de la superintendencia. El grueso de la inversión en la mayoría de los países está en instrumentos públicos y si estos han generado un buen rendimiento es porque el Estado ha pagado un alto interés en sus títulos de deuda (por ejemplo, en Argentina hasta fines de 2001), pero eso es costoso para la economía y no puede sostenerse a

largo plazo.<sup>12</sup> Las acciones son uno de los instrumentos favoritos para diversificar la cartera y si se desarrolla el mercado de valores habrá múltiples acciones en qué invertir el fondo. Pero sólo en Argentina, Chile y Perú entre 8 y 31% de la cartera está invertida en acciones; en dos países es muy pequeña (0.4 y 2.9% en El Salvador y Colombia) y en el resto es cero. Si no hay posibilidades adecuadas de inversión en el mercado interno, una alternativa es invertir en instrumentos extranjeros, pero algunos países prohíben esto, pues lo consideran contrario al interés nacional. En Chile 20% está invertido en instrumentos foráneos, entre 1 y 8% en Bolivia, Colombia, Perú y Argentina, cero en el resto de los países.

La crisis económica en Argentina provocó una drástica caída en el valor del fondo de pensiones y un incremento en la concentración de la cartera en deuda pública. En 2001 el gobierno presionó a las administradoras para que aceptaran convertir instrumentos en dólares y transables en mercados internacionales en “préstamos garantizados” con un interés menor; subsiguientes decretos obligaron a invertir el producto de certificados de depósitos bancarios y efectivo en papel de deuda. La superintendencia cooperó con dichas acciones mediante la elevación del tope de inversión en dichos instrumentos. En 2002 el gobierno convirtió en pesos los “préstamos garantizados” y otros instrumentos en dólares, reduciendo aún más su tasa de interés. El peso argentino estaba a la par con el dólar, pero, debido a la crisis, la suspensión de pagos externos y la eliminación de la paridad cambiaria, el peso descendió a 3.5 pesos por un dólar a mediados de 2002, por lo que el porcentaje de la cartera de los fondos de pensiones invertido en deuda pública aumentó a 77% a fines de dicho año y el valor de dicha cartera declinó considerablemente. Esta experiencia negativa, comparada con la positiva de Chile, sugiere que la superintendencia debe ser realmente independiente frente al poder ejecutivo y jugar un papel activo en promover la diversificación de la cartera (OIT, 2002a; Hujo, 2004).

#### h) *Rendimiento real neto de la inversión variable entre los países y en el tiempo*

Otro supuesto de la reforma es que ésta genera un rendimiento alto de la inversión. Las estadísticas apoyan dicho supuesto, aunque los resultados son diversos entre los países y también varían, según el período que se use para el cálculo. La última columna del cuadro 7 exhibe el promedio anual del rendimiento real (ajustado a la inflación), desde que comenzó a funcionar el sistema hasta fines de 2002: Bolivia 17%; Uruguay 15%; Chile, El Salvador, Argentina y México 10% y Colombia, Costa Rica y Perú 7%. Estos rendimientos son *brutos*, o sea, sin descontar el costo de la comisión, por lo que el rendimiento *neto* es menor, por ejemplo, 10.4% bruto y

---

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

7.95% neto en México. En 1981-2000, el rendimiento *bruto* del fondo de pensiones en Chile promedió 11.9 puntos porcentuales menos que el rendimiento del Índice de Precios Selectivo de Acciones (IPSA) de la bolsa de Santiago y 3.8 puntos más que la tasa promedio de interés en depósitos, pero con una volatilidad mucho mayor (Acuña e Iglesias, 2001). El fondo de pensiones de Perú promedió en 1993-2000 un rendimiento menor al interés de depósitos bancarios y de los Bonos Brady (Gill, Packard y Yermo, 2003).

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

i) *Falta de evidencia que el monto de la pensión en el sistema privado es superior al del sistema público*

La reforma ha prometido que el sistema privado pagará pensiones mejores que las del sistema público; sin embargo, es difícil verificar este importante efecto debido a la falta de series estadísticas al día y comparables entre los dos sistemas. Dos expertos chilenos aseveraron en un trabajo circulado a fines de 2001 que “la última información publicada por la Superintendencia de AFP corresponde a junio de 1992”, casi diez años vieja en ese momento. Dicha información indicaba que el promedio de las pensiones privadas en relación con el promedio de las públicas era como sigue en las distintas ramas: 43% mayor en vejez, 68% mayor en invalidez, 42% mayor en viudez y 9% menor en huérfanos (Acuña e Iglesias, 2001). Estas cifras son en parte contradichas por las siguientes estadísticas de las pensiones promedio privadas (marzo 2002) comparadas con el promedio de las públicas (diciembre 2001): las de vejez (que constituían 63% de todas las pensiones) eran 24% *menores* que las públicas; las de invalidez (7% del total) eran 15% mayores; las de sobrevivientes (28% del total) eran 110% mayores, y el promedio ponderado de todas

las pensiones privadas era sólo 3% mayor que el promedio de las públicas (basado en INP, 2001; SAFP, 2002).

En Argentina las dos publicaciones estadísticas de la la superintendencia no incluyen cifras sobre el monto de las pensiones en el sistema privado. Más aún, los cambios introducidos durante la crisis de 2001-2002 (corte a la mitad de la cotización, conversión de instrumentos financieros en dólares a pesos devaluados, etc.) se proyecta que reducirán en 65% el beneficio de un pensionado promedio con 30 años de contribución (OIT, 2002a). En Colombia, las pensiones públicas tienen una tasa de retorno superior a la tasa de retorno del capital en el sistema privado, una de las razones que mantiene a la mayoría de los asegurados en el sistema público (Kleinjans, 2004).

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

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

j) *Incremento de la inequidad por género*

La reforma estructural y los sistemas privados han acentuado la inequidad por género debido a razones que serán explicadas más adelante. Existe evidencia de varios países que la mujer tiene una cobertura de seguro social menor que la del hombre y que el monto de su pensión es inferior debido a causas externas al sistema previsual e internas del sistema. Las causas externas son: (i) la tasa de participación de la mujer en la fuerza laboral es menor que la del hombre por sus salidas para criar a los hijos; (ii) la tasa de desempleo femenina es generalmente mayor que la masculina; (iii) las proporciones de las mujeres en trabajos no calificados (servicio doméstico, sector informal, jornada parcial y trabajo independiente, a domicilio y sin contrato), son mayores que las proporciones respectivas de los hombres y dichas ocupaciones reciben salarios bajos y usualmente no están cubiertas por el seguro social; (iv) las empresas tienden a invertir más en el adiestramiento de los hombres que en el de las mujeres, debido a las interrupciones en la relación laboral de las últimas; (v) el salario promedio de la mujer es generalmente inferior al salario promedio del hombre, tanto por las razones anteriores como por la violación de la norma legal que debe pagarse un salario igual por igual tarea; (vi) como resultado de todo lo anterior, las mujeres acumulan menos cotizaciones que los hombres durante su vida laboral, o sea, tienen una densidad de cotización menor, y (vii) la mujer tiene una esperanza de vida entre cuatro y cinco años más que la del hombre, por lo que el período de su pensión es más largo (Bertranou y Arenas de Mesa, 2003; Mesa-Lago, 2004c).

Las causas de inequidad por género derivadas del sistema previsual se encuentran tanto en los sistemas públicos como en los privados. Un problema común a ambos sistemas es que la mujer tiene con frecuencia una edad de retiro menor a la del hombre, por ejemplo, cinco años menos en cinco sistemas privados, de manera que unida a una esperanza de vida mayor, la mujer está pensionada entre nueve y diez años más que el hombre como promedio. Los sistemas privados acentúan la inequidad de género por tres razones: (i) exigen un número mínimo de cotizaciones para conceder la pensión mínima (por ejemplo, 20 años en Chile y 25 en El Salvador), y la mayoría ha aumentado los años de cotización requeridos para obtener la pensión (por ejemplo, de 15 a 25-30 años en la República Dominicana), haciendo aún más difícil para las mujeres acceder a dicha pensión; (ii) se basan en las cotizaciones durante toda la vida laboral activa en vez de los últimos años como en los sistemas públicos, lo cual perjudica a la mujer cuya densidad de cotización es menor que la del hombre, y (iii) aplican tablas de mortalidad diferenciadas por género (en las rentas vitalicias y en los retiros programados), así la suma acumulada en la cuenta individual es dividida por el promedio de esperanza de vida, por lo tanto, las pensiones de las mujeres son menores que las de los hombres y más aún si ellas se retiran más temprano (no obstante hay cierta compensación cuando la mujer está casada, pues la renta vitalicia tiene en cuenta la expectativa de vida del cónyuge). Se argumenta que este

tratamiento es más justo, porque evita los subsidios entre sexos, pero omite que las mujeres enteramente pagan el costo de la crianza de los hijos, puesto que los sistemas de pensiones latinoamericanos no otorgan créditos por dicha labor (en Chile la legislación anterior a la reforma reconocía a la mujer un año por cada hijo vivo). Una medida positiva de las reformas ha sido la igualación de la edad de retiro normal para ambos sexos en siete países (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay), lo cual facilita que ellas acumulen más cotizaciones y un fondo mayor en sus cuentas individuales, para ser distribuido en un período de retiro reducido en cinco años. Pero esto no compensa por la esperanza de vida superior de las mujeres.

El impacto combinado sobre género de las causas explicadas antes se aprecia en Chile: en 2001-2002, el fondo acumulado en la cuenta individual de la mujer era entre 32 y 46% del acumulado por el hombre, la tasa de reemplazo femenina fluctuaba entre 52 y 57% versus entre 81 y 86% la masculina, y la pensión promedio de la mujer retirada a los 60 años era 60% de la del hombre y 87% menor si retirada a los 65 años (SAFP, 2002; Bertranou y Arenas de Mesa, 2003). Dice el Banco Mundial: “En todos los países que adoptaron la reforma, las mujeres continuaban ganando tasas de retorno menores que los hombres” (Gill, Packard y Yermo, 2003). Teóricamente, los sistemas mixtos tenderían a compensar más la inequidad de género que los sustitutivos (con un grado diverso, según la importancia de los dos pilares), porque el primer pilar público atenuaría dicha inequidad mientras que el segundo pilar privado la acentuaría. En Costa Rica el efecto de compensación sería mayor que en otros países, porque la pensión pagada por el primer pilar es la fundamental y la del segundo pilar es complementaria, mientras que lo opuesto ocurriría en Argentina.

#### k) *Desaparición o erosión de la solidaridad*

El principio de solidaridad es sustituido en el sistema privado por el principio de equivalencia estricta entre la cotización y el nivel de la pensión, el cual reproduce las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y el salario elimina la distribución entre generaciones y traspassa al Estado la función redistributiva (externa al sistema privado), mediante la garantía de una pensión mínima y la concesión de pensiones asistenciales.

Las reformas han introducido (o mantenido en algunos casos) mecanismos redistributivos que son mayormente regresivos: (i) la exclusión de los asegurados en programas separados (fuerzas armadas en virtualmente todos los países, funcionarios públicos en algunos países), los cuales generalmente tienen ingreso medio y alto, no cotizan al sistema general, pero disfrutan de prestaciones generosas y subsidios fiscales; (ii) la virtual exclusión de los trabajadores independientes y otros grupos del sector informal de bajo ingreso, así como de los pobres, en la mayoría de los

países; (iii) la acentuación de las inequidades por género; (iv) la eliminación de la cotización del empleador y el aumento de la del trabajador; (v) la reducción proporcional más fuerte de la carga tributaria a los asegurados de alto ingreso, al diferirse el pago de sus impuestos sobre las cotizaciones que se depositan en su cuenta individual; (vi) el muy alto costo administrativo del sistema, financiado exclusivamente por los asegurados, el cual genera utilidad para las administradoras, pero reduce el depósito en la cuenta individual y la pensión futura, afectando especialmente a los asegurados de ingreso bajo; (vii) la comisión fija cobrada por algunas administradoras que toma una proporción mayor del aporte de los trabajadores de bajo ingreso que del aporte de los trabajadores de alto ingreso, reduciendo de manera proporcional más el depósito en la cuenta individual y el monto de la pensión de los de bajo ingreso; (viii) las desigualdades intergeneracionales causadas por el subsidio de los asegurados más viejos, que han suportado el grueso del costo de instalación del nuevo sistema, hacia los asegurados más jóvenes que soportan una carga menor, y (ix) el costo fiscal de la transición que implica una transferencia a grupos asegurados de ingreso medio y alto, financiada por impuestos, a menudo sobre el consumo y pagados por toda la población, incluso la no asegurada, este efecto se agrava según la cobertura desciende (Arenas de Mesa, 1999; SAFP, 2002; Uthoff, 2002; Gill, Packard y Yermo, 2003; Kiefer, 2004; Mesa-Lago, 2004c).

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

## C. Lecciones de las reformas y políticas frente a los desafíos

En esta sección se extraen lecciones del análisis hecho sobre los 11 desafíos que confrontan las reformas estructurales de pensiones en América Latina, se hacen recomendaciones de políticas para enfrentar dichos desafíos, y se identifican temas que requieren más investigación (para más detalles ver Mesa-Lago, 2004c). No hay un modelo único y universal de reforma estructural de pensiones en la región, sino tres modelos generales diferentes (sustitutivo, paralelo y mixto) con considerable variedad en las características de las doce reformas, aún dentro de un mismo modelo. En general, los países han ajustado la reforma a sus condiciones financieras, económicas, sociales, políticas y de seguridad social. Sin embargo, algunos países han copiado mecánicamente un supuesto modelo universal que no puede funcionar debido a la falta de elementos esenciales. Los países que aún no han acometido una reforma deberían estudiar cuidadosamente la experiencia de los doce con reformas estructurales (sus aciertos y fallas), antes de decidir si hacer una reforma estructural o paramétrica y, si se deciden por la primera, escoger un modelo general y adaptarlo a sus condiciones.

### 1. Cobertura de la fuerza de trabajo

La cobertura de la fuerza de trabajo basada en los afiliados promediaba 63% en doce países a fines de 2002, mientras que la basada en los cotizantes activos promediaba 27%. La primera está sobrestimada y es el doble que la segunda, la cual está probablemente subestimada; la cobertura real se situaría entre los dos estimados, pero más cercana a la basada en cotizantes activos que a la basada en afiliados. Es importante desarrollar estadísticas de cobertura más precisas que las existentes, para determinar con más exactitud quiénes están cubiertos y quiénes no, así como las características de estos últimos a fin de diseñar mecanismos de inclusión. Aunque las comparaciones de la cobertura de la fuerza laboral antes y después de la reforma son complejas e imprecisas, los estimados basados en los cotizantes activos muestran una caída de la cobertura en todos los países; el promedio ponderado de dicha cobertura disminuyó de 38% antes de la reforma a 27% en 2002. El desafío más serio que confrontan los sistemas de pensiones, sean privados o públicos, es como parar la caída en la cobertura del sector formal y extender la cobertura al sector informal. En los últimos 25 años, América Latina ha experimentado una creciente informalidad de la fuerza laboral, que se está agravando con la transformación del mercado de trabajo (flexibilización laboral) como efecto de la globalización y creciente competencia mundial. La seguridad social no se ha ajustado a esos procesos y debe hacerlo, porque probablemente continuarán y afectarán negativamente a la cobertura. Las reformas de pensiones, cualquiera que sea su tipo y modelo, deberían dar prioridad a la extensión de la cobertura, especialmente a grupos difíciles de incorporar como

los trabajadores independientes, así como considerar la concesión de pensiones asistenciales.

## **2. *Cumplimiento en el pago de cotizaciones***

La propiedad de la cuenta individual y el principio de equivalencia o relación estrecha entre la cotización y el nivel de la pensión no han resuelto los problemas de evasión y mora. En diez países un promedio de 58% de los afiliados no cotizaba activamente en 2003, una proporción que aumentaba a 66% en Argentina, mientras que en Costa Rica era sólo 26%. Entre 1998 y 2003 el incumplimiento creció en nueve países y como promedio aumentó de 42 a 58%. La mayoría de las reformas ha eliminado o reducido la cotización del empleador y aumentado la del trabajador, lo cual puede generar desincentivos para el cumplimiento. Se necesita más investigación sobre las causas de dicho incumplimiento y para diseñar remedios adecuados, pero las reformas de pensiones deben evaluar con cuidado la eliminación o reducción de la cotización patronal para evitar aumentar el peso financiero sobre los asegurados (o el costo fiscal) y sus efectos adversos. También hay que tomar medidas más eficaces para reducir la evasión y mora patronal, instituyendo el delito de previsión social, imponiendo sanciones severas a los violadores, fortaleciendo la inspección, utilizando medios electrónicos para la pronta detección de los patrones morosos y creando tribunales especializados y ágiles con jurisdicción sobre este problema. Costa Rica tiene la legislación más completa y estricta sobre incumplimiento y el porcentaje más alto de afiliados que contribuyen puntualmente. De comprobarse la afirmación que después de ganar el derecho a la pensión mínima, la mayoría de los asegurados deja de cotizar para dar preferencia a otras alternativas más ventajosas, habría que explorar vías para procurar un cambio en esa actitud, con base a estímulos y desincentivos.

## **3. *Competencia***

La competencia requiere que haya un número adecuado de administradoras, el cual depende en gran medida del tamaño del mercado de asegurados. Los países grandes con el mayor número de asegurados (México y Argentina) tienen más administradoras, pero en los países con un número pequeño de asegurados (Bolivia y El Salvador) sólo operan dos administradoras. El gobierno de Bolivia dividió a todos los asegurados entre dos administradoras e impidió cambios entre ellas hasta 2002, por lo que no ha habido competencia. Inicialmente las administradoras proliferan, pero más tarde se fusionan y su número disminuye. Incluso en los países que hay un número apropiado de administradoras, existe una alta y creciente concentración de asegurados en las tres mayores. La selección de dichas administradoras no se hace siempre basado en sus bondades (baja comisión y alto rendimiento), sino por otras

causas como los promotores y la publicidad. Los países pequeños no deberían copiar mecánicamente las reformas de países grandes, ya que corren un alto riesgo de que no funcione la competencia. Tendrían que considerar las administradoras múltiples (como en la mitad de los países con reformas), en vez de sólo privadas, y permitirles usar la infraestructura existente de otras instituciones para reducir el costo y facilitar la entrada en el mercado. Se debería estudiar reducir la concentración mediante un tope porcentual de afiliación a las administradoras como en México. La superintendencia debería jugar un papel más activo en evitar monopolios u oligopolios, reducir barreras de entrada y fomentar la creación de nuevas administradoras, así como regular estrictamente la labor de los promotores y establecer normas sobre la veracidad de la publicidad. La superintendencia y/o las asociaciones de administradoras tendrían que asignar más recursos en mejorar la información comprensible a los asegurados, divulgar en los medios de comunicación un orden de las administradoras sobre la base de sus comisiones y rendimientos netos, y educar a los asegurados para que puedan hacer una selección informada y racional.

#### 4. *Costo administrativo*

Uno de los desafíos más serios que enfrenta la reforma es cómo reducir el costo administrativo a fin de aliviar la carga sobre el trabajador, aumentar el depósito en la cuenta individual y mejorar la pensión. El sistema privado no garantiza por sí mismo la competencia ni la reducción del costo administrativo y este es muy alto y no se ha reducido de manera significativa. El costo total fluctúa entre 2 y 3.5% del salario (los asegurados pagan todo este costo, salvo en Colombia donde son compartidos con el empleador), lo cual reduce proporcionalmente la suma depositada en la cuenta individual. En 2003 el costo total promedio absorbía 26% de la deducción total sobre el salario y equivalía a 36% del depósito en la cuenta individual. La prima por invalidez y muerte es el componente menor del costo y ha tendido a descender, mientras que la comisión para administrar el programa de vejez es el componente mayor y se mantiene alta y no ha disminuido de manera importante en la mayoría de los países. Las causas del alto costo administrativo son el mercadeo, la publicidad y las comisiones pagadas a los promotores. La fijación del costo administrativo como un porcentaje del salario y la falta de una competencia efectiva no han creado incentivos para reducir dicho costo por lo que es necesario buscar alternativas. Una es fijar un tope relativamente bajo (ya existente en dos países, aunque en uno de ellos no hay competencia) que podría ajustarse si se comprobase que no ofreciese incentivos adecuados. Otra es fijar el costo como un porcentaje del saldo de la cuenta individual o del rendimiento de la inversión, para el último habría que analizar los resultados en Costa Rica. En todo caso la superintendencia debe asegurar que el ahorro por reducción del gasto operativo sea transferido a los asegurados a través de comisiones más bajas.

## 5. *Acumulación de capital y ahorro nacional*

La acumulación de capital ha sido notable, pero varía en nueve países sobre los que existe información de acuerdo con el tiempo de funcionamiento de la reforma y otros factores. En 2003 alcanzó 61% del PIB en Chile, el país con la reforma de más larga data (22 años), y de 5 a 17% en los otros países; 1% en Costa Rica debido a que el sistema comenzó en 2001. Si la tendencia histórica continúa, habrá un crecimiento del fondo y de su porcentaje respecto al PIB en todos los países. Pero el impacto en el ahorro nacional debe ser medido anualmente substrayendo el costo fiscal a la acumulación de capital. La mayoría de los estudios sobre Chile, el único país que tiene un largo período para sustentar el análisis y cuya reforma ha sido una de las más exitosas, concluye que el balance neto ha sido negativo (desahorro) en los primeros dos decenios. Aunque el aumento del ahorro nacional sería deseable e importante, no debería ser un objetivo central de una reforma estructural, pues hasta ahora no hay evidencia empírica sólida que respalde ese supuesto efecto.

## 6. *Costo fiscal*

La afirmación de que la reforma estructural resultará en una reducción gradual y eventual eliminación del costo fiscal en el largo plazo debe ser contrapuesta con la evidencia que dicho costo es considerable y superior a lo inicialmente previsto, que tomará un período mayor al proyectado y que crecerá en los próximos 40 años en varios países. En 2000 Chile tenía el costo fiscal más alto (6% del PIB), a pesar de haber transcurrido dos decenios desde que se inició la reforma, en parte porque ha protegido mejor los derechos de los beneficiarios durante la transición. Pero este país tomó medidas para enfrentar el costo fiscal y ha mantenido una política económica exitosa. Por el contrario, la proyección del costo fiscal en Argentina resultó ser menos de la mitad del costo actual antes de la crisis y su política económica fracasó. Los países que introdujeron las reformas después de Chile tomaron medidas para reducirlo, pero a costa de restringir los beneficios de los asegurados, especialmente en Bolivia y Perú. El costo fiscal de la transición de una reforma estructural (así como la DIP) debería ser proyectado de una manera profesional y cuidadosa, porque puede extenderse entre 40 y 70 años, dependiendo de las características demográficas y la antigüedad del sistema de pensiones. Dichas proyecciones deberían someterse a una auditoría externa y publicarse para que puedan ser sujetas al examen de expertos nacionales y organismos internacionales. Una condición básica para el éxito de la reforma estructural es un importante apretamiento fiscal, especialmente en gobiernos que ya tienen una posición fiscal frágil. La disciplina fiscal y la generación de superávit o, al menos el balance fiscal, son precondiciones para la sostenibilidad financiera de la reforma previsional. También hay que efectuar reformas financieras, bancarias, tributarias y de la industria de seguros para apoyar la reforma

previsional, así como identificar las fuentes de financiamiento del costo fiscal y diseñar políticas económicas efectivas para hacerle frente. Se necesita investigación profunda sobre el impacto del costo fiscal de la reforma estructural en la distribución del ingreso.

### **7. *Desarrollo de mercados financieros y diversificación de la cartera***

Dos estudios del impacto de la reforma previsional chilena sobre los mercados financieros arribaron a conclusiones contradictorias: uno concluyó que había ayudado a que dichos mercados fuesen más líquidos y maduros, pero advirtió que no existía prueba fehaciente de que la reforma fuese el factor decisivo en el desarrollo del mercado financiero; el otro afirmó que había ocurrido un impacto robusto de los flujos de pensiones en el mercado financiero. El Banco Mundial parece adherir a la primera posición, ya que advierte que otras reformas macroeconómicas paralelas pueden haber impulsado el desarrollo del mercado financiero y que es muy difícil aislar los impactos de varias reformas. Pero no cabe duda que en la inmensa mayoría de los sistemas privados no ha ocurrido una diversificación adecuada de la cartera. En seis países entre 57 y 90% de la inversión está concentrada en valores públicos de deuda; Chile logró reducir dicha inversión a 29% después de 22 años de reforma, en gran medida debido a la acción de la superintendencia. La excesiva concentración de la inversión en instrumentos públicos implica una fuerte dependencia en el interés fijado por el Estado y el riesgo que pueda ser reducido considerablemente o que ocurra una severa devaluación como en Argentina. Sólo tres países tienen inversión importante en acciones (8 a 31%); varios países prohíben la inversión en instrumentos extranjeros y sólo en cuatro hay una proporción significativa (4.5 a 20%). Los países pequeños y carentes de mercados de capital o donde estos son incipientes deben introducir y consolidar estos antes de emprender una reforma estructural. Es esencial desarrollar un mercado de valores, regularlo, generar confianza en el mismo, crear nuevos instrumentos locales y permitir la inversión en instrumentos extranjeros con un tope. Los países que planean principalmente invertir los fondos de pensiones en títulos de deuda pública con peligro de incumplimiento no deberían hacer la reforma estructural, ya que el riesgo sería abrumador para el sistema privado. La superintendencia debe jugar un papel independiente y crucial en promover la diversificación de la cartera, en colaboración con los organismos supervisores del mercado de valores (en esto la experiencia positiva de Chile contrasta con la negativa de Argentina).

### **8. *Rendimiento real de la inversión***

El rendimiento real anual promedio desde el inicio del sistema hasta fines de 2002 fue muy alto en Bolivia y Uruguay (17 y 15%), alto en Argentina, Chile y

México (10%) y relativamente bajo en los otros países (entre 6 y 8%). Estas cifras son el rendimiento bruto, sin descontar el costo administrativo, por lo que el rendimiento neto es inferior. En Chile el rendimiento del fondo fue menor al de la bolsa de Santiago y en Perú, inferior al interés de depósitos bancarios. Además, el rendimiento mensual promedio en cinco países exhibe alta volatilidad. Las crisis económicas han afectado adversamente el rendimiento, así el rendimiento histórico promedio de Argentina y Chile hasta la mitad de decenio del 90 fue muy superior al rendimiento promedio posterior. Hay consenso entre los expertos, al menos en Chile, que los altos rendimientos del primer decenio bajo la reforma no se recuperarán. Las oscilaciones del rendimiento envuelven un riesgo para los asegurados y pueden tener un impacto adverso en el monto de su pensión. El modelo mixto que combina una pensión básica garantizada y otra basada en la cuenta individual pudiera ser una alternativa a dicho riesgo, pero se necesita más tiempo e investigación para comprobar este punto y en todo caso se requiere una diversificación adecuada de la cartera. Las medidas sugeridas en la sección anterior para diversificar la cartera sentarían las bases para reducir la dependencia del rendimiento del fondo en los intereses de títulos públicos, así como para lograr una mejor compensación de riesgos.

## 9. *Monto de la pensión*

El sostenido alto costo administrativo y la caída en el rendimiento de la inversión desde mediados de los años 90 posiblemente tendrán un efecto adverso en el monto de la pensión privada, a menos que cambien las tendencias. La información comparativa del monto de la pensión promedio en los sistemas privado y público es muy escasa, no está al día y es contradictoria. Las estadísticas más recientes de Chile indican que la pensión privada de vejez (dos tercios del total de las pensiones) era menor que la pública, mientras que lo opuesto ocurría con las pensiones de invalidez y sobrevivientes (un tercio del total), y el promedio ponderado de todas las pensiones privadas era sólo 3% mayor que las públicas. En Argentina se proyectó que la pensión promedio privada disminuiría en 65% por causa de la crisis, la reducción en las cotizaciones a la mitad y la devaluación del fondo previsional. En Colombia, la pensión pública promedio era superior a la privada, lo cual promovió la reforma de fines de 2002 para cambiar la fórmula de cálculo de la primera. También es difícil comparar las tasas de reemplazo efectivas en ambos sistemas, porque las reformas son recientes y la tasa del sistema privado dependerá de múltiples factores difíciles de predecir. En Chile, la densidad de cotización ha sido menor que la inicialmente prevista, por lo cual una mitad de los afiliados recibirá sólo una pensión mínima (70% del salario mínimo en 2000). Encuestas tomadas en Santiago y Lima muestran que 30% de los hombres y 50-60% de las mujeres afiliadas no calificarán para una pensión mínima. Deberían publicarse series estadísticas históricas comparando los promedios de las pensiones privadas y públicas, desagregadas por rama.

Además, se necesita investigación comparativa sobre las tasas de reemplazo en los sistemas privados y públicos.

## **10. *Inequidad por género***

Los sistemas privados acentúan las inequidades por género, porque requieren un mínimo de cotizaciones para la pensión mínima, han aumentado el número de cotizaciones para acceder a las pensiones, se basan en la cotización de toda la vida laboral y aplican tablas de mortalidad diversas por género que resultan en pensiones femeninas menores que las masculinas. Un aspecto positivo de las reformas es que siete de ellas han homologado la edad de retiro para ambos sexos, lo cual facilita a las mujeres acumular más cotizaciones y un fondo mayor en sus cuentas individuales, para ser distribuido en un período de retiro menor; esto no compensa por la esperanza de vida superior de las mujeres, pero la atenúa cuando la mujer está casada, pues la renta vitalicia tiene en cuenta la expectativa de vida del cónyuge. Las políticas para reducir las inequidades de género deberían relacionarse con sus causas. En cuanto a las externas habría que promover empleos productivos y estables para la mujer; invertir más en el entrenamiento femenino a niveles nacional y empresarial; asegurar la cobertura en ocupaciones en que se concentran las mujeres (servicio doméstico, trabajo independiente); aplicar rigurosamente el principio de salario igual por trabajo igual; asegurar que la licencia por maternidad y el seguro de desempleo (donde exista este) aporten las cotizaciones de la mujer al sistema previsional durante el período de licencia o compensación; permitir la reducción del período preparto de la licencia por maternidad y alargar el período posparto a fin de dar más tiempo a la mujer para cuidar al recién nacido, y estipular la obligatoriedad de guarderías infantiles en empresas de cierto tamaño o establecer un programa público con tarifas reducidas y aportes fiscales. Con respecto al sistema previsional habría que homologar la edad de retiro normal en los países en que aún es diferente; el incremento de la edad de retiro de la mujer se haría paulatinamente durante un período de tiempo y se le permitiría el retiro anticipado, pero con una pensión menor, calculada actuarialmente.

## **11. *Solidaridad***

La solidaridad entre grupos de ingreso y entre generaciones ha sido sustituida por el principio de equivalencia y la propiedad de la cuenta individual por el asegurado. Se alega que hay solidaridad, pero en realidad esta queda a cargo del fisco de manera exógena al sistema privado; también se aduce que el Estado tiene sólo un papel subsidiario, pero de hecho tiene funciones cruciales como regulador y supervisor, a más de financista y proveedor de las pensiones del sistema público cerrado, de la mínima y de la asistencial. Las reformas han introducido varios mecanismos con impacto regresivo: la acentuación de las inequidades de género; la eliminación o

reducción de la cotización del empleador en cinco países, pero el aumento de la cotización del trabajador en seis; los altos costos administrativos pagados exclusivamente por los trabajadores y la comisión fija que afectan proporcionalmente más a los trabajadores de bajo ingreso, y la transferencia de recursos fiscales a grupos de ingreso medio y alto (durante la transición), financiados en parte por los no cubiertos a través de impuestos al consumo, aún más regresiva cuando la cobertura es baja. Un efecto progresivo de las reformas estructurales ha sido la homologación de las condiciones de acceso, pero ha excluido algunos regímenes privilegiados que no cotizan al sistema general, gozan de prestaciones generosas y reciben subsidios fiscales; por otra parte, ha excluido a la enorme mayoría de los trabajadores independientes y otros grupos de bajo ingreso. Otros elementos solidarios y progresivos son las pensiones mínima y asistencial (esta última sólo otorgada en cuatro países), enteramente a cargo del Estado y financiadas con impuestos que paga toda la población, excepto en dos países en que hay una cotización de solidaridad cargada a los trabajadores de alto ingreso y empleadores. Los sistemas sustitutos carecen de solidaridad, mientras que los sistemas mixtos infunden un elemento de solidaridad en el primer pilar público, combinado con equivalencia en el segundo pilar de capitalización. La ausencia de solidaridad podría ser aliviada con la integración de los grupos privilegiados al sistema general o la eliminación de los subsidios fiscales que ellos reciben, utilizando esos recursos para ayudar a la incorporación de los trabajadores de bajo ingreso; la extensión de las pensiones asistenciales y medidas ya sugeridas para disminuir la inequidad de género. Los países podrían también introducir una cotización solidaria a cargo de trabajadores de alto ingreso y/o empleadores (como en Colombia y la ley de la República Dominicana) o una cotización solidaria a las pensiones muy altas (como en la ley en trámite en Brasil); los recursos se destinarían a extender la cobertura de los grupos de bajo ingreso y las pensiones asistenciales. La comisión fija de las administradoras debería ser eliminada y habría que debatir la posibilidad que las comisiones sean compartidas por los empleadores (como en Colombia). Los altos costos fiscales de la reforma estructural deberían balancearse con la necesidad de recursos para la protección social de los grupos de bajo ingreso y pobre.

## Bibliografía

- Acuña, R.; Iglesias, A. 2001 *Chile's pension reform after 20 years*, serie Working Paper/0129 (Washington D.C., Banco Mundial).
- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), 2002 *Informe de la seguridad social* (Buenos Aires, ANSES).
- Arenas de Mesa, A. 1999 *Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: Proyección del déficit previsional, 1999-2037*, trabajo inédito presentado al "Seminario Responsabilidades Fiscales en Sistema de Pensiones", organizado por el

- Ministerio de Hacienda de Chile y CEPAL, 2-3 septiembre (Santiago, Ministerio de Hacienda).
- \_\_\_\_\_ 2000 *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, serie Financiamiento del Desarrollo/ 105 (Santiago, CEPAL).
- Arenas de Mesa, A.; Hernández Sánchez, H. 2001 “Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile”, en F. Bertranou (ed.) *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Arenas de Mesa, A.; Benavides, P. (eds.) 2003 *Protección social en Chile: Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2000* (Santiago, OIT).
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), 1999 a 2003 *Boletín Estadístico AIOS*. Buenos Aires: N<sup>os</sup>. 2 a 9 (junio y diciembre), <http://www.safjp.gov.ar/DOCS/aios.htm>.
- \_\_\_\_\_ 2003a *La capitalización individual en los sistemas previsionales en América Latina* (Buenos Aires, AIOS).
- Banco Central de Uruguay (BCU), 2002 *Memoria trimestral del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio* (Montevideo, BCU).
- Banco Mundial, 1994 *Envejecimiento sin crisis* (Nueva York, Oxford University Press).
- Barr, N. 2002 “Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices”, en *International Social Security Review* N<sup>o</sup> 55 (Ginebra, ISSA), marzo-junio.
- Bertranou, F. M. (ed.) 2001 *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Bertranou, F. M.; Solorio, C.; van Ginneken, W. (eds.) 2002 *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT).
- Bertranou, F. M.; Arenas de Mesa, A. (eds.) 2003 *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). 2002, 2003 *Boletín Informativo SAR*. N<sup>o</sup> 6 (noviembre-diciembre) y N<sup>o</sup> 2 (marzo-abril) (México, D.F., CONSAR).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002 *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002* (Santiago, CEPAL).
- \_\_\_\_\_ 2003 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2002* (Santiago, CEPAL).
- Corbo, V.; Schmidt-Hebbel, K. 2003 “Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile”, Cancún Seminario Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, 15-16 mayo.
- Gill, I.; Packard, T.; Yermo, J. 2003 *Keeping the promise of old age income security in Latin America: A regional study of social security reforms* (Washington D.C., Banco Mundial), documento preliminar.
- Haindl Rondanelli, E. 1997 “Chilean pension fund reform and its impact on savings”, en R. Grosse (ed.) *Generating savings for Latin American development* (Boulder, Lynne Rienner).

- Holzmann, R. 1997 *Pension reform, financial market development and economic growth: Preliminary evidence from Chile* (Washington, D.C., International Monetary Fund).
- Holzmann, R.; Stiglitz, J. (eds.) 2001 *New ideas about old-age security: Towards sustainable pension systems in the 21st century* (Washington D.C., Banco Mundial).
- Hujo, K. 2004 “Reforma previsional y crisis económica: el caso argentino”, en K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (eds.) *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas* (Caracas, Editorial Nueva Sociedad).
- Hujo, K.; Mesa-Lago, C.; Nitsch, M. (eds.) 2004 *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas* (Caracas, Editorial Nueva Sociedad).
- Instituto de Normalización Previsional (INP), 2001 Estadísticas suministradas al autor (Santiago, INP).
- Kiefer, M. 2004 “Evaluación de los 22 años del sistema privado de pensiones en Chile”, en K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (eds.) *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas* (Caracas, Editorial Nueva Sociedad).
- Kleinjans, K. 2004 “La elección de un programa de pensión: La experiencia de Colombia”, en K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (eds.) *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas* (Caracas, Editorial Nueva Sociedad).
- Ley de Protección del Trabajador (LPT)*, 2000 (San José, Imprenta Nacional).
- Ley de Reforma de Reforma de Pensiones (LRP)*, 2002 (Bogotá), diciembre.
- Ley de Seguridad Social (LSS)*, 2001 (Quito), 13 noviembre.
- Ley Definitiva de Seguridad Social (LDSS)*, 2001 (Santo Domingo), 24 abril.
- Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (LSAP)*, 2000 (Managua), 15 marzo.
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS)*, 2002 (Caracas), 30 diciembre.
- Madrid, R. 2003 *Retiring the State: The politics of pension privatization in Latin America and beyond* (Stanford: Stanford University Press).
- Lizardo, J. 2004 Estimados de cobertura de la República Dominicana, basados en cifras de SIPEN y Banco Central. Santo Domingo, octubre.
- Mesa-Lago, C. 2000 *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*, serie Financiamiento del Desarrollo N° 93 (Santiago, CEPAL), marzo.
- \_\_\_\_\_ 2002 “Myth and reality on social security pension reform: The Latin American evidence”, en *World Development* 30: 8 (Washington, D.C. The World Bank).
- \_\_\_\_\_ 2003a *La crisis del Programa de Pensiones en la Caja de Seguro Social de Panamá* (Panamá: Fundación Friedrich Ebert).
- \_\_\_\_\_ 2003b *Panorama de los sistemas de pensiones en Iberoamérica*, Alicante, II Conferencia Iberoamericana de Ministros Responsables de la Seguridad Social, 2-3 octubre.

- \_\_\_\_\_ 2004a “La reforma de pensión en América Latina: Modelos, características, mitos, desempeños y lecciones”, en K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (eds.) *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas* (Caracas, Editorial Nueva Sociedad).
- \_\_\_\_\_ 2004b *El reto de la universalidad en la cobertura de pensiones de seguridad social en Iberoamérica*, Salvador de Bahía, OISS, Seminario Internacional 50 Años de Seguridad Social en Iberoamérica, 25 marzo.
- \_\_\_\_\_ 2004c *Los sistemas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, serie Financiamiento del Desarrollo, N° 144 (Santiago, CEPAL).
- \_\_\_\_\_ 2004d “La seguridad social en Cuba en el período especial: Diagnóstico y sugerencias de políticas en pensiones, salud y empleo”, en L. Witte (ed.) *Seguridad social en Cuba: Diagnóstico, retos y perspectivas* (Caracas, Editorial Nueva Sociedad).
- Mesa-Lago, C.; Bertranou, F. 1998 *Manual de economía de la seguridad social latinoamericana* (Montevideo, CLAEH).
- Mesa-Lago, C.; Hohnerlein, E. M. 2002 “Testing the assumptions on the effects of the german pension reform based on Latin American and Eastern European Outcomes”, en *European Journal of Social Security* 4: 4 (Kluwer Law International), octubre-diciembre.
- Mesa-Lago, C.; Müller, K. 2004 “La política de las reformas de pensiones en América Latina”, en L. Witte (ed.) *Seguridad social en Cuba: Diagnóstico, retos y perspectivas* (Caracas, Editorial Nueva Sociedad).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), 2003 *Libro blanco de la previsión social* (Buenos Aires, MTESS, Secretaría de Previsión Social).
- Müller, K. 2002 *Privatising old-age security: Latin America and Eastern Europe Compared* (Bonn, IDE).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2002a *Diagnóstico institucional del sistema previsional argentino y pautas para enfrentar la crisis* (Buenos Aires, OIT).
- \_\_\_\_\_ 2002b *Panorama laboral* (Lima, OIT).
- Orszag, P.; Stiglitz, J. 2001 “Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems”, en R. Holzmann *et al.* (eds.) *New ideas about old age security: Towards sustainable pension systems in the 21<sup>st</sup> century* (Washington D.C., Banco Mundial).
- Schwarzer, H. 2004 “La Nueva Reforma Previsional en Brasil”, en K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (eds.) *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas* (Caracas, Editorial Nueva Sociedad).
- Superintendencia Bancaria de Colombia (SBC), 2002-2003 <http://www.superbancaria.gov.co>, diciembre 2002 y febrero.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), 2002 *Propuesta de fortalecimiento del sistema integrado de jubilaciones y pensiones* (Buenos Aires, SAFJP).

- \_\_\_\_\_ 2003 *Boletín estadístico mensual*, <http://www.safjp.gov.ar>, Vol. 9 (enero) y Vol. 10 (junio) (Buenos Aires, SAFJP).
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), 2002 *El sistema chileno de pensiones* (Santiago, SAFJP).
- \_\_\_\_\_ 1981 a 2003 *Boletín estadístico 1981- 2003* (Santiago, SAFJP).
- Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), 2002-2003 <http://www.safp.gob.pe> (Lima, SBS).
- Superintendencia de Pensiones (SPa), 2002-2003 <http://www.supen.fi.cr> (San José, SPa).
- Superintendencia de Pensiones (SPb), 2002 *Revista de Estadísticas Previsionales*, <http://www.spensiones.gob.sv> (San Salvador, SPb).
- Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS), 2002-2003 *Boletín informativo de pensiones*, <http://www.spvs.gov.bo>, N<sup>os</sup>. 23 y 25 (La Paz, SPVS).
- Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), 2002 *Estadísticas de seguridad social 2001* (Santiago, SUSESO, Departamento Actuarial).
- Uthoff, A. 2002 “Mercados de trabajo y sistemas de pensiones”, en *Revista de la CEPAL* N° 78 (Santiago, CEPAL).

## 4.

# EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE: PRINCIPALES DESAFÍOS FUTUROS

***Alberto Arenas de Mesa***

*Subdirector de Racionalización y Función Pública,  
Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda*

A 23 años de implementada la reforma al sistema de pensiones en Chile puede efectuarse una evaluación de sus principales resultados, aprender de su experiencia e identificar sus principales lecciones y desafíos futuros. Esta exposición concentrará su atención en el sistema civil de pensiones tanto en sus efectos fiscales, nivel de cobertura y beneficios o tasas de reemplazo.

### **Transición previsional en Chile: 1981-2004**

El sistema de pensiones en Chile está en pleno desarrollo de la transición previsional. A partir de 1981, con el inicio del sistema de contribuciones definidas (AFP), cuatro sistemas de pensiones conviven en Chile. En el sistema público de pensiones se encuentran tres esquemas: i) el sistema no contributivo de pensiones asistenciales con cerca de 370 000 beneficiarios; ii) el sistema civil público antiguo administrado por el Instituto de Normalización Previsional (INP) con alrededor 160 000 activos y 890 000 pasivos, y iii) el esquema público militar (Cajas de Previsión de las Fuerzas Armadas, CAPREDENA, y Carabineros, DIPRECA) con 150 000 beneficiarios. El cuarto esquema previsional es el sistema de AFP, administrado por el sector privado, el que cuenta con aproximadamente 3 600 000 cotizantes, 420 000 pensionados y 40 500 pensionados con garantía estatal de pensiones mínimas. En este contexto, el sistema de AFP cuenta con casi el 50% de los pensionados del sistema civil público (INP), más beneficiarios que el sistema asistencial y más de tres veces los beneficiarios del sistema de pensiones público militar (ver cuadro 1).

Cuadro 1  
SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

Sistema Público de Pensiones			Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado
PASIS	INP	FF.AA. y Carabineros	AFP
371 782 beneficiarios	160 868 activos 887 554 pensionados	152 792 pensionados	3 618 995 activos 421 884 pensionados 40 569 pensionados con PMGE

*Fuentes:* Superintendencia de Seguridad Social.  
Instituto de Normalización Previsional.  
DIPRECA y CAPREDENA.  
Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

### Lecciones y desafíos futuros del sistema civil de pensiones

La reforma del sistema de pensiones en Chile ha posibilitado un orden institucional y la estandarización de las condiciones de acceso y beneficios; lo anterior estuvo influido por las importantes modificaciones aplicadas en 1979 al antiguo sistema civil público de pensiones, con anterioridad a la reforma estructural de 1981. Además, la reforma previsional resolvió un antiguo problema, que enfrentaban las pensiones, que es la protección frente a la inflación. También ha desarrollado, transformado y profundizado el mercado financiero, de capitales y de valores, permitiendo que los fondos de pensiones fueran más de 55% del PIB en 2003, convirtiendo al sistema de pensiones en un actor relevante no sólo en el ámbito de la protección social, sino que de la economía en su conjunto, con relaciones directas con el equilibrado manejo macroeconómico y de las finanzas públicas.

En este contexto, el sistema civil de pensiones de contribuciones definidas (AFP) en Chile será evaluado, al menos, en las siguientes tres áreas: i) los efectos fiscales y sus relaciones con las finanzas públicas, tanto en la cuantía de las erogaciones como en la sostenibilidad fiscal; ii) el nivel de cobertura previsional efectiva y cobertura asistencial que se presente, debido, entre otros factores, a que los activos no cumplan con los requisitos para optar a los beneficios del sistema contributivo, y iii) el nivel de beneficios que otorgue a los asegurados (nivel de las tasas de reemplazo), por ejemplo, importante será estimar qué proporción de afiliados obtendrá una pensión igual o menor que la pensión mínima legal.

## *Sistema de pensiones y finanzas públicas*

El déficit total del sistema de pensiones promedió anualmente un 5.9% del PIB entre 1999 y 2003. En tanto, el déficit del sistema civil de pensiones promedió al año un 4.6% del PIB en similar período y el esquema militar un 1.3% del PIB. El principal componente del déficit del sistema de pensiones proviene del sistema civil contributivo de pensiones, el denominado déficit operacional del INP, éste promedió al año un 3% del PIB entre 1999 y 2003. Además, los bonos de reconocimiento han mantenido un crecimiento a tasas más altas que el producto con lo que crecieron de 1 a 1.2% del PIB entre 1999 y 2003 (ver cuadro 2).

Las proyecciones del déficit del sistema de pensiones para el resto de esta década presentan que el déficit promedio del sistema civil de pensiones se mantendrá constante respecto del promedio registrado entre 1981 y 2003, así el déficit del sistema promediará al año 4.2% del PIB entre 2004 y 2010 (ver cuadro 3). Estas estimaciones consideran una caída en el déficit operacional del INP, pero un alza tanto en bonos de reconocimiento como en el gasto en garantía estatal de pensiones mínimas.

El gasto público presupuestado para la garantía estatal de pensiones mínimas alcanza aproximadamente a US\$ 70 millones en 2004, este se ha proyectado a US\$ 145 millones en 2010 y a US\$ 340 millones en 2020 (ver gráfico 1). Este incremento del gasto público en garantía estatal de pensiones mínimas es consistente con la maduración del sistema de pensiones de AFP. En tanto, estas proyecciones de gasto público podrán afinarse con la información de las densidades de cotización ahora disponibles tanto por la encuesta realizada por el Ministerio del Trabajo y el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, así como con la base de datos de las historias laborales con que cuenta la Superintendencia de AFP.

En la década de los ochenta, recién implementada la reforma previsional, las proyecciones del gasto público en el sistema de pensiones subestimaron los efectos fiscales y compromisos públicos del esquema de pensiones, entre otros factores, porque estas estimaciones no contaban con las bases de datos e información que se cuentan en la actualidad, como también los supuestos en las proyecciones eran bastante más optimistas que los utilizados 10 años más tarde. Por ejemplo, en 1988, la estimación del valor presente de los compromisos fiscales del déficit del sistema civil de pensiones para el período 2004 y 2015 alcanzó a US\$ 11 500 millones, siendo para el mismo período de US\$ 30 600 millones en 1999 (ver cuadro 4). Las proyecciones de los efectos fiscales del sistema civil de pensiones siguen desarrollándose y pronto contaremos con nuevas proyecciones que actualizan, en especial, los compromisos en bonos de reconocimiento y el gasto en garantía estatal de pensiones mínimas.

Cuadro 2  
 DÉFICIT DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE: 1999-2003  
 (porcentaje del PIB)

Año	Déficit Operacional Civil (1)	Bonos de Reconocimiento (2)	Pensiones Asistenciales (3)	Pensiones Mínimas (4)	Déficit Civil Sistema de Pensiones (1)+(2)+(3)+(4) (5)	Déficit Militar Sistema de Pensiones (6)	Déficit Total Sistema de Pensiones (5) + (6) (7)
1999	3.2	1.0	0.4	0.04	4.6	1.2	5.8
2000	3.1	1.0	0.4	0.05	4.6	1.3	5.9
2001	3.0	1.1	0.4	0.05	4.6	1.3	5.9
2002	2.9	1.1	0.4	0.06	4.5	1.3	5.8
2003	2.8	1.2	0.4	0.06	4.5	1.3	5.8
<b>Promedio 1999-2003</b>	<b>3.0</b>	<b>1.1</b>	<b>0.4</b>	<b>0.1</b>	<b>4.6</b>	<b>1.3</b>	<b>5.9</b>

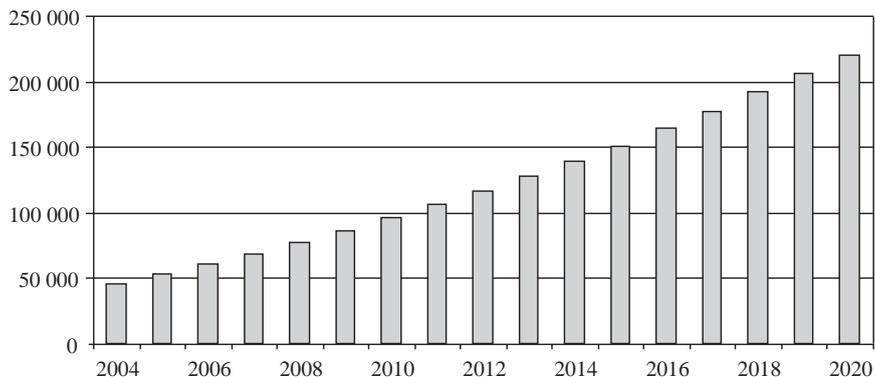
Fuente: Dirección de Presupuestos.

Cuadro 3  
 DÉFICIT DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE: 1981-2020  
 (promedio anual como porcentaje del PIB)

Período	Déficit Operacional Civil (1)	Bonos de Reconocimiento (2)	Pensiones Asistenciales (3)	Pensiones Mínimas (4)	Déficit Civil Sistema de Pensiones (1)+(2)+(3)+(4) (5)	Déficit Militar Sistema de Pensiones (6)	Déficit Total Sistema de Pensiones (5) + (6) (7)
1981-2003	3.2%	0.6%	0.4%	0.02%	4.2%	1.5%	5.7%
<b>2004-2010</b>	<b>2.4%</b>	<b>1.2%</b>	<b>0.4%</b>	<b>0.2%</b>	<b>4.2%</b>	<b>1.3%</b>	<b>5.5%</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Gráfico 1  
 PROYECCIÓN DE GASTO EN GARANTÍA ESTATAL EN  
 PENSIÓN MÍNIMA: 2004-2020  
 (MM\$ de 2004)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Cuadro 4  
 VALOR PRESENTE DE LOS COMPROMISOS FISCALES: 2004-2015  
 (millones de US\$ de 2002)

	Estimación Ortúzar (1988) (1)	Estimación del Autor (2)	Razón (2)/(1)
Déficit Operacional	6 117	16 284	2.7
Bonos de Reconocimiento	3 663	8 615	2.4
Pensiones Asistenciales	932	3 442	3.7
Pensiones Mínimas	770	2 250	2.9
<b>Déficit Sistema Civil de Pensiones</b>	<b>11 482</b>	<b>30 591</b>	<b>2.7</b>

(1) Ortúzar (1988).

(2) Arenas de Mesa (1999).

En tanto, el déficit anual del sistema de pensiones promedió un 5.9% del PIB entre 1999 y 2003, en similar período el ahorro no previsional del gobierno central promedió anualmente un 8.9% del PIB, con lo que el ahorro corriente del período alcanzó a 3% el PIB (ver cuadro 5). De esta manera, el gobierno central financió el déficit corriente del sistema de pensiones y contribuyó, además, con un ahorro primario para mantener un equilibrado manejo de las finanzas públicas del período.

### *Cobertura efectiva del sistema civil de pensiones*

Uno de los desafíos pendientes del sistema civil de pensiones es la cobertura previsional, tanto en la ampliación de la cobertura (cantidad de asegurados) como en la calidad de la cobertura (nivel de beneficios). En cuanto a cobertura previsional existen, al menos, tres grupos de interés para estudiar su evolución: i) aquellos que están afiliados y contribuyen en el sistema de pensiones, pero sólo alcanzarán coberturas con bajos niveles de beneficios; ii) aquellos que estando afiliados no cotizan o ven muy interrumpidas sus cotizaciones (baja densidad de cotizaciones), y iii) aquellos que no están afiliados al esquema de pensiones y no obtendrán cobertura del sistema contributivo de AFP.

La cobertura efectiva del sistema civil de pensiones (el número de cotizantes efectivos sobre la fuerza de trabajo) ha crecido desde 57 a 61% entre 1991 y 2003; sin embargo, no ha superado el 62% registrado por el sistema antiguo de pensiones en 1975 (ver cuadro 6). Chile, entre los países de América Latina, presenta altos niveles de cobertura previsional; sin embargo, al igual que el resto de los países de la región, presenta en la actualidad indicadores de cobertura inferiores a aquellos registrados con anterioridad a la reforma estructural del sistema de pensiones de 1981 (Mesa-Lago, 2004). Los principales problemas de cobertura previsional del sistema de AFP se encuentran en el grupo de los trabajadores independientes, en las mujeres, especialmente no calificadas y de bajos ingresos, en los trabajadores y trabajadoras rurales y en regiones (Arenas de Mesa, 2000; Arenas de Mesa y Hernández, 2001).

Entre los potenciales efectos de la evolución del nivel de cobertura previsional presentado en las dos últimas décadas pueden mencionarse los siguientes: i) bajas densidades de cotización, lo que implicará mayores presiones de gasto en pensiones mínimas garantizadas por el Estado, conjuntamente con la demanda por el relajamiento de sus requisitos en cuanto al número de años cotizados exigidos para obtener el beneficio; ii) mayores demandas de pensiones asistenciales tanto en el número de cupos como en el cambio de los requisitos del nivel de ingreso exigido para calificar al beneficio; iii) menores tasas de reemplazo (beneficios) respecto de las expectativas de un número importante de asegurados en el sistema de AFP, especialmente de las mujeres, y iv) presiones fiscales adicionales a las garantizadas legalmente para compensar el bienestar de los grupos no cubiertos o cubiertos con pensiones iguales o menores a la pensión mínima.

Cuadro 5  
 AHORRO NO PREVISIONAL DEL GOBIERNO CENTRAL EN CHILE:  
 1999-2003  
 (porcentaje del PIB)

Año	<b>Déficit Total Sistema de Pensiones</b> (1)	<b>Ahorro no Previsional del Gobierno Central</b> (4)
1999	5.8	8.1
2000	5.9	9.5
2001	5.9	9.4
2002	5.8	8.6
2003	5.8	9.1
<b>Promedio Anual 1999-2003</b>	<b>5.9</b>	<b>8.9</b>

*Fuente:* Dirección de Presupuestos.

Cuadro 6  
 COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES

Año	<b>Cobertura Efectiva (Cotizantes/F. de Trabajo)</b>		
	AFP	INP	Total
1975	–	62%	62%
1991	50%	7%	57%
2003	58%	3%	61%

*Fuente:* Arenas de Mesa (2000) y cálculo propio en base a información SAFP, INP e INE.

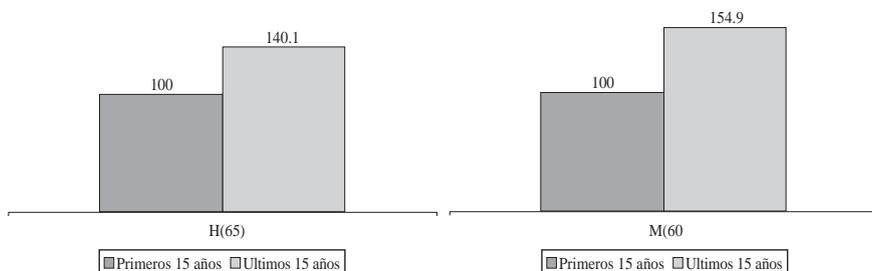
Como fuera mencionado anteriormente, la evolución de la cobertura previsional nos entrega las densidades de cotización de los afiliados. Esta densidad es determinante en la acumulación de capital y, por tanto, en el nivel de beneficios que pueden alcanzar los asegurados al sistema. De esta manera, determinar cuándo se generan las lagunas o vacíos de cobertura previsional es de gran importancia, ya que

dependiendo de cuando estas ocurran, durante la vida activa del trabajador, los efectos en el nivel de beneficio serán distintos para los afiliados al sistema de AFP. Por ejemplo, se estimó el efecto en las pensiones de hombres y mujeres por interrupciones de 15 años en sus cotizaciones al inicio y al final de la vida laboral. Los supuestos utilizados en la estimación fueron los siguientes: i) ingreso al mercado laboral a los 18 años con un salario de \$ 200 000 mensuales; ii) tasa de crecimiento de los salarios de 2% hasta los 50 años, desde los 51 años hasta la edad de retiro la tasa es constante; iii) comisión fija de \$ 650 mensuales; iv) rentabilidad real anual de 4%, y v) hombres y mujeres se retiran a los 65 y 60 años, respectivamente. Los resultados arrojaron para los hombres que las pensiones serían un 40% superiores si las interrupciones en las cotizaciones son al final de la vida laboral respecto si fueran al inicio de esta. Para el caso de las mujeres estas diferencias son aún mayores alcanzando un 55% (ver gráfico 2).

Gráfico 2

SIMULACIÓN PENSIÓN SEGÚN EDAD EN INTERRUPCIÓN DE COTIZACIÓN

(efecto en pensión por interrupción en cotizaciones al inicio y final de la vida laboral)



Fuente: Elaboración propia.

Supuestos:

Ingreso al mercado laboral: 18 años.

Salario de Ingreso al Mercado laboral: \$ 200 000 mensuales.

Tasa de crecimiento del salario: 2% hasta 50 años, desde 51 años a edad de retiro es constante.

Comisión fija: \$ 650 mensual.

Rentabilidad real anual fondo de pensiones: 4%.

**Beneficios o tasas de reemplazo del Sistema de AFP**

El nivel de beneficio o las tasas de reemplazo que generará el sistema de pensiones de contribuciones definidas (AFP) dependerá de un importante número de distintas variables (Arenas de Mesa y Gana, 2003). Entre las principales variables

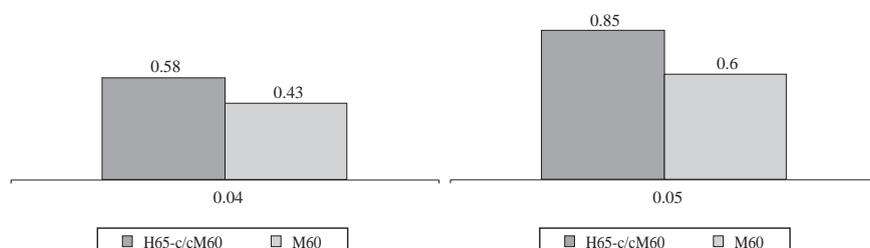
que determinarán las tasas de reemplazo del sistema de AFP se encuentran las siguientes: i) la rentabilidad de las inversiones; ii) el género; iii) la edad de retiro; iv) la densidad de cotizaciones, y v) la comisión fija.

### *Tasas de reemplazo y rentabilidad de las inversiones*

Las tasas de reemplazo dependerán principalmente de la acumulación de capital en las cuentas individuales y de los factores actuariales al momento de estimar la pensión. A la vez, el fondo acumulado en las cuentas individuales depende crucialmente de la rentabilidad de las inversiones de los fondos de pensiones. Para un mismo conjunto de supuestos sólo modificando la rentabilidad obtenida en la vida laboral del asegurado las tasas de reemplazo cambian considerablemente tanto para hombres como para mujeres. Un hombre que se retira a los 65 años con una esposa dependiente cinco años menor obtiene una tasa de reemplazo de 58% cuando la rentabilidad real anual es de 4%; sin embargo, si la rentabilidad es 5% la tasa de reemplazo crece a 85% bajo los mismos supuestos. En el caso de una mujer que se retira a los 60 años la tasa de reemplazo aumenta de 43 a 60% en los mismos casos y supuestos. En este contexto, las tasas de reemplazo dependen directamente de las rentabilidades que se obtengan de las inversiones en el mercado financiero nacional e internacional. En los ejemplos anteriores un 1% de rentabilidad anual implica un crecimiento en la tasa de reemplazo de un hombre de 47% y para una mujer el aumento en la tasa de reemplazo llega a 40% (ver gráfico 3).

Gráfico 3

#### TASA DE REEMPLAZO: RENTABILIDAD DE LOS FONDOS DE PENSIONES



Fuente: Elaboración propia.

Supuestos:

Ingreso al mercado laboral: 18 años.

Salario de Ingreso al Mercado laboral: \$ 200 000 mensuales.

Tasa de crecimiento del salario: 2% hasta 50 años, desde 51 años a edad de retiro es constante.

Comisión fija: \$ 650 mensual.

Densidad de contribución: 80% uniforme.

Existe una diferencia entre las rentabilidades de los fondos de pensiones y de las cuentas individuales, la que se explica por las comisiones que las AFP cobran a los afiliados. Entre asegurados existen diferencias entre las rentabilidades de sus cuentas individuales que están dadas por el nivel de ingreso imponible de los cotizantes. De esta manera, entre 1981 y 2003, la rentabilidad real anual promedio de los fondos de pensiones fue 10.4%. Por otra parte, la rentabilidad real anual promedio registrada por las cuentas individuales fue inferior, para cotizantes con ingresos imponibles de 30 UF mensuales este promedio real anual fue de 8.3% y para cotizantes de remuneraciones imponibles de 10 UF fue de 6.4% en similar período. Entre 1993 y 2003 las rentabilidades reales anuales promedio fueron 7.3% para los fondos de pensiones; 5.9% para las cuentas individuales de rentas imponibles de 30 UF, y 4.3% para las cuentas individuales de ingresos imponibles de 10 UF (ver cuadro 7).

Cuadro 7  
 RENTABILIDAD FONDOS DE PENSIONES Y  
 CUENTAS INDIVIDUALES: 1981-2003  
 (porcentajes)

Año	Tasa Real Anual de las Cuentas Individuales		Tasa Promedio Real Anual de los Fondos de Pensiones
	10 UF	30 UF	
1981-2003	6.4	8.3	10.4
1982-2003	7.0	8.6	10.3
1983-2003	6.5	7.9	9.4
1984-2003	6.1	7.3	8.8
1985-2003	6.5	7.6	9.1
1986-2003	6.3	7.4	8.9
1987-2003	6.0	7.2	8.6
1988-2003	6.2	7.4	8.9
1989-2003	6.2	7.5	9.0
1990-2003	6.2	7.6	9.2
1991-2003	5.5	6.9	8.7
1992-2003	4.0	5.5	6.9
1993-2003	4.3	5.9	7.3
1994-2003	3.3	5.1	6.4
1995-2003	2.4	4.3	5.1
1996-2003	3.2	5.4	6.0
1997-2003	3.5	5.9	6.4
1998-2003	3.8	6.5	6.6
1999-2003	5.3	8.4	8.2
2000-2003	5.3	6.7	6.2
2001-2003	5.9	7.2	6.7
2002-2003	6.0	6.8	6.8
2003-2003	9.7	9.8	10.5

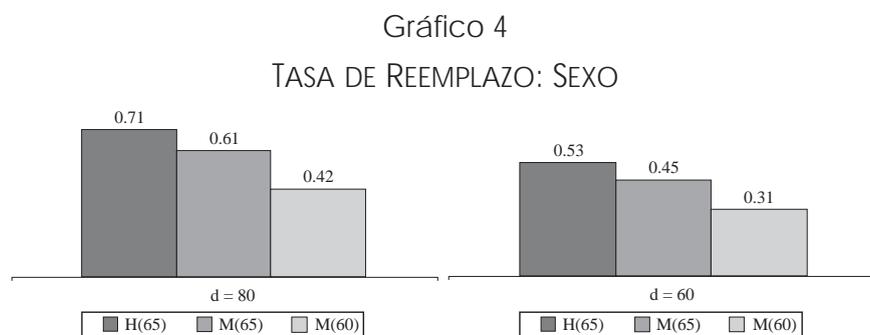
Fuentes: Arenas de Mesa (1997); Superintendencia de AFP.

### Tasas de reemplazo, género y edad de retiro

El género es uno de los temas pendientes y menos debatidos en el sistema de pensiones. En cuanto a las tasas de reemplazo existen diferencias en los beneficios a obtener por hombres y mujeres en el sistema de AFP. Bajo los supuestos ya mencionados, un hombre que se retira a los 65 años obtendrá una tasa de reemplazo de 71% y una mujer que se retira a los 60 años de 42% (ver gráfico 4). Esta diferencia se explica por dos principales razones: el retiro a una edad menor de la mujer le significa menores fondos acumulados al momento de retiro; además, la mujer con ese menor fondo acumulado de pensiones debe financiar en promedio 10 años más de pensión que un hombre: cinco años por el retiro a una edad menor y cinco años más de esperanza de vida, por tanto, su pensión en promedio es más baja que la de un hombre.

Las mujeres aun cuando se retiran a los 65 años, a la misma edad que los hombres, tienen tasas de reemplazo 10 puntos porcentuales menores, 71% los hombres y 61% las mujeres (ver gráfico 4). Lo anterior se explica por la mayor esperanza de vida que presentan en promedio las mujeres que los hombres a los 65 años.

Dos comentarios en cuanto a los temas de género y pensiones: i) el sistema de pensiones de AFP opera con la lógica de los seguros privados, es decir, aquellos más riesgosos obtienen menores beneficios del sistema; aquellos más riesgosos en el sistema de pensiones de AFP son, por ejemplo, los asegurados más longevos, es decir, las mujeres, y ii) a diferencia de lo que ocurría en el sistema público de pensiones, donde los beneficios no eran diferenciados por género y las mujeres obtenían con



Fuente: Elaboración propia.

Supuestos:

Ingreso al mercado laboral: 18 años.

Salario de Ingreso al Mercado laboral: \$ 200 000 mensuales.

Tasa de crecimiento del salario: 2% hasta 50 años, desde 51 años a edad de retiro es constante.

Comisión fija: \$ 650 mensual.

Rentabilidad real anual fondo de pensiones: 4%.

iguales condiciones de acceso similares beneficios que los hombres, existiendo una transferencia neta de hombres hacia mujeres, debido a la mayor cantidad de años que las mujeres en promedio colectaban el beneficio (si el sistema era deficitario las transferencias eran realizadas por el Estado hacia las mujeres aseguradas por el sistema). Estas transferencias se eliminaron con la reforma previsional, las consecuencias y efectos que esto genere en el bienestar de las mujeres es un tema escasamente debatido y uno de los desafíos pendientes en el diseño del sistema de pensiones de AFP (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999; Bertranou y Arenas de Mesa, 2003).

### *Tasas de reemplazo y densidad de cotizaciones*

La cobertura medida a través de la densidad de cotizaciones es otro factor que influye en las tasas de reemplazo del sistema de AFP. Para los tres casos analizados, hombres que se retiran a los 65 años y mujeres que se retiran a los 65 y 60 años respectivamente, se estimaron las tasas de reemplazo con 80 y 60% de densidad de cotizaciones. Los resultados indican que una densidad de cotización 20% menor durante la vida laboral disminuye un 25% la tasa de reemplazo tanto para hombres (65) como para mujeres (65 y 60) (ver gráfico 4).

Asumiendo una densidad de cotización entre 50 y 60%, rentabilidad real anual promedio de 5% (puede ser optimista) y el mantenimiento tanto de las edades de retiro por género como el promedio de rentas imponibles del sistema de pensiones de AFP, puede estimarse un escenario donde un número importante de afiliados que alcanzarán sólo pensiones iguales o menores del valor de la pensión mínima, en especial, las afiliadas mujeres. Esta materia será, sin duda, en el futuro cercano, uno de los principales temas en el diseño de las políticas relacionadas con el sistema público de protección social, materia que será cada vez más importante dado que las mujeres ingresan cada vez más al mercado del trabajo y, por tanto, al mercado de pensiones como beneficiarias primarias.

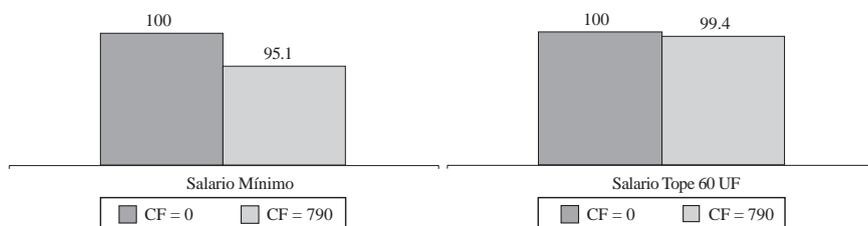
### *Tasas reemplazo y comisión fija*

Para un trabajador que cotiza por el salario mínimo, durante su vida activa, su pensión aumentará un 5% si está afiliado a una AFP que no cobra comisión fija respecto de si está asegurado en una AFP que cobra comisión fija (ver gráfico 5). Lo anterior se debe a que la comisión fija se descuenta de los aportes mensuales a las cuentas individuales y, por tanto, al estar afiliado a una AFP que no cobra comisión fija el fondo acumulado de pensiones al momento de retiro será mayor y la pensión a que puede optar también.

Un trabajador que cotiza por el ingreso máximo legal (60 UF), la existencia del cobro de la comisión fija explicará sólo un 1% en sus pensiones, es decir, la comisión fija afecta más a aquéllos con salarios menores (ver gráfico 5).

Gráfico 5

TASA DE REEMPLAZO: COMISIÓN FIJA  
(efecto en pensión por cobro de comisión fija según renta imponible)



Fuente: Elaboración propia.

Supuestos:

Hombre que se retira a los 65 años con cónyuge de 60 años.

Ingreso al mercado laboral: 18 años.

Tasa de crecimiento del salario: 2% hasta 50 años, desde 51 años a edad de retiro es constante.

Densidad de contribución: 80% uniforme.

## Comentarios finales

El sistema de pensiones tomará cada vez mayor relevancia no sólo por sus efectos fiscales, sino por el contexto de transición demográfica que se proyecta para las próximas décadas en Chile. El grupo de 65 años de edad y más ha crecido constantemente como porcentaje de la población, éste pasará de 7.2% a 14.6% del total de la población entre el año 2000 y 2030. Además, existirá un aumento en la esperanza de vida a las edades de jubilación a través de los años, siendo la de las mujeres mayor que la de los hombres. Desde el quinquenio 1995-2000 al 2045-2050, la esperanza de vida para las mujeres que se retiren a los 60 años aumentará en cerca de cuatro años mientras que para los hombres que se jubilen a los 65 años este aumento será de 2.6 años (ver cuadro 8).

El aumento en la esperanza de vida de la población incrementará los factores actuariales utilizados para calcular las pensiones en el sistema de AFP, con lo que los beneficios previsionales disminuirán en promedio para las generaciones futuras todos los otros factores constantes. Para corregir o evitar que las pensiones en promedio cayeran, se tendrían que aumentar las tasas de cotización y/o las edades de retiro. También se podrían aumentar los fondos acumulados a través de mayores rentabilidades obtenidas por los fondos de pensiones o por mayor ahorro individual voluntario. Las dos primeras medidas eran los ajustes clásicos de los sistemas públicos de reparto, que en un sistema de contribuciones definidas y de capitalización individual sólo podría generar similares efectos el aumento en la edad de retiro.

Cuadro 8  
TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA  
ESPERANZA DE VIDA POR SEXO EN CHLE: 1980-2050  
(en años)

Período	60 años		65 años	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
1980-1985	20.17	16.76	16.36	13.57
1985-1990	21.00	17.56	17.14	14.21
1995-2000	22.35	18.70	18.38	15.18
2005-2010	23.37	19.45	19.32	15.86
2015-2020	24.29	20.12	20.15	15.46
2025-2030	25.07	20.71	20.87	16.98
2035-2040	25.75	21.21	21.49	17.43
2045-2050	26.33	21.63	22.02	17.81
<b>Cambio en la esperanza de vida (años)</b>				
1980-85 a 2045-50	6.16	4.87	5.66	4.24
1995-00 a 2045-50	3.98	2.93	3.64	2.63

*Fuente:* Arenas de Mesa y Gana (2003).

Contar con estudios actuariales y financieros del sistema de pensiones de AFP será cada vez más relevante, ya que potenciales modificaciones en la tasa de cotización sólo beneficiarán a las generaciones que alcancen a acumular suficiente capital en sus cuentas individuales con las nuevas tasas y, por tanto, el único mecanismo inmediato, dependiente de la autoridad, para evitar bajas en las pensiones generadas por el aumento en la esperanza de vida, sería incrementar las edades de retiro (medida de política de escasa popularidad ciudadana y política). Todos los otros ajustes que podrían implementarse en el sistema son ajustes para aumentar los beneficios de futuras generaciones y no de aquellas próximas a pensionarse.

Entre otros desafíos pendientes se encuentra el financiamiento del déficit del sistema de pensiones en la transición previsional, el que ha sido bastante más elevado que las estimaciones realizadas en los inicios de la reforma del sistema de pensiones. El esfuerzo fiscal en el sistema de pensiones (civil y militar) alcanzó un promedio anual de 5.7% del PIB entre 1981 y 2003, siendo el déficit del sistema civil de pensiones un 4.4% del PIB% para similar período. Las estimaciones del valor presente de los compromisos fiscales en el sistema civil de pensiones para el

período 2004-2015 fueron casi tres veces más altas a finales de los 90 que las realizadas para similar período a finales de los 80. Es evidente que para el caso chileno el costo fiscal de la transición previsional fue subestimado.

En cuanto a la dimensión de género esta ha sido ignorada o insuficientemente estudiada en la reforma previsional chilena, a pesar de que las mujeres adquirirán cada vez mayor importancia, debido a la creciente incorporación de éstas al mercado laboral y al mercado de pensiones como beneficiarias primarias. Las tasas de reemplazo del sistema de AFP estarán en promedio bajo las expectativas que en la década del ochenta se proyectó para el sistema y, en general, estarán en promedio bajo las tasas de reemplazo del antiguo sistema público de pensiones, en especial, la que obtengan las mujeres. Una mujer que se retira los 60 años, en promedio, obtendrá tasas de reemplazo menores al 50% y sus pensiones serán equivalentes a un 60% de las que reciba un hombre que se retira a los 65 años y de un 87% de un hombre si ambos se retiran a los 65 años de edad (Arenas de Mesa y Gana, 2003).

La evolución de la cobertura previsional, que se mantiene por bajo los niveles de la década de los 70, las bajas densidades de cotización más los factores de género en el cálculo de las pensiones y otros factores hacen estimar que una proporción importante de los asegurados al sistema de AFP obtendrá pensiones iguales o menores a la pensión mínima garantizada por el Estado, concentrándose especialmente en las mujeres. De esta manera las estimaciones presentan que la suma de los pensionados asistenciales y de beneficiarios con pensiones iguales o inferiores a la pensión mínima será cerca de 50% de los asegurados del sistema de AFP, los que dependerán directamente del Estado. Lo anterior es la base para afirmar que estamos en presencia de un sistema mixto de pensiones, donde el sector privado administra las AFP y el Estado tiene un rol subsidiario como garante de pensiones mínimas y proveedor de pensiones asistenciales; sin embargo, la institucionalidad del sistema de pensiones no fue organizada para estas coberturas con financiamiento y participación estatal.

En este marco de referencia, uno de los principales desafíos futuros será debatir en el diseño institucional y financiamiento de un sistema básico público y solidario de pensiones (Pilar 1) y sus relaciones, financiamiento, compatibilidades y consistencia con el actual sistema de pensiones de capitalización individual administrado por el sector privado (Pilar 2).

## Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. 2000 *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, serie Financiamiento del Desarrollo, N° 105 (Santiago, CEPAL).
- Arenas de Mesa, A.; Montecinos, V. 1999 “The privatization of social security and women’s welfare: Gender effects of the Chilean reform”, en *Latin American Research Review*, Vol. 34, N° 3 (Albuquerque, University of New Mexico).

- Arenas de Mesa, A.; Hernández Sánchez, H. 2001 “Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile.”, en F. Bertranou (ed.) *Cobertura previsional, Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Arenas de Mesa, A.; Gana Cornejo, A. 2003 “Protección social, pensiones y género en Chile”, en F. M. Bertranou y A. Arenas de Mesa (eds.) *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Bertranou, F. M.; Arenas de Mesa, A. (eds.) 2003 *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).

## EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA RECIENTE DE PENSIONES EN CHILE

**Salvador Valdés Prieto**

*Profesor Titular del Instituto de Economía,  
Pontificia Universidad Católica de Chile*

*Esta nota hace una evaluación preliminar del desempeño de los gobiernos chilenos en materia de políticas de pensiones en el período 1990-2004, con énfasis en aquellas orientadas a ayudar a los ancianos pobres. La fecha de inicio es significativa, porque marca el retorno de la democracia como sistema de gobierno, y además porque la actual coalición gobernante llega al Poder Ejecutivo, renovando su mandato hasta hoy. Primero se identifican las debilidades que exhibía la política de pensiones chilena a la altura de 1990, en los programas orientados a ayudar a los ancianos pobres. Luego, se encuentra que la actual coalición de gobierno no avanzó prácticamente nada en resolver esas debilidades, pues mantuvo los programas de 1990 casi intactos.*

### Marco analítico

Para evaluar las políticas de pensiones es conveniente agruparlas primero, según sus objetivos. Una nomenclatura de amplio uso internacional es:

- **Pilar 1:** programas cuyo objetivo es ayudar a los ancianos pobres. En Chile, estos programas son dos: el Subsidio de Pensión Mínima y la Pensión Asistencial.
- **Pilar 2:** programas cuyo objetivo es aliviar la imprevisión de la gran clase media, cubriendo incluso a aquellos cuyo ingreso salarial duplica o triplica el salario medio (hasta 10 veces el salario mínimo), por medio de una obligación de ahorrar para la vejez que financia un reemplazo razonable del ingreso laboral. Los planes vigentes en Chile son los del sistema de reparto, administrados por el INP, y los del sistema de capitalización, administrados por las AFP.

- **Pilar 3:** programas de ahorro voluntario para la vejez, motivados tanto por la meta de aliviar la imprevisión de la gran clase media como por la meta de mejorar la gestión del recurso humano por parte de los empleadores en general. Los instrumentos son incentivos fiscales y regulatorios. En Chile, el programa principal es el ahorro en la Cuenta 1, reemplazado después por el APV.
- Además, los Estados en su **calidad de empleador** crean planes de pensiones específicos. En Chile tiene planes especiales sólo para las Fuerzas Armadas, Carabineros, Gendarmería e Investigaciones y los gestiona a través de Capredena y Dipreca. Los demás funcionarios públicos participan en los planes generales.

En esta evaluación preliminar nos abocaremos casi exclusivamente a ponderar el desempeño del gobierno chileno en los programas de primer pilar, pues ese fue el tema principal del debate del seminario.

### Subsidio de pensión mínima

En 1990, fecha en que se iniciará esta evaluación preliminar de desempeño, el subsidio de pensión mínima (SPM) seguía vigente. Este subsidio fue creado en 1952 en beneficio de los pensionados del antiguo Servicio de Seguro Social. Su diseño era el siguiente: el subsidio fiscal es la *diferencia* entre la meta de pensión, que es fijada por ley, y la pensión autofinanciada por cada afiliado según las reglas de su plan. La meta del SPM dependía de la edad del pensionado, siendo levemente superior para los pensionados mayores de 70 años. Había discriminación por sexos en cuanto a la edad a la que se podía acceder al SPM: 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. La reforma previsional de 1980 estableció que el monto de la meta de pensión sería el mismo para los afiliados a los planes antiguos y al nuevo sistema. Sin embargo, estableció también una discriminación en las reglas de acceso: en los planes antiguos, bastaba con cumplir 10 años (120 meses) de cotización para acceder al subsidio. En cambio, en el sistema nuevo se requerían 20 años (240 meses) de cotización para acceder al subsidio.

Las críticas al diseño del SPM vigente en 1990 eran bien conocidas. Primero, el diseño excluía del SPM a quienes no reunían 120/240 meses de cotización. Los efectos en la equidad eran regresivos, pues son los trabajadores pobres quienes no reúnen este requisito en mayor proporción. Por otro lado, el SPM subsidiaba a personas con bajas pensiones, aunque su ingreso no pensional fuera alto, por ejemplo, a mujeres casadas con ejecutivos y profesionales de altos salarios, cuyo ingreso familiar per cápita era alto.

Los planes nuevos exhibían una regresividad adicional al requerir 240 meses de aportes en vez de 120. Esto perjudicaba a los afiliados pobres, porque ellos participan en menor medida en los empleos cubiertos que los afiliados de ingresos

medios y altos. Esta modificación al programa de SPM fue parte de la reforma previsional de 1980, tuvo un objetivo fiscalista (reducir el gasto público) y era una fuente de inequidad.

Por su lado, los planes antiguos exhibían otra regresividad quizá más dolorosa, originada en el hecho de que expropiaban el 100% de aportes a aquel afiliado que no reunía 120 meses de cotización. Estos afiliados estaban sujetos a un fuerte impuesto implícito, que era perder *todos* los aportes realizados mientras laboraran en empleos cubiertos por los planes antiguos. Este impuesto afectaba en mayor medida a los afiliados pobres, porque ellos participan en menor medida en los empleos cubiertos y, por tanto, tienen mayor dificultad para enterar los 120 meses de cotización. Esto no ocurría en los planes de capitalización, pues aquéllos que no cumplían los requisitos para el SPM recibían de todas formas la devolución de sus aportes, con intereses, aunque sujetos a un impuesto de 7% denominado “cotización de salud”<sup>1</sup>. A pesar de que estos afiliados no recibían subsidio fiscal, el hecho de que la devolución de aportes ocurra en cuotas de tamaño igual a la meta de pensión mínima ha llevado a muchos autores a confundirse, creyendo que reciben subsidio.

En 1990, entre el 70 y 80% de los pensionados del sistema antiguo (INP) recibían dinero fiscal del SPM. En vistas del bajo nivel que exhibía la meta de pensión mínima en relación al salario imponible medio, esta cifra decía mucho respecto al fracaso de los planes antiguos en su rol de segundo pilar (reemplazar ingreso laboral). El sistema de capitalización tenía pocos pensionados en 1990, debido a la inmadurez relativa y, por tanto, había pocos beneficiarios de pensiones mínimas y no se podía estimar la cifra comparable. Mucho después, cuando el número de pensionados por vejez<sup>2</sup> del sistema de capitalización llegó a cifras respetables (420 569 en septiembre de 2002) se comprobó que el porcentaje de ellos que recibía apoyo fiscal del programa SPM era cercano a 7.3%<sup>3</sup>. En cambio, el número que no cumplía los

- 
- 1 Esta cotización de salud es un impuesto puro, porque, si el afiliado no lo pagara, igual obtendría casi la misma atención de salud en el sistema de hospitales estatales.
  - 2 La suma acumulada de pensionados por vejez edad y por vejez anticipada alcanzó a 437 284 en septiembre de 2002. Cuando un pensionado por vejez fallece y es hombre, lo normal es que sea reemplazado por su viuda. A pesar de eso, para ser conservadores, restaremos la totalidad de los pensionados por vejez edad y vejez anticipada que habían fallecido a esa fecha, que sumaban 16 715. La diferencia es 420 569. Fuente de las cifras: *Boletín Estadístico* N° 170, Superintendencia AFP, pp. 91 y 122. Aparte de ellos había pensionados inválidos y sobrevivientes.
  - 3 En septiembre de 2002, hubo 15 597 pensiones de retiro programado recibiendo apoyo fiscal del SPM, considerando vejez, viudez y madre de hijos de filiación no matrimonial. *Fuente*: SAFP, en comunicación privada. Accedimos a los datos análogos de renta vitalicia, son de junio de 2004 y considerando sólo las pensiones de vejez y el 57% de las sobrevivencia (el resto es la proporción de pensiones de orfandad) el número de beneficiarios del SPM alcanzó a 18 380. *Fuente*: SVS en comunicación privada. Para ajustar esta cifra a septiembre de 2002 la rebajamos a 15 000 (conservador, pueden ser menos). Esto implica que del total de 420 569 pensionados por vejez en el sistema de capitalización, sólo 30 597, es decir, el 7.3% obtuvo apoyo fiscal a través del programa SPM.

requisitos para recibir subsidio, pero había autofinanciado una pensión vitalicia inferior a la mínima y tenía derecho a devolución de aportes, era de 70 887 en retiro programado y 9 000 en renta vitalicia<sup>4</sup>, por lo que llegaba a 19% del total.

La cifra combinada, cercana a 26%, es muy inferior al porcentaje análogo para los planes antiguos, que continúa en niveles cercanos a 80%<sup>5</sup>. Esta diferencia se explica al menos por tres factores: a) las pensiones del nuevo sistema son más altas, sea por la mayor rentabilidad del ahorro, por autoselección de trabajadores a favor del sistema de capitalización o porque las cohortes más jóvenes son más educadas, pero participaron en menor medida en los planes antiguos; b) el requisito de 240 meses de aportes que exige el nuevo sistema es mucho más exigente que los 120 meses que exigen los planes antiguos, por lo que el nuevo sistema excluye en mayor medida a los pobres, y c) el antiguo sistema no contabiliza a los afiliados que no cumplen 120 meses de aportes, sino que los suprime de las estadísticas (además de expropiarles su aporte), elevando el porcentaje reportado. Desde luego, sería conveniente investigar más para medir la importancia relativa de estos factores.

Otro aspecto criticable del SPM a la altura de 1990 es que introducía incentivos laborales ineficientes que perjudicaban a los beneficiarios, que son los más pobres. En concreto, consideremos cuatro situaciones posibles:

- \* Si el número esperado de cotizaciones era menor de 120/240 meses, el SPM no existe y no incentiva la cotización, aunque tampoco la grava. Lo mismo ocurría en el caso de afiliados que autofinanciaban una pensión superior a la meta del SPM.
- \* En cambio, si el número esperado de cotizaciones estaba cerca de 120/240, existía un fuerte incentivo a aportar más meses, para completar el requisito. Nótese que no había incentivo a ahorrar más pesos, sino más meses. Esto creaba incentivos al fraude, por ejemplo, a inventar un empleo pagando a un empleador para que lo registrara como contratado, con el solo objeto de cotizar los meses que faltaban.
- \* Por último, si el número esperado de cotizaciones superaba a 120/240, y el afiliado esperaba autofinanciar una pensión inferior a la meta del SPM, el subsidio era *retirado* a una tasa de 100% del aporte extra que hace el afiliado.

---

4 El número de pensiones de renta vitalicia de monto inferior a la meta legislada, pero sin derecho a subsidio fiscal, era de 9 000 en junio de 2004. Fuente: comunicación privada con SVS.

5 La cifra de 80% no es reportada en forma periódica por el INP, lo que constituye una falta de transparencia. Sin embargo, periódicamente las autoridades han entregado la cifra en entrevistas. Al discutirse las iniciativas legislativas para elevar el monto de la meta legislada las autoridades también entregan cifras respecto al total de beneficiarios, lo cual permite estimar esa cifra en forma gruesa.

Esto ocurría, porque el subsidio se calculaba como la diferencia entre una meta y la pensión autofinanciada. Un aporte adicional elevaba la pensión autofinanciada (en los planes antiguos y en el sistema de capitalización), pero no elevaba la meta, por lo que reducía el subsidio. Esto generaba un impuesto implícito a ahorrar igual al 100% de lo aportado.

En suma, el diseño del SPM afectaba profundamente el vínculo en el margen entre un aporte de \$ 1 adicional, y el valor presente de los beneficios de pensión obtenidos a cambio de ese aporte. Este diseño incentivaba a los pobres a preferir trabajar en el sector no cubierto, donde este impuesto implícito estaba ausente. Este incentivo se agregaba a la ventaja de estar exento de la cotización obligatoria. El sector no cubierto era y es grande en Chile (cerca del 25% del empleo), en parte, porque los independientes están eximidos de ahorrar para vejez. Sin embargo, sólo el sector cubierto da oportunidades de capacitación y de aprendizaje en el trabajo. Luego, el diseño laboral del SPM en 1990 incentivaba a los jóvenes y a los pobres a elegir el sector ocupacional con peores perspectivas de largo plazo.

### ***Políticas de gobierno a contar de 1990, respecto al SPM***

El gobierno de Chile adoptó dos políticas respecto al SPM en este período: primero, respecto al nivel de la meta legislada para el SPM: entre 1990 y 1997, el monto de la meta legislada aumentó a la par con los salarios imposables promedio del sistema de capitalización. Luego, en 1998 el monto de la meta, relativo a los salarios imposables promedio, fue elevado por una sola vez, en una cifra del orden de 20%. Posteriormente las autoridades mantuvieron su monto relativo en el nuevo nivel. En el año electoral de 2004, el monto relativo de la meta recibió otro impulso legislativo de 5% (la meta fue elevada en 7%, siendo que el salario imposable medio subió 2%). La segunda política, adoptada recién en 2004, consistió en la creación de una categoría adicional de edad para la meta legal de pensión, para los pensionados mayores de 75 años, cuyo monto es levemente mayor.

Respecto a los problemas estructurales de inequidad e ineficiencia reseñados antes, no hubo ninguna política de gobierno durante la primera mitad del período (1990-1996). Por ejemplo, seis años después la focalización del SPM seguía siendo lamentable, como ilustra el cuadro 1.

Consideremos entonces la segunda mitad del período analizado, es decir 1997-2004: ¿Qué reformas estructurales propuso el gobierno de Chile a partir de 1997, en respuesta a los resultados del cuadro 1 y a los problemas de ineficiencia? Nuevamente, ninguna. Es decir, esos gobiernos no avanzaron prácticamente nada en resolver las debilidades, pues mantuvieron los programas de 1990 casi intactos.

Cuadro 1  
FOCALIZACIÓN DEL SPM, 1996

Decil del ingreso familiar per cápita	Porcentaje de pensión mínima entre todas las pensiones	
	Hombres	Mujeres
1 (más pobre)	4.7	0.4
2	9.5	2.9
3.4.5	46.7	34.9
6.7.8	33.6	48.5
9.10 (más ricos)	5.7	12.1

*Fuente:* Datos CASEN 1996. Muestra que contabiliza el número de personas en los cinco mayores *peaks* en la distribución de pensiones por monto, a intervalos de \$ 500. Los deciles de ingreso familiar per cápita se construyeron sobre la base del ingreso autónomo, que no considera transferencias asistenciales del Estado, pero sí considera jubilaciones que, a su vez, incluyen al subsidio de pensión mínima. Luego, estos son deciles que incluyen al programa SPM. No es posible construir deciles que excluyan al programa SPM, porque no se conoce el monto del subsidio individual.

### Pensión asistencial

El programa “Pensión Asistencial”, llamado PASIS, fue creado en 1975. Nos concentramos aquí solamente en su componente orientado a la vejez, que servía en 1987 a 140 000 personas, es decir, un 10% de la población anciana, aproximadamente<sup>6</sup>. Este programa paga una pensión no contributiva, de monto único modesto cercano a la mitad de la meta de pensión mínima, a personas mayores de 65 años.

Para recibir la PASIS había que cumplir requisitos de pobreza. El primero era tener un bajo puntaje evaluado en una visita al hogar, donde se miden los bienes durables del hogar a través de la “ficha CAS”. El segundo era que el ingreso promedio del hogar fuera menor que 50% de la meta de pensión mínima. El tercero era que el ingreso personal (del trabajo del propio anciano, más pensiones de otro origen) fuera menor que el 50% de la meta de pensión mínima. Este subsidio es distribuido vía municipios. Además, el cumplimiento de estos requisitos se reevaluaba cada tres años.

Había un requisito adicional: lograr prioridad en una cola. En efecto, el gobierno fijaba un número de pensiones PASIS en cada presupuesto anual y lo dividía entre regiones. Ellas a su vez los distribuía entre los beneficiarios ya identificados el año anterior. Los nuevos postulantes al subsidio se ponían en una lista de espera,

6 El número de pensiones asistenciales de invalidez es tan numeroso como el de vejez.

distinta en cada región, ordenados según puntaje CAS, dando mayor prioridad a los puntajes más bajos (más pobres). Cuando fallecía un beneficiario, o cuando al reevaluarse obtenía un puntaje CAS bajo cierto umbral, la cola avanzaba y concedía el beneficio.

A la altura de 1990 este programa estaba sujeto a las siguientes críticas: primero, el sistema de colas elevaba la incertidumbre de los postulantes, perjudicándolos. Segundo, había inequidades entre las regiones respecto al puntaje de corte de la cola. Tercero, los municipios tenían incentivos para promover a sus postulantes reduciendo artificialmente su puntaje de la ficha CAS. Cuarto, el monto del beneficio era muy bajo. Quinto, la reevaluación cada tres años sujetaba a los beneficiarios a una incertidumbre adicional.

Por el lado de la eficiencia, el subsidio PASIS tiene los siguientes problemas: Primero, el requisito de ingreso personal genera un desincentivo a trabajar (afortunadamente este requisito no se controlaba respecto a los ingresos del trabajo). Segundo, el requisito de ingreso familiar desincentiva a otros miembros del grupo familiar a trabajar para aumentar su ingreso. Tercero, el requisito de ingreso implica que el subsidio PASIS es incompatible con recibir la devolución de los aportes al sistema de capitalización, que se devuelven en montos mensuales iguales a la meta legal (esto es, superior al 50% de la meta legal, que es el ingreso personal máximo permitido a los beneficiarios de PASIS). Luego, esta incompatibilidad forzaba a los ancianos pobres a postergar su postulación a la PASIS, lo cual genera un impuesto implícito al aporte al sistema de capitalización. La tasa de este impuesto implícito es 60%, dado por el cociente del monto de la PASIS perdida por el individuo, y el monto de la devolución de aportes, neto de la tasa de impuesto para salud, y se aplica sólo mientras el individuo continúe recibiendo su devolución.

Este impuesto implícito incentiva a los trabajadores activos a preferir una baja densidad de cotización, es decir, a preferir empleos en el sector no cubierto.

### ***Políticas de gobierno a contar de 1990, respecto a la PASIS***

En cuanto a su diseño, el programa PASIS continuó intacto, con casi todos sus defectos. Un ejemplo es que cuando los alcaldes empezaron a ser elegidos, a partir de 1992, el gobierno no hizo nada por aliviar los problemas causados por el nuevo incentivo a que el municipio redujera artificialmente el puntaje de la ficha CAS del postulante, que es obtener el apoyo electoral del anciano y su familia. Es así como en una encuesta tomada en 1996 a los beneficiarios por MIDEPLAN, el 57% opinó que para obtener la PASIS, “es importante tener algún conocido en el municipio”. El 42% de los beneficiarios no creía haber recibido la PASIS por ser pobre.

Hubo dos reformas interesantes. La primera fue el incremento del monto de la PASIS por la vía de crear un pago adicional en el mes de mayo de cada año, denominado “Bono de Invierno”, a partir de 1998. Este pago adicional se agrega al

aguinaldo de fiestas patrias (septiembre de cada año) y al de navidad (diciembre de cada año). Esta distribución adicional del pago extra parece ser eficiente, porque los beneficiarios de la PASIS sufren de fuertes restricciones de liquidez y no están en condiciones de ahorrar en el verano para pasar el invierno.

La segunda reforma interesante fue la conversión de la PASIS en un beneficio irrevocable. Es decir, se eliminó toda reevaluación de todos los requisitos de pobreza, en especial, aquella que se hacía a los tres años de concesión, a partir de 1996. Sin embargo, esta reforma tiene un efecto ambiguo sobre el bienestar. Lo positivo es que eliminó la incertidumbre del beneficiario, en cuanto a perder el beneficio en la siguiente reevaluación. Lo negativo es que, al convertir el beneficio en vitalicio, en presencia de un sistema de evaluación de pobreza débil, se maximizó el incentivo a conseguir una PASIS con favores del municipio.

Respecto a los demás problemas del programa PASIS no se hizo nada. Por ejemplo, en 2004 se informó que en muchos municipios, el postulante que lleva ocho meses en la lista de espera es sacado de ella y se le solicita una nueva evaluación de su puntaje CAS. Sin embargo, la reevaluación toma meses y en algunos casos el postulante no es informado de que debe someterse a ella. En cuanto al número de pensiones PASIS, este se elevó a 173 000 en 2000, lo que significa un incremento de 24% en 13 años. Sin embargo, este incremento es probablemente inferior al aumento en la población de mayores de 65 años, causada por la suma del envejecimiento y el crecimiento demográfico.

La mala focalización del programa PASIS continuó intacta. La encuesta CASEN 1994 informó que el 60% de beneficiarios no pertenecía al 20% más pobre de los hogares, y que el 10% pertenecía al 40% más rico de los hogares. También informó que el 25% de los beneficiarios no cumplía los requisitos de pobreza. Los incentivos laborales indeseables del programa PASIS también continuaron intactos.

## Conclusiones

Respecto a las políticas de primer pilar, el balance del período 1990-2004 es una modesta mantención de la herencia recibida de gobiernos anteriores, con casi todas sus conocidas inequidades e ineficiencias. La situación es similar respecto al segundo pilar<sup>7</sup>. Sólo se encuentra un avance significativo en el tercer pilar, con la reforma de 2001 que masificó el Ahorro Previsional Voluntario (APV). Este es un programa atractivo para el 10% más rico de la población, que obtuvo ventajas tributarias y una ayuda efectiva para superar la imprevisión de la vejez.

---

7 Si bien el gobierno logró –recién en 2004– crear un sistema de información obligatorio para comprar rentas vitalicias, por otro lado, el gobierno se embarcó a partir de noviembre de 1997 en una aventura regulatoria que fracasó, la cual consistió en estimular a las AFP a ponerse de acuerdo para despedir a sus vendedores.

## EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE Y LA POLÍTICA SOCIAL

**Fabio M. Bertranou***Especialista Principal en Seguridad Social,  
Oficina Subregional de la OIT, Santiago***Objetivos de los sistemas de pensiones y paradigma dominante de reforma**

Un importante punto de partida para reflexionar sobre el sistema de pensiones en Chile y su papel en cuanto a instrumento de la política social pasa por recordar tanto los objetivos que persiguen los sistemas previsionales como también el paradigma dominante durante los últimos años en materia de reforma.

Tal como lo destacara al inicio de este seminario el profesor Nicholas Barr, los objetivos de los sistemas de jubilaciones y pensiones pueden resumirse en el cuadro 1. Desde el punto de vista individual son la función “seguro” y la “suavización del consumo”. Desde la perspectiva del gobierno, y si admitimos que éste asume los intereses sociales, podríamos también decir que desde la perspectiva social los objetivos son el “alivio de la pobreza” y la “redistribución”.

En cuanto a la función seguro, las pensiones pretenden reducir las consecuencias que implica la incertidumbre a nivel individual al desconocer la expectativa de vida. Es decir, a nivel individual se desconoce si la expectativa de vida es muy distinta de la que corresponde al promedio de la población. En cuanto a la suavización del consumo, las pensiones colaboran para que las personas puedan garantizar cierto nivel de consumo estable en todo el ciclo de vida, incluyendo la etapa laboral y aquella que se inicia luego del retiro de la fuerza laboral activa. De esta forma, la clarificación de los objetivos básicos es relevante para no asignarle a los sistemas previsionales objetivos que escapan a su esencia como, por ejemplo, el desarrollo de los mercados financieros. Esto, por supuesto, no significa negar que al desarrollarse un sistema de pensiones haya consecuencias deseables en mercados conexos.

Cuadro 1

## OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS DE JUBILACIONES Y PENSIONES

Desde la perspectiva individual	Desde la perspectiva del gobierno (social)
Seguro	Alivio a la pobreza
Suavización de consumo	Redistribución

Tan importante como los objetivos desde la perspectiva individual son aquellos desde la perspectiva del gobierno, consistentes en el alivio de la pobreza y la redistribución. Estos objetivos pretenden aliviar la pobreza, en particular, la indigencia, durante la vejez y contribuir, con algún mecanismo progresivo, para que los trabajadores de bajos ingresos puedan acceder a una pensión y lograr los objetivos de seguro y suavización de consumo antes discutidos. El énfasis en estos objetivos, lógicamente, dependerá de cuán tolerante sea la sociedad y los hacedores de política frente a las inequidades que puedan surgir de la desigual distribución de ingresos.

Luego de la reforma estructural de pensiones en Chile a principios de los ochenta, comienza a configurarse un nuevo paradigma de reforma en esta materia. Este paradigma queda reflejado estilizadamente en las recomendaciones que realiza el Banco Mundial en el año 1994 en su informe: *Envejecimiento sin crisis*. La propuesta consiste en reformar y adaptar los sistemas de pensiones en forma de “multi-pilares” con el propósito de que cada uno de ellos persiga el logro de objetivos determinados:

- El primer pilar es de carácter básico y redistributivo. Busca el alivio de la pobreza. Esto cumpliría con los objetivos desde el punto de vista social.
- El segundo pilar es complementario, obligatorio, de naturaleza contributiva. Persigue sustituir ingresos para proveer básicamente la función de seguro. Esto cumpliría con los objetivos de la perspectiva individual.
- El tercer pilar, también complementario, voluntario y de contribución definida, pretende promover el ahorro para la vejez, es decir, reforzar los objetivos desde la perspectiva individual.

De esta manera, todo el eje de la discusión que hubo en América Latina durante los noventa estuvo centrado en cómo adaptar los sistemas y en cómo introducir un primer y segundo pilar y, eventualmente, un tercero. La discusión central estuvo enfocada en el segundo pilar y en todas las reformas en la región se debatió intensamente y se propusieron alternativas para estructurar el sistema de pensiones a partir del segundo pilar. Esta es una cuestión importante para llevar a la reflexión, dado que ciertamente ha limitado el enfoque de la reforma privilegiando algunos aspectos en desmedro de otros.

La principal consecuencia de lo antes mencionado significó poner más acento en adaptar los sistemas en función de los objetivos individuales (“seguro” y “suavización del consumo”), 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 se centró en adaptar el segundo pilar hacia uno de contribuciones definidas administrado privadamente.

## **¿Cuenta Chile con un sistema representativo del paradigma dominante de pensiones?**

Sí, puede decirse que Chile cuenta con un sistema que refleja bastante bien el espíritu de las recomendaciones del paradigma del “multipilarismo”. Sus diversos componentes pueden encuadrarse en los diferentes pilares y la política previsional desde la reforma puede decirse que consiste en desarrollar y/o administrar estos componentes. No puede hablarse, sin embargo, de “sistema” de pensiones. Sería más conveniente mencionar que hay diversos programas y componentes que permanecen sin una adecuada articulación y consistencia, sin constituir cabalmente un “sistema”.

Este conjunto de programas cuenta con un primer pilar compuesto de una pensión asistencial (PASIS) y una pensión mínima garantizada (PMG). La literatura también ha distinguido estos dos componentes como pilar cero y primer pilar. Asimismo, cuenta con un segundo pilar (dominante) que consiste en un esquema de cotización definida en cuentas individuales administrado por empresas privadas. Este segundo pilar fue diseñado sobre la base de supuestos de una cuestionable validez:

- La capacidad del esquema contributivo de contribuciones definidas para mejorar la eficiencia del mercado laboral.
- La capacidad de los individuos, con información limitada, para administrar eficiente y eficazmente las decisiones relativas a su propia previsión en un sistema con diversas opciones.

En resumen, la reforma del sistema de pensiones en Chile estuvo centrada en modificar la naturaleza y funcionamiento del segundo pilar. El primer pilar fue definido en forma “residual”, en el sentido que los dos programas (PASIS y PMG) cubrirían las brechas de cobertura generadas por el segundo pilar. Finalmente, el tercer pilar, concebido desde un inicio, ha recibido una importante atención durante los últimos años con el objeto de su perfeccionamiento y ampliación. Sin embargo, esta ampliación se ha centrado más en su profundidad (mejor cobertura para los ya cubiertos y asegurados) que en su extensión (mayor número de trabajadores cubiertos a nivel agregado del sistema).

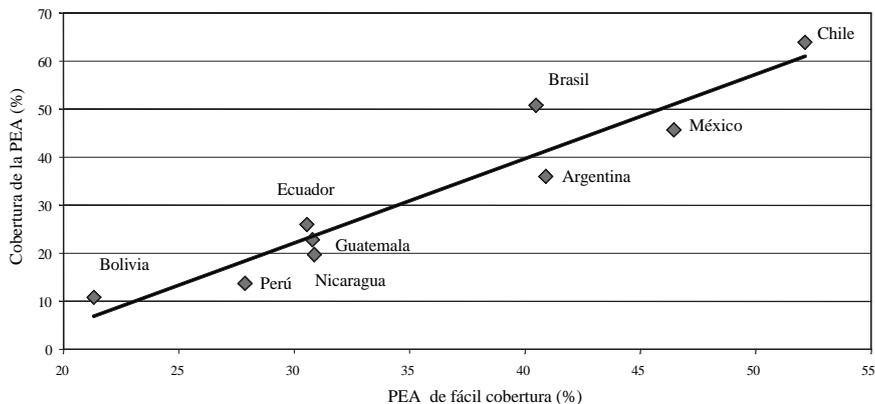
### **Algunos problemas relevantes del sistema de pensiones de Chile**

Uno de los problemas más relevantes que enfrenta el sistema de pensiones en Chile tiene que ver con algo que es generalizado en la región latinoamericana: las restricciones que impone el mercado laboral y, más propiamente, el empleo. Si bien

Chile cuenta con el mercado laboral con menor incidencia de informalidad, la capacidad para aumentar la cobertura, tanto en extensión como en profundidad, está ciertamente limitada por las características propias del empleo y la distribución de ingresos salariales.

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 incidir mayoritariamente el nivel de cobertura. Esto queda evidenciado de 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, puede agruparse 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, sin embargo, está estrechamente relacionada con el nivel de cobertura efectiva que tienen los sistemas previsionales (ver 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



Fuente: OIT (2003).

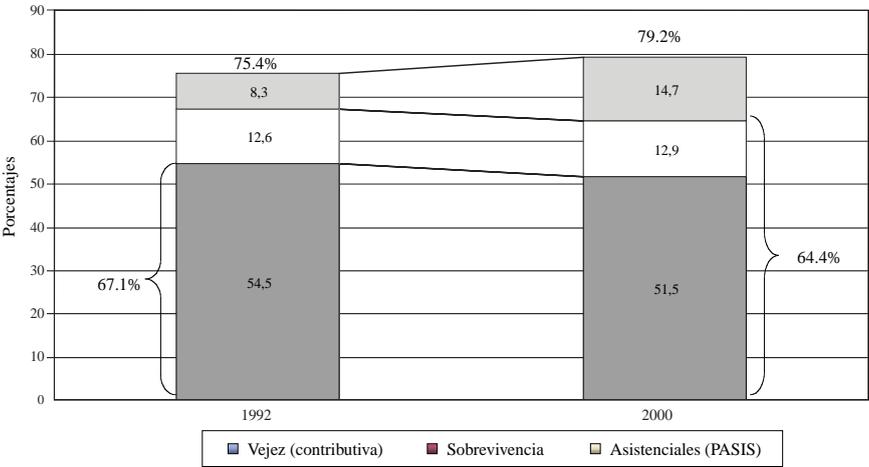
La historia de empleo con contribuciones ha comenzado a cobrar mayor relevancia debido a que las reformas previsionales han reforzado el criterio contributivo de los sistemas. En todos los países de América Latina ahora se requieren más años de contribución efectivos para acceder a las prestaciones o garantías públicas. En los sistemas de cotización definida, cada año de contribución cuenta en la definición del nivel de la prestación. Esto refleja un aspecto importante, independientemente de que el sistema sea de reparto o de cotización definida con capitalización individual.

La historia laboral importa para cualquiera de los sistemas, importa en el sentido que puede llegar a afectar el nivel de ahorro, pero también puede afectar los años acumulados para poder acceder a una prestación garantizada.

La consecuencia más importante de las limitaciones que impone el mercado laboral está reflejada en la evolución reciente de la cobertura previsional en edades adultas. Es interesante observar lo sucedido en Chile que ha tenido un contexto macroeconómico y laboral mucho más favorable que el resto de América Latina, especialmente durante los noventa. Chile también reforzó el carácter contributivo del sistema dado que se requieren más años para contar con la GPM y las prestaciones están directamente vinculadas con la historia de cotizaciones y el rendimiento de los ahorros previsionales. Durante los últimos diez años, a pesar que la cobertura total (proporción de la población mayor de 65 años que recibe una jubilación o pensión) aumentó de un 75.4 a un 79.2% (gráfico 2), la cobertura agregada de los esquemas contributivos se redujo, y el aumento está explicado por la expansión del régimen no contributivo de pensiones asistenciales.

Gráfico 2

CHILE: COBERTURA DE PENSIONES. POBLACIÓN 65 AÑOS Y MÁS



Fuente: OIT (2004).

Finalmente, hay dos temas relacionados que debe enfrentar la política previsional como instrumento de política social. Uno está relacionado con los compromisos fiscales que generan los objetivos no sólo para aliviar la pobreza, sino también de redistribución para que los individuos puedan garantizar el logro de los objetivos de seguro y suavización del consumo. El sistema, a pesar de que se movió hacia un esquema en donde teóricamente había 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. La cobertura de la PEA se ha mantenido relativamente estable y la cobertura en la vejez de pensiones contributivas se ha levemente reducido.

El segundo tema tiene que ver con las desigualdades e inequidades que se generan en las prestaciones. Esta es una cuestión compleja para desarrollar en esta exposición, pero hay suficiente evidencia que demuestra que existen problemas. Por ejemplo, en cuanto a las inequidades de género que producen las prestaciones basadas en tablas de vida específicas por sexo o las diferencias en las edades legales de retiro.

## **Desafíos futuros**

El primer desafío tiene que ver con revertir la paradoja de la protección. En general, los sistemas proveen más y mejor protección a los trabajadores menos vulnerables. Esto está reflejado en el estudio del *Panorama Laboral 2003* antes mencionado, 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 aquéllos que reciben más protección.

Una forma de comenzar a revertir esta paradoja consiste en focalizar las acciones de política previsional en el rediseño del primer pilar para así suplir las fallas en su concepción, debido a la desarticulación e inconsistencia entre las prestaciones asistenciales y prestaciones mínimas, y a que no alcanzan a cerrar la brecha de cobertura que se produce en los adultos mayores. En relación a este rediseño del primer pilar, cabe centrar la discusión en el objetivo de política que tiene que ver con la cobertura. Para ello hay que reflexionar seriamente sobre el acceso a la previsión de los trabajadores independientes y la necesidad de generar algún mecanismo de prestación proporcional. Para ello, también hay que pensar en las interacciones que se generan entre distintos subsistemas de la protección social que otorgan una mezcla de coberturas y prestaciones de corto plazo (como las prestaciones de salud y los subsidios familiares) y largo plazo (pensiones).

El segundo de los desafíos tiene que ver con la adecuación de las regulaciones para evitar desigualdades y discriminación en las prestaciones. Este es un trabajo muy complejo. El tema del género toma una relevancia importante, debido a la creciente inserción femenina en el mercado laboral y las diferencias que ocurren por tipo de empleo y ocupación.

Finalmente hay dos temas importantes para mencionar, pero que no desarrollaré por motivos de tiempo. Los mismos han sido abordados en otras exposiciones en este mismo seminario. Uno se refiere al tema de la competencia y los costos de administración de la industria de AFP, y finalmente el aspecto fiscal que involucra tanto a pasivos fiscales ciertos como contingentes.

## **Conclusión: ¿qué tan importantes son las restricciones políticas y fiscales?**

Chile se encuentra en una posición privilegiada para reflexionar y debatir sobre el futuro del sistema de pensiones. Cuenta con numerosos aspectos favorables que van desde el contexto económico y político relativamente estable, pasando por una adecuada capacidad institucional, hasta una suficiente capacidad técnica en los diseñadores y administradores de los programas de pensiones. En lo que se refiere al contexto económico, no hay dudas de las condiciones de gobernabilidad financiera para administrar las cuentas fiscales y así afrontar los costos de la transición como así también atender otras necesidades y demandas sociales.

Probablemente, las mayores restricciones están centradas en la capacidad para lograr y mejorar acuerdos políticos de largo plazo en materia de protección social y, en particular, en los temas previsionales. Para ello, el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social parecen ser esenciales. Esto permitiría generar una cultura de diálogo y consensos que legitimarían los objetivos, instrumentos y logros del sistema de pensiones como instrumento de política social.

## **Bibliografía**

- Bertranou, F. M., van Ginneken, W., Solorio, C. 2004 “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*, Vol. 57, N° 44 (Oxford, Blackwell Publishing Limited), octubre-diciembre.
- OIT, 2004 “El futuro de la previsión social en Argentina y el mundo: Evaluación y desafíos”. Ponencias del Seminario Internacional, Buenos Aires, 20 de abril (Santiago, 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).

## **Ricardo Paredes**

*Profesor, Departamento de Ingeniería Industrial,  
Universidad Católica de Chile*

Quiero agradecer a la OIT, al Ministerio del Trabajo y a la Fundación Chile 21 por esta invitación. He estado trabajando con Augusto Iglesias en este tema, pero la verdad es que el énfasis de mi presentación será distinto al de nuestro trabajo reciente. Desearía centrarme en la relación que existe entre cobertura previsional y política laboral.

El problema es “baja” cobertura previsional, baja, lo he puesto entre comillas, enfatizando el hecho de que la cobertura es una forma de protección, pero no es la única. Algunos que no están afiliados ni contribuyen ahorran de otra forma y están protegidos en su propio modo. Hay que considerar también que existe en parte una decisión económica, de ser o no independiente, de cotizar o no; por lo tanto, es una variable que uno puede afectar no sólo a través de la política previsional y políticas generales económicas, sino que, en particular, política laboral.

El gran tema desde el punto de vista de la política pública es llegar a quienes están desprovistos, quienes no tendrían una protección de otra forma, y también, por cierto, cambiar los incentivos, para que algunos no abusen de la protección que finalmente da el Estado; esto tiene que ver con el déficit que se genera por abusos.

Otro elemento presente, ya mencionado, es la enorme varianza de cobertura que hay entre países. Ello sugiere que se puede hacer algo, que hay herramientas para incrementar la cobertura.

En síntesis, debemos preocuparnos, y este es el centro de la presentación, en el tema de extensión de la cobertura, medida, por ejemplo, a través del universo de quienes reciben beneficios; la calidad de la cobertura, medida a través de la tasa de reemplazo o el porcentaje que representa la pensión del salario, y también debemos preocuparnos de quiénes están afectados por estas políticas, porque ya decía que alguna gente que no está cubierta por un sistema de pensión contributivo, si está cubierta por otra forma.

Voy a presentar tres cuadros diciendo lo que ya de alguna forma he planteado en forma general. El cuadro 1 nos sugiere que estadísticamente la decisión de cotizar o no cotizar es efectivamente una decisión económica. La gente que tiene una casa, por ejemplo, cuenta con ella como forma alternativa de prepararse para la vejez, lo mismo ocurre con la escolaridad y todo ello afecta la decisión de ser independiente o no.

Pero tal vez, más interesante de lo que puedo mostrar, tiene que ver con el ingreso de los trabajadores por cuenta propia, qué cotizan, los que no cotizan, y los empleados y obreros (cuadro 2). Los ingresos de los trabajadores por cuenta propia que cotizan son sustancialmente mayores a los de los otros grupos. Por su parte, si bien es cierto el ingreso promedio de quienes no cotizan es algo menor que el de los empleados y obreros, se rompe de nuevo el mito de que son extremadamente pobres. Los datos presentados son de la CASEN, no son datos de las cotizaciones o de ingresos declarados, porque lo más relevante, o sea, evidentemente qué ingresos declarados en las AFP pueden estar subestimados.

Aunque sea un poco menor el ingreso promedio y quienes no cotizan, la varianza es suficientemente alta como para saber que una buena parte de esos tiene ingresos altos, o relativamente altos, y tiene medios de protección y, por lo tanto, no son necesariamente un grupo objetivo, desde el punto de vista de política social. Ya decía algo con esta idea de los cotizantes como porcentaje del empleo, hay una

**Cuadro 1**  
**¿COTIZAR O NO HACERLO?**  
**PROBABILIDAD DE COTIZAR DE LOS TRABAJADORES**  
*(valores marginales)*

	<b>Independientes</b>	<b>Todos los empleados</b>
Sexo (hombre 1)	0.33 (7.07)	0.24 (120.16)
Edad	0.13 (13.73)	0.44 (121.01)
Edad al cuadrado	-0.001 (-11.5)	-0.0005 (-116.36)
Ingreso Familiar	0.06 (22.51)	0.78 (65.8)
Posee casa (dueño 1)	0.008 (1.73)	-0.05 (-22.3)
Escolaridad	0.009 (14.9)	0.02 (53.64)
Urbano (urbano 1)	0.03 (8.16)	0.03 (15.32)
Trabajador Independiente (IND EP 1)		-0.17 (-79.47)
Pseudo R2	0.112	0.254
Observaciones	21 301	178 126

Fuente: CASEN (2000).

**Cuadro 2**  
**INGRESO Y COBERTURA DE LOS INDEPENDIENTES**  
*Caracterización de Ingresos del Trabajo para trabajadores por  
 cuenta propia (TCP), Empleados y Obreros (EE y OO)*

<b>Observaciones</b>	<b>TCP que cotizan</b>	<b>TCP que no cotizan</b>	<b>EE y OO</b>
Ingreso X	\$ 477 139	\$ 240 813	\$ 253 031
Desv. Estándar	649 006	342 594	475 647
Nº de Observaciones	196 547	892 130	3 665 105
En el tramo Ing<X-DE	0	0	0
En el tramo Ing<X-DE/2	39 364	145 274	27 360
En el tramo Ing<X-DE/4	104 065	414 700	1 523 451
En el tramo X-DE<Ing<X+DE	180 335	811 110	3 384 362

Fuente: CASEN (2000).

enorme varianza, pero aquí lo más relevante, que es sistemático en todo el mundo, dice que sistemáticamente el sector formal tiene una mayor protección y cobertura que el sector informal (cuadro 3).

¿De qué depende la cobertura global? Hay un conjunto de factores. Existen factores institucionales, diseño, incentivo a la gente a participar, cómo se organiza la sociedad, si están obligados a cotizar o no, eso es un elemento institucional; las diferencias entre esquemas de reparto y cuentas individuales son también factores institucionales muy importantes. Hay otros factores que son económicos generales y, digo generales, porque no está en poder del Ministerio del Trabajo alterarlos. Es el caso, por ejemplo, del nivel y distribución del ingreso de largo plazo, el ciclo económico también es un factor que influye, pero que quiero dejar de lado.

Un tercer grupo de factores se refiere a la política previsional. La tasa de cotización, la tasa de retorno neta de comisiones de los fondos, la edad de retiro, el salario mínimo imponible, son factores que afectan la cobertura de alguna forma y, por último, hay factores desde el punto de vista del mercado laboral que tienen que ver con la tasa de desempleo y sus determinantes, el tamaño del sector informal y sus determinantes y los impuestos al trabajo, fundamentalmente.

Las sugerencias más comunes hechas para extender la cobertura tienen clara relación con los determinantes. Hay sugerencias de tipo institucional, sugerencias respecto a la política previsional, la obligatoriedad de la cotización a los independientes, por ejemplo, sugerencia del tipo institucional que no quiero de ninguna forma descartarla. No creo que tenemos los elementos para descartarla, pero cabe

Cuadro 3  
COTIZANTES COMO PORCENTAJE DEL EMPLEO  
(total en cada sector, 1998)

	<b>Formal</b>	<b>Informal</b>	<b>Total</b>
Argentina	81.3	20.2	57.5
Brasil	81.1	34.5	66.8
Chile	86.0	51.0	77.4
Colombia	80.0	35.5	67.1
Costa Rica	86.6	50.3	74.3
Ecuador	65.5	16.2	46.6
México	73.9	8.2	56.2
Perú	56.8	14.3	42.6
Uruguay	87.2	57.9	79.4
Venezuela	61.2	8.6	47.3

Fuente: Uthoff (2002).

enfatar que cuando se piensa en la obligatoriedad de cotización de los independientes, los problemas de control se centran fundamentalmente en el grupo de gente objetivo. O sea, es más fácil obligar y controlar a los profesionales, pero tal vez ése no es nuestro grupo objetivo y, por lo tanto, esta política se debe explorar, creemos es menos importante.

Otro tipo de sugerencias, son los incentivos para la participación voluntaria. Aquí hay un paquete de ideas de beneficios tributarios, pero más importante es el término de discriminaciones, la coordinación con otros programas sociales, la entrega de mayor liquidez al ahorro previsional voluntario. Dentro del paquete de propuestas, hay algunas medidas que creemos que están en la dirección correcta, pero el impacto global es más cuestionable. Más aún, posiblemente el conjunto no tenga un impacto tremendo tampoco. Las sugerencias que van por el lado de la política laboral más cercana al Ministerio del Trabajo están, diría yo, menos cubiertas.

Entre los factores críticos desde esta perspectiva laboral y que afectan la cobertura está, en primer lugar, la tasa de desempleo y sus determinantes y como elemento central, el impuesto al trabajo. La idea del impuesto al trabajo tiene mucho que ver con cómo se percibe, cómo se vé, lo que se va a hacer con la contribución y con el aporte, tiene que ver con los salarios mínimos, su nivel y rigidez, el tamaño del sector informal. Desde luego, la base de los cotizantes es el empleo y el pago de impuestos también se refieren al empleo formal. Por su parte, la formalización depende de factores económicos, de la capacidad de la economía de generar puestos, pero fundamentalmente hacer menos cara la formalidad.

¿Cuál es el primer tema, el efecto impuesto de la previsión? Como cualquier impuesto, un impuesto a la previsión reduce las transacciones y, en este caso, la base del impuesto del empleo formal reduce el empleo, que es la base para generar gente cubierta. Entonces, la rentabilidad neta de cotización es el primer factor crítico y todo lo que se puede hacer en función de aquello importa, desde política de competencia hasta la vinculación del aporte, la contribución que se hace y lo que se obtiene. A mayor eficiencia en la administración de los fondos y vinculación con el aporte, menor es el impuesto. De eso no queda ninguna duda, a menor impuesto efectivo, más disposición habrá a ser afiliado y a ser formal.

Un tema mayor estrechamente relacionado tiene que ver con la cuenta individual y el sistema de reparto. Evidentemente un sistema de reparto donde uno pone una contribución y no tiene una vinculación entre lo que pone y lo que retira y obtiene es impuesto puro, una cuenta individual tiene necesariamente un componente menos de impuesto. La evidencia por el lado de comparación de sistema va en esta línea, si el sistema de reparto tiene un componente más alto de impuesto, y esa evidencia ha estado dado por dos artículos recientes de Torche, Wagner, Edwards y Cox, que sugieren que con la modificación del sistema, hubo una reducción en los impuestos. También la tasa de desempleo, la continuidad laboral y la formalidad, se

pueden afectar por una política laboral con salarios mínimos. Aquí habría que poner atención a las políticas recientes de salarios mínimos. Los salarios mínimos, independientemente de todos los méritos que tengan, y desméritos por el lado de generación de empleo tienen un impacto negativo en términos de formalidad, y aquí el modelo de formalidad y dualidad es muy simple. Piensen ustedes en un sector protegido “A” con fiscalización y un sector “B” desprotegido. El costo institucional del empleo determina el empleo en “A” y el excedente se mueve a “B”, donde se determina el salario de equilibrio. Ese es un modelo de dualidad y de formalidad muy amplio, muy conocido, y la estática comparativa, o el ejercicio que se hace es que a mayor protección en “A” o a mayor salario mínimo, mayor impuesto en “A”, más excedente de trabajadores fluye hacia “B” y menor protección en “B”. Este modelo es muy apoyado empíricamente y la evidencia, en términos de cambios institucionales, cambios en legislación laboral, va perfectamente en esta dirección que he señalado, más protección a un sector, genera más desprotección en otro y mayor tamaño de informalidad en el otro.

A modo de conclusión, cabe remarcar que la mayor cobertura es un objetivo de política pública y que los grupos desprotegidos se encuentran en esencia en los modelos de informalidad y dualidad. Ella es causada por sobreprotección y exceso de impuestos vinculados al sector formal, incluyendo políticas de salario mínimo. Por ello, el impacto de la reforma sobre la cobertura, bien medida, debiera mostrar efectos positivos o neutros, nunca negativos. De cualquier forma, la política laboral sigue siendo un desafío y, en particular, lo es controlar salarios mínimos y en limitar impuestos asociados al empleo.

### ***Andras Uthoff***

*Coordinador de la Unidad de Estudios Especiales, CEPAL*

Buenos días, mi nombre es Andras con “A”, no soy tocayo de ningún excelentísimo ex presidente y/o senador de la República, así es que pueden estar tranquilos. Quiero agradecer al Ministerio del Trabajo, agradecer a la Fundación Chile 21 y a la OIT, por la posibilidad de hacer algunas reflexiones en torno al sistema de pensiones y las políticas sociales en Chile. Para ello quiero referirme a algunos conceptos que han salido en el día de ayer y hoy: i) el concepto de la deuda previsional implícita; ii) la diferencia entre riesgo, incertidumbre y la posibilidad de aplicar seguros, o tener mercados para su cobertura; iii) el mercado de trabajo; iv) la focalización, y v) las responsabilidades fiscales. Mediante el análisis de estos conceptos deseo concluir sobre la necesidad de avanzar hacia el diseño de un pilar básico.

## Deuda previsional implícita

La deuda previsional implícita surgió como consecuencia del modelo chileno, que planteaba sustituir un modelo de reparto por uno de capitalización y de esa forma corregir una serie de dificultades que están mencionadas en la transparencia: falencias y dificultades históricas de la región; retos producto de la transición demográfica y transición epidemiológica, el desarrollo tecnológico, y la operación de los sistemas en un mundo más volátil. El desafío es aprender a manejar la cobertura del perfil de riesgos asociados a estas nuevas y antiguas dificultades, muchas de las cuales ya se mencionaron en las charlas anteriores.

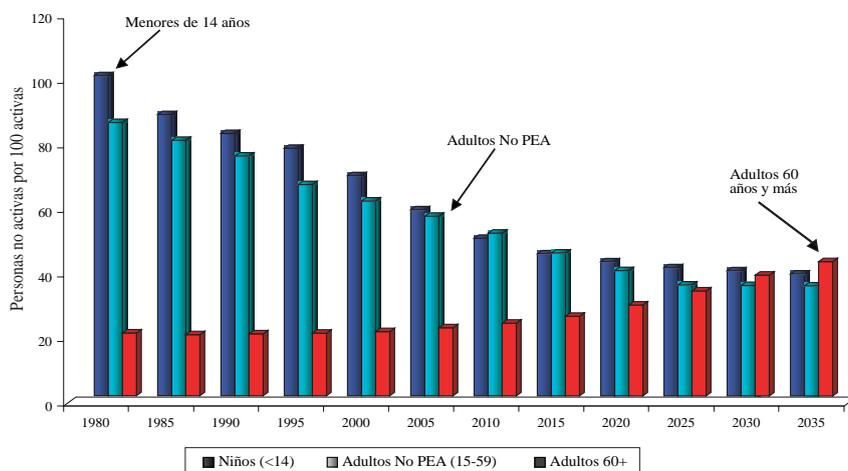
Lo interesante en el caso chileno es que, como se discutía antes, la transición demográfica en Chile es bastante más acelerada de lo que uno ha observado en Europa. En consecuencia, el problema es más grave. El gráfico 1 representa el número de niños, adultos no activos y adultos mayores de 60 años por cada cien personas activas. Equivale a la representación gráfica de una tasa de dependencia económica. Lo que hay en la base son cien activos y cada columna representa respectivamente el número de menores de catorce años, que no participan en una actividad económica; el número de adultos en edad activa, pero que no participan en la PEA, y el número de adultos de sesenta y más años por cada cien activos. Vemos que hacia el año 2005 —que está representado en la mitad de la figura— los dependientes son mayoritariamente jóvenes y, de esa fecha a treinta años hacia delante, los dependientes serán mayoritariamente mayores de 60 años. Por eso estimo que el debate que estamos haciendo es de sumo interés y la reforma que se ha hecho en Chile ha contribuido significativamente a él.

Respecto a la deuda previsional implícita hemos desarrollado una metodología en CEPAL, junto a un colega, Jorge Bravo, en ese entonces economista de CELADE. Con ella calculamos lo que serían las deudas previsionales implícitas que cada país tendría que explicitar si tomara la decisión de desarrollar un modelo del tipo chileno. Es decir, la decisión de sustituir un sistema de reparto por uno de capitalización. Esto significa que el Estado como tal reconoce que ha habido un contrato con los trabajadores antiguos y, por lo tanto, debe hacerse cargo de los costos que la reforma implica, debido al cambio del sistema previsional. Este costo incluye lo que se conoce como el costo operacional, el costo del pago de los bonos de reconocimiento y lo que nosotros consideramos importante: las garantías que son parte de un sistema de pensiones (entre ellas las de las Fuerzas Armadas). Este último punto es el que ha estado latente durante los debates que hemos desarrollado acá. La provisión y financiamiento de las garantías de pensiones mínimas y de pensiones asistenciales debería ser parte del diseño de un sistema de pensión.

En ese sentido uno tiene que reconocer que al construir un sistema de pensiones este debe cumplir dos tipos de funciones. Primero, una función social que es la de fijar un mecanismo para suavizar el consumo o, como se hablaba ayer, *consumption*

## Gráfico 1 CHILE: DEUDA PREVISIONAL IMPLÍCITA; EFECTOS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

Chile: Dependencia Económica  
(número de personas no activas por 100 activas)



Fuente: Proyecciones de población, CELADE.

*smoothing*. Pero dentro de esta función se debe fijar también un mecanismo distributivo para contribuir a la equidad promoviendo el acceso a los beneficios previsionales mediante la solidaridad con quienes no están en condiciones de proveerse por sí mismo. Este es el pilar que está como fantasma en el sistema chileno, debido a que no se ha formalizado relativamente bien. Segundo, una función económica, que ha surgido a causa de la implementación de un modelo como el chileno donde se ve la forma en que el sistema contribuya a la solvencia de los sistemas –lo que siempre ha sido un objetivo–, pero, además, se ve que no merme la solvencia del sector público y en lo posible contribuya al desarrollo del mercado de capitales y a la generación de ahorro.

Aquí quiero contar una anécdota para motivar hacia adónde va mi discusión. Me correspondió hace unos años presenciar un seminario, donde un economista que muchos de ustedes conocen –me refiero a Patricio Meller– realizó, como siempre, un comentario muy provocativo. Se estaba discutiendo un modelo en CEPAL sobre estabilidad y crecimiento. Su comentario fue decir: **“Este modelo tiene mucha plata, pero poca gente”**. Se refería con ello a que el modelo no incluía el mercado del trabajo y, por ende, ignoraba todas las interacciones que se producían entre el mercado del trabajo y las variables de estabilización y crecimiento. Yo creo que el sistema de pensiones chileno, tal como se maneja hoy –con mucho énfasis en el pilar dos– es un modelo que se preocupa mucho de la plata y poco de la gente. Estimo que

ese es el énfasis que se le debe dar a la discusión. Por ejemplo, hoy día gracias a las investigaciones impulsadas por el gobierno estamos preocupados de la densidad de cotización, hoy día estamos preocupados de quiénes van a quedar en el pilar básico, y esa diferencia es la que debemos mantener en mente cuando se desee reformar el sistema a futuro.

### **Riesgos, incertidumbre y seguros**

Respecto a los riesgos, la incertidumbre y mercados de seguros, se dijo que los riesgos son generalmente mensurables y, por ende, se pueden aplicar modelos de probabilidad para desarrollar mercados de seguros. Si estos mercados existen, entonces la gente puede participar de los sistemas mediante el pago de primas de seguros y contribuciones de ahorro. Pero también la vida está llena de incertidumbre, y la hemos vivido en los últimos años y, en consecuencia, tiene que haber una parte no contributiva. Existe un papel para el Estado para hacerse cargo de la protección de la población frente a esas situaciones de incertidumbre, así como en casos de injusticia social. Existe un listado de los riesgos que la política social ha podido cubrir mediante el diseño de seguros. Y también hay una lista de los que no ha podido. Lo que yo quiero llamar la atención es que si uno pudiera hacer una historia a lo largo del ciclo de vida, lo que va a observar es que el ideal para que el modelo chileno opere es que una persona tenga esta trayectoria del ciclo de vida sin grandes incertidumbres y con riesgos asegurable. Por ejemplo, cuando joven debe tener una familia que lo mantenga y eduque, cuando entra a la fuerza de trabajo debe acceder a un empleo estable y con altos ingresos, y al final de su vida de trabajo debe ser propietario de la capitalización de sus ahorros. Lamentablemente, como vamos a ver en el tema sobre el mercado de trabajo, la mayoría de la gente no tiene esas condiciones, porque ya sea su nivel de ingreso es muy bajo y/o sus condiciones de empleos son inestables y precarias. En consecuencia, no tienen una forma razonable de protegerse. El sistema de seguro que se ha implementado en Chile es un sistema que solamente va dedicado a los formales, que ya estaban participando en el sistema antiguo.

### **Mercado de trabajo**

En relación con el mercado de trabajo, lo único que yo quiero llamar la atención es que, en los debates iniciales sobre el modelo, se decía que este tendría impactos económicos (me refiero a la función económica de que hablamos antes). Estos serían tan buenos que, como ya lo resaltó Ricardo Paredes, es posible que mejoren el crecimiento y la informalidad. Esto es lo que han probado dos connotados economistas chilenos, Vittorio Corbo y Klaus Schmith-Hebbel, demostrando que, debido a la implementación del modelo, se ha aumentado la formalidad. Sin embargo, lo que debiera preocuparnos es que no lo está haciendo a una velocidad suficiente como

para resolver el problema de cobertura asociado a la informalidad. Entonces esto de que Chile desarrolló un sistema de pensiones, que además es una panacea económica, creo que hay desmistificarlo y prestar más atención a las condiciones con que la gente participa del sistema.

Al respecto, debemos reconocer que entre las personas en edad de trabajar existen activos y no activos. Entre los primeros hay personas subocupadas, generalmente en lo que se ha dado llamar el sector informal. Y este es aquel segmento del mercado de trabajo donde Fabio Bertranou decía que es muy difícil ampliar la cobertura.

Para ilustrar la importancia de la estructura del mercado de trabajo, donde se insertan las personas a lo largo de su ciclo de vida, lo que yo he aplicado acá es la metodología usual que usamos los economistas cuando no disponemos de una serie tiempo. Recurrimos entonces a lo que llamamos un análisis de corte transversal, una fotografía, pero con distintas cohortes. Lo que tenemos en la transparencia es a la población económicamente activa en cada tramo de edad, y el segmento del mercado de trabajo donde se emplea, distinguiendo si la ocupación es de tipo formal o informal. Lo que uno ve es que los jóvenes, hasta ante de los 20 ó 25 años, o están desocupados en una alta proporción o trabajan en su mayoría en calidad de cuenta propia no calificado, familiar no remunerado u ocupado en microempresas. Claramente a esas edades, que es cuando más debieran contribuir, no lo van a hacer. Alguien mencionó antes que la participación en el sistema era mayor en las edades activas medias, y aquí podemos ver que ello responde a que en esas edades es cuando el sector formal tiene una mayor incidencia en la ocupación. Sin embargo, después nuevamente se reduce la formalidad en las edades mayores. Esto debe considerarse en las discusiones de posibles reformas al sistema chileno, en particular cuando hablan de elevar la edad de retiro. Esa propuesta puede resultar un poco utópica, ya que la mayoría de la gente no encontrará ocupaciones en el sector formal, sino que en el sector informal, y difícilmente va a seguir contribuyendo. Tenemos, en consecuencia, a mi juicio, un problema estructural de mercado de trabajo que vale la pena considerar.

Permítanme citar algunas cifras que son de la OIT (o ellos nos citan a nosotros o nosotros los citamos a ellos). La OIT ha estimado que la cobertura de la protección social entre asalariados ha ido disminuyendo, producto de las crisis económicas entre el 90 y el año 2003, con algunas excepciones. En el caso de Chile se observa una disminución significativa.

Entonces al vincular el mercado de trabajo con los sistemas de pensiones, hay una pregunta básica: ¿cuál debe ajustarse al otro? Hace unos años se decía: no toquemos el sistema de pensiones reformado chileno. El modelo chileno estaría produciendo milagros y contribuye a formalizar la economía. A través de la formalización de la economía vamos a aumentar la cobertura. Sin embargo, lo que estamos observando hoy día es que por algún motivo tales milagros no se están produciendo

y más bien lo que estamos observando son bajas densidades de cotización. En mi opinión personal estimo que hay que felicitar al gobierno por el tipo de investigaciones que está haciendo para preocuparse de este tema estructural. Es decir, **por preocuparse de la gente que participa del sistema**. Si se decide no modificar el sistema y esperar que el mercado de trabajo se adapte a sus requerimientos, bueno, entonces insistimos en el modelo y aceptamos las consecuencias. Si, por el contrario, lo que se hace es preocuparnos de reformar el modelo, entonces tenemos que debatir sobre cómo lo reestructuramos, que es el propósito de este seminario.

## Focalización

Respecto a focalización, que es otro tema en debate, lo que yo he hecho es estratificar la población a partir de datos de una encuesta de hogares distinguiéndola por tramos de edad, por género: hombres a un lado, mujeres al otro, y por tramos de ingreso. Esta fotografía muestra cosas muy interesantes. Primero que la población tiene estructuras de edades totalmente distintas según su condición de ingreso. Los indigentes están en etapas más rezagadas de transición demográfica. Es en esa población donde hay más necesidad de educar a niños en términos relativos, y donde menos se participa en el sistema de AFP (que es lo que se representa en las figuras relativamente lilas). En consecuencia, un sistema de contribuciones definidas lo que hace es más bien reproducir las desigualdades que subyacen en la sociedad, y si es ese el sistema de previsión que nosotros vamos a tener, vamos hacer que los ricos tengan buena previsión y los pobres no tengan ninguna.

¿Es buena o mala la focalización? Este es un tema sobre el que abrió debate ayer Salvador Valdés. Puedo contribuir a dilucidarlo con estimaciones que nosotros hemos podido hacer, donde medimos la incidencia de la pobreza antes y después de incluir las transferencias, las que generalmente incluyen pensiones en las encuestas que nosotros manejamos en la CEPAL. Observamos que la pobreza medida después de incluir las transferencias se reduce significativamente. De ahí que podamos concluir que el tipo de pensiones que se están dando (no se puede distinguir a partir de las encuestas si son PASIS o no) tiene, no obstante, una contribución significativa en la reducción de la pobreza. La focalización se puede medir agrupando a los hogares por otras características, pero no tengo tiempo para detenerme en ello.

## Responsabilidades fiscales

¿Qué significa todo lo anterior? ¿Dónde está el cuello de botella? Para responder a estas interrogantes debemos tomar conciencia, como lo destacó ayer Alberto Arenas, del Ministerio de Hacienda, de que este sistema no ha sido barato de implementar. Este sistema ha sido costoso y, en consecuencia, si no ha producido los milagros que se esperaban sería bueno preguntarse que alternativa queda.

Obviamente no se puede hacer tabla rasa y destruir lo ya construido, hay que ver forma de mejorarlo. Por cierto que, tal como se debatió ayer, uno debe distinguir qué parte de los costos previsionales corresponde a la reforma. Hay una parte que corresponde a las Fuerzas Armadas, otra al déficit operacional y al bono de reconocimiento, y otra a las garantías de pensiones mínimas y asistenciales. Se puede discutir mucho cómo se llegó a cada cifra y qué representa cada una, pero el hecho es que son significativas y en la medida que uno tenga una política de mejorar garantías que son la parte de arriba del gráfico, esa brecha se va a ir abriendo y aumentando que es lo que mostraban ayer las proyecciones de Hacienda. Mi pregunta es: ¿Por qué nunca se debatió el tema que recordó ayer Salvador Valdés? El mencionó que el Ministro Sergio de Castro en el año 79 generó un superávit primario para ajustar el costo de la reforma. Yo recuerdo el año 79 cuando uno iba a los hospitales y tenía que llevar vendas y parches y muchas otras cosas de las cuales carecían los hospitales. O sea, hubo un costo importante en términos de otros gastos sociales para ir acomodando el costo de la previsión social.

Entonces, por cierto, uno puede que decir hay una deuda previsional implícita, pero ¿qué pasa con la deuda social que afecta a otro tipo de ciudadanos con derechos económicos, sociales y culturales, y que la generamos al generar el superávit primario? Uno puede hacer el mismo tipo de argumento, y definir la deuda social y tratar de pagarla al igual como se hizo con la deuda previsional. La diferencia es que en una hay un contrato explícito, en el otro habría un contrato más implícito. Pero lo que uno ve en la práctica es que los gobiernos de la Concertación han debido hacer un esfuerzo significativo, contrario a lo que se afirmaba ayer. Primero, para aumentar los gastos del gobierno; segundo, para aumentar los gastos sociales, y dentro de estos seguir acomodando un porcentaje significativo para seguir sosteniendo la reforma previsional. Las preguntas que me quedan son: ¿Cómo se generó ese superávit fiscal primario? ¿Qué costo significó en términos de las políticas sociales? ¿Qué costos venimos arrastrando como resultado de eso, independiente de los beneficios que hubo por otro lado?

### **Implicaciones para una reforma del sistema de pensiones**

En materia de reforma, primero yo creo que es muy esencial resaltar, como todos lo hemos hecho en este panel, el estrecho vínculo que existe entre un sistema de pensiones y el mercado de trabajo. El diseño de un sistema de contribuciones definidas no contribuye con incentivos suficientes para asegurar el ahorro para el retiro continuo, debido a la estructura del mercado de trabajo. Eso ya lo hemos constatado. El sistema reproduce las inequidades propias de la diferentes inserciones laborales de los trabajadores. Persisten severos problemas de cotización por categoría ocupacional. Independientemente de la capacidad de ahorro medida

por ingreso familiar, la gente ha experimentado inestabilidad en el empleo y en sus ingresos que generan preferencias por alternativas más líquidas de ahorro. A lo largo de la vida uno necesita de una vivienda, educar a los hijos, pagar la salud, etc.; entonces deja la previsión para el último.

¿Cuáles fueron las opciones chilenas? Haber diseñado un sistema contributivo, de contribuciones definidas, de capitalización en cuentas individuales, administración privada, obligatorio para independientes, y con un papel para el Estado –que también debemos resaltar– que es el de regular, supervisar el sistema y ejercer la función distributiva. El problema radica en que en presencia de un costo tan alto de hacer la transición la función distributiva se ha visto limitada. Esto explica la cola por las PASIS, y otros aspectos que hemos estado discutiendo.

¿Existe una alternativa? Antes se mencionó muchas veces el modelo de Nueva Zelanda. No es que yo lo quiera proponerlo, pero como plantea otra situación extrema es importante destacarlo. El sistema ahí es no contributivo, de beneficios definidos, opera mediante el reparto a partir de un presupuesto fiscal, es de administración pública, es para todos los residentes mediante una pensión garantizada universal y con un papel para el Estado en materias de distribución y administración del requisito de elegibilidad.

## **Pilar básico**

¿Cuál es la propuesta de un pilar básico? Yo creo que el sistema chileno tiene que seguir con su pilar dos, y lo que hay que hacer es empezar a ver cómo se genera financiamiento para el pilar uno. Requiere de un amplio debate. Si bien el sistema de reparto operaba como una caja negra sujeta a enormes presiones políticas, el sistema de cuentas de capitalización individual ha hecho transparente la necesidad de ahorrar, pero ha dejado en evidencia las limitaciones para hacerlo asociadas a las características de la inserción en el mercado de trabajo. El pilar uno debe ir en apoyo de estas personas, generando un fondo para garantías mínimas y copagos que permitan a otras personas ir accediendo a los beneficios de un sistema de previsión social de múltiples pilares. Lo importante es ser cuidadoso al fijar una pensión garantizada, ya que puede generar desincentivos al ahorro y llegar a tener un costo elevado. Va a ser más elevado mientras mayor sea el beneficio. Si, por ejemplo, se ofreciese una pensión universal igual al salario mínimo que se está pagando en cada país, el costo fiscal sería mayor mientras mayor sea la relación que tiene el salario mínimo, con respecto al PIB per cápita. Por otra parte, de mantenerse esa relación el costo para el fisco será mayor toda vez que la población mayor de 65 años –que es la elegible universalmente– crezca más que la población económicamente activa. Esto generaría una brecha entre quienes podrían estar aportando al financiamiento y quienes obtienen la pensión universal que debe ser igual o menor al aumento de la productividad de la mano de obra.

## **Reflexión final**

Junto con una preocupación por la rentabilidad y las inversiones es preciso preocuparse también por la exclusión y las bajas densidades de cotización. Está bien preocuparse de la plata, y creo que se ha hecho bastante bien, pero tenemos que preocuparnos también por la gente diseñando un sistema de pensiones para todos. El supuesto de que el mercado de trabajo se ajustaría rápidamente hacia la formalidad no se ha dado. El problema se traduce en riesgos económicos no cubiertos que limitan la densidad de cotización de los trabajadores. Las responsabilidades fiscales han terminado siendo mayores a las esperadas. Es necesario diseñar una nueva mezcla pública privada que reconozca la necesidad de incentivo y financiamiento para ampliar la cobertura. Esto puede realizarse mediante un pilar básico, con un financiamiento explícito.

EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE: OBJETIVOS, RESULTADOS Y DESAFÍOS  
DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA

**Guillermo Arthur**

*Presidente, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones*

Agradezco a la Fundación Chile 21 y a la OIT por la invitación a participar en este seminario. Yo creo que es ocioso repetir las razones por las cuales se hizo la reforma. Ello ha sido motivo del debate en estos días; hubo cambios demográficos, un envejecimiento de la población y una disminución de la tasa de natalidad que hizo insostenible un sistema en el cual los trabajadores activos pagan las pensiones de los trabajadores pasivos, lo cual se veía agravado con un sistema de reparto en el cual no había una relación estrecha entre el beneficio obtenido y el ahorro.

Había que enfrentar este problema, y en el mundo se ven dos formas claramente de cómo se ha ido enfrentando:

## ALTERNATIVAS DE REFORMA

- CAMBIOS PARAMÉTRICOS
- CAMBIO ESTRUCTURAL

1. A través de cambios paramétricos en los cuales, para pensionarse, ha aumentado la edad, ha aumentado el período de cotización, se han desincentivado las pensiones anticipadas, se ha incentivado la jubilación a edades mayores, ha aumentado el período de cálculo de la pensión, o sea, se ha intervenido el sistema con el objeto de enfrentar su crisis financiera. Esta es la fórmula seguida por Europa Occidental.

● **CAMBIOS PARAMÉTRICOS:** Se enfrenta la crisis cambiando sólo algunos parámetros del sistema de reparto (aumento edad de jubilación, aumento cotizaciones, desincentivo jubilación anticipada, etc.).

PAÍS	Aumento edad de jubilación	Aumento período de cotización	Desincentivo a jubilación anticipada	Incentivo a jubilación después de edad legal	Aumento período de cálculo de pensión	Congelamiento del monto de pensiones	Revalorización de pensiones a base de IPC y no salario de activos
Alemania	X					X	
Austria	X	X	X				
Francia: S. Privado		X	X	X	X		X
S. Público		X		X	X		X
Italia	X	X	X				

2. La otra fórmula es la que ha adoptado prácticamente la totalidad de los países de América Latina y muchos de los países de Europa del Este, que consiste básicamente en sustituir el sistema de reparto por un sistema de capitalización individual con propiedad privada sobre los fondos; la administración estatal por una administración privada; un sistema en que habían muchos regímenes distintos con requisitos que, por lo general, eran regresivos y gravaban más fuertemente a los sectores de menores ingresos, por un sistema uniforme en que, como decía, el monto de la pensión depende exactamente del esfuerzo realizado por el trabajador.

● **CAMBIO ESTRUCTURAL: Cambiar Sistema de Reparto (Pay as you go) a un Sistema de Capitalización**

	<b>Sistema de AFP</b>	<b>Reparto</b>
<b>Financiamiento (1)</b>	Capitalización individual	Reparto
<b>Administración</b>	Privada (S.A - AFP)	Estatal
<b>Beneficios (2)</b>	Uniformidad	Discriminación
<b>Afiliación</b>	Libertad individual	Rigidez

**Sistema de Capitalización Individual:**

**Financiamiento (1)**

- Ahorro: Obligatorio 10% salario bruto
- Seguro Invalidez y Supervivencia
- Bono de Reconocimiento

**Beneficios (2)**

- Pensiones de Vejez (edad y anticip.)
- Pensión de Invalidez (total y parcial)
- Pensión de Supervivencia

Aquí está la nómina de los países que han hecho reformas previsionales, indicando en cada caso si es un sistema único o si es mixto integrado o mixto en competencia.

● **CAMBIO ESTRUCTURAL: Cambiar Sistema de Reparto (Pay as you go) a un Sistema de Capitalización**

PAÍS	AÑO IMPLEMENTACIÓN	PAÍS	AÑO IMPLEMENTACIÓN
<b>América Latina</b>		<b>Europa Central y del Este</b>	
Argentina	1994	Bulgaria	2002
Bolivia	1997	Croacia	2002
Colombia	1994	Eslovaquia	(*)
Costa Rica	2000	Estonia	2002
Chile	1981	Hungría	1998
Ecuador	(*)	Letonia	2001
El Salvador	1998	Lituania	(*)
México	1997	Macedonia	2003
Nicaragua	(*)	Polonia	1999
Paraguay	1992	<b>Asia</b>	
República Dominicana	2003	Kazajistán	1998
Uruguay	1995		

Sistema único
  Sistema mixto integrado
  Sistema mixto en competencia

(\*) En proceso de implementación.

Ahora veamos cuáles han sido los resultados en Chile. Número de pensiones pagadas: tenemos 462 000 pensiones, la mayoría de las cuales corresponde a jubilaciones anticipadas, que es una modalidad que tiene el sistema chileno; cuando el trabajador antes de la edad legal para pensionarse junta un fondo suficiente para financiar una pensión igual a la mitad de su ingreso base, puede hacerlo anticipadamente.

Aquí me parece importante destacar el impacto que ha tenido el sistema previsional chileno en dos órdenes de cosas: en el mejoramiento de las pensiones y en su contribución al desarrollo económico del país.

Para evaluar el mejoramiento de las pensiones no podríamos referirnos a su monto, ya que todos los pensionados bajo el nuevo sistema hicieron gran parte o la casi totalidad de su ahorro bajo el esquema público de reparto. Además, porque la mitad de las pensiones son anticipadas. Hay un trabajo de Robert Palacios, Economista del Banco Mundial, que contiene una comparación entre el retorno real que han tenido los fondos previsionales en Chile y en los demás países de Latinoamérica y el crecimiento de los salarios reales, para dar una idea de cual podría ser el comportamiento de los regímenes de reparto, porque en los sistemas de reparto el monto de la pensión depende exclusivamente de la evolución que tienen los salarios. Ustedes pueden ver que en el caso chileno hay una rentabilidad real de los fondos de 10.34% promedio real anual, desde la creación del sistema, contra un 1.8% que en el mismo período han crecido las remuneraciones, lo cual nos da una idea de cuáles habrían sido las pensiones bajo el sistema de reparto, y cuáles podrían ser bajo el sistema de capitalización individual.

### Rentabilidad vs. Crecimiento de las Remuneraciones (porcentajes)

Pais	Retorno Real de Fondos desde el Inicio	Crecimiento de los Salarios Reales	Dif. Retorno Fondos-Crecimiento Salarios	Razón Retornos Máximos a Retornos Mínimos	Crecimiento Ingresos reales per cápita	Dif. Retorno Fondos-Crecimiento Ingresos per cápita
Argentina	10.52	-0.80	11.32	1.17	-0.40	10.92
Bolivia	17.63	8.80	8.83	n.d.	0.40	17.23
Colombia	6.65	1.40	5.25	1.13	-0.30	6.95
Chile	10.34	1.80	8.54	1.05	4.50	5.84
El Salvador	10.46	-0.20	10.66	1.3	0.50	9.96
México	8.15	0.00	8.15	n.d.	2.80	5.35
Perú	7.95	1.80	6.15	1.06	2.40	5.55
Uruguay	17.15	3.60	13.55	1.06	-0.30	17.45

Fuente: Robert Palacios (2003), FIAP



A más de un año de lanzados los multifondos, tenemos la rentabilidad del año 2003, sobre inflación, para cada uno de los fondos: el Fondo A, que es el fondo más accionario, tiene una rentabilidad de 26.9% y va decreciendo hasta un 3.3% en el Fondo E. O sea se dio en el corto plazo el comportamiento que nosotros esperábamos en el largo plazo.

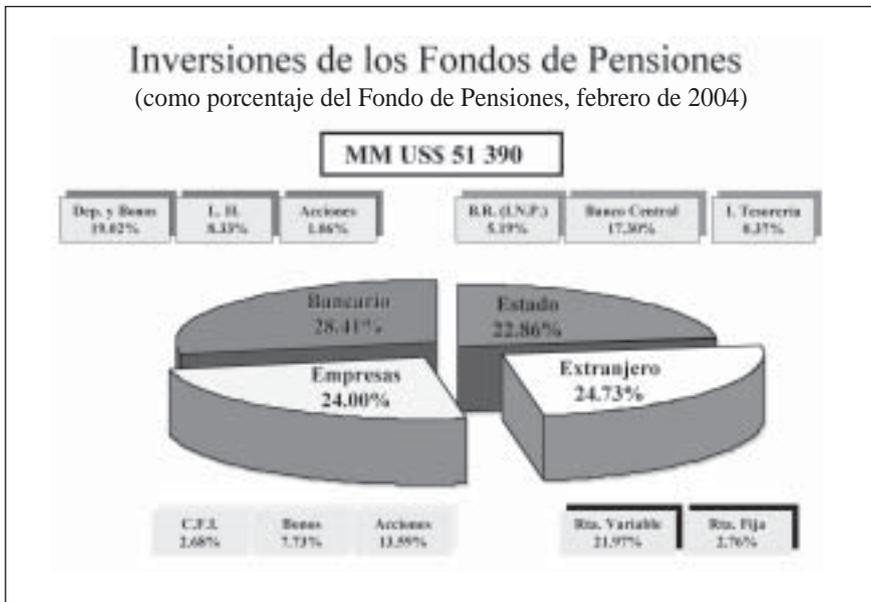
	<b>Año 2003</b>
Fondo A	26.9%
Fondo B	16.8%
Fondo C	10.5%
Fondo D	8.9%
Fondo E	3.3%

Fuente: Superintendencia de AFP.

Los fondos acumulados alcanzan a 51 390 millones de dólares y están invertidos en los principales sectores económicos del país y algunos del extranjero.



Aquí hay una breve descripción de dónde están invertidos los fondos.



Para ir viendo cuál ha sido la contribución que esto ha tenido al desarrollo económico de los países, podemos ver, por ejemplo, cómo en el año 1981 habían 71.4 millones de dólares invertidos en bonos de empresas, y hoy día son 8 856 millones de dólares; y si usted suma lo que tienen invertido las Compañías de Seguros de Vida, cuyo financiamiento también es de origen previsional, más las AFP, podemos llegar a que casi el 90% de los bonos de empresas, son financiados por el sistema previsional. En acciones de sociedades anónimas, el patrimonio bursátil era de 660 millones de dólares en 1985 y hoy día es de 85 534 millones de dólares, y los fondos de pensiones tienen ahí casi un 9%.



En cuanto a bonos bancarios y letras hipotecarias para la vivienda, había 513 millones de dólares invertidos en 1981, y hoy día hay sobre 10 393 millones de dólares, lo que explica que más de 529 000 viviendas han sido construidas con los ahorros de los trabajadores, y se puede ver ahí cómo la contribución de las AFP más la de las Compañías de Seguros financian el 90% de la construcción de viviendas en Chile.



Hay un estudio preparado por los economistas Vittorio Corbo y Klaus Schmidt-Hebbel, que trata de mostrar cuál ha sido el impacto del sistema previsional en el crecimiento económico del país a través de tres canales distintos: el desarrollo de los mercados capitales; el aumento en los flujos de ahorro e inversión, y el incremento del empleo y de la formalización.

En cuanto a los mercados de capitales, creo que ha tenido un doble impacto, ha tenido un impacto cualitativo antes que nada, o sea, la gran acumulación de recursos ha permitido que los trabajadores puedan mancomunar sus riesgos y así poder diversificar mucho más sus inversiones. La gran cantidad de dinero acumulado por los fondos previsionales también ha significado una reducción de los costos de transacción y una mejor diversificación, lo que se ha traducido en hechos como la creación de toda una industria de clasificación de riesgo, de depósitos de valores, creación de nuevos instrumentos que eran desconocidos al inicio de la reforma previsional, etc. Tiene un efecto cualitativo enorme que ha sido beneficioso para todos los demás inversionistas; pero, además, aquí tenemos una lámina que nos muestra cómo el stock de los activos financieros al año 1981 eran 13 527 millones de dólares, y hoy día son 111 264 millones de dólares, de los cuales casi un 38% pertenece a los Fondos Previsionales, con las Compañías de Seguros incluidas.

## 1.- Mercado de Capitales

**Mercado de Capitales: Crecimiento y Participación de los Fondos Previsionales<sup>(1)</sup>**  
(en millones de dólares de 2002)

Instrumentos	1981	2002	Crecimiento Mercado Capitales	% Fondos Previsionales en el total de títulos de 2002
Títulos Estatales	797	17 464	21.9 veces	75%
Letras Hipotecarias y bonos Beca.	513	8 431	16.5 veces	97.5%
Bonos de Empresa	71	7 459	106.5 veces	75%
Acciones	5 235	47 430	9.1 veces	8.2%
Depósitos a Plazo	4 208	22 167	5.3 veces	35.4%
Cuentas Fondos Inversiones	0	1 117	Nuevo título	88.5%
Otros	2 703	7 196	2.7 veces	37.2%
<b>TOTAL</b>	<b>13 527</b>	<b>111 264</b>	<b>8.2 veces</b>	<b>37.8%</b>

(1) Fondos Previsionales incluye a los Fondos de Pensiones administrados por las AFP y a las inversiones de las Compañías de Seguros de Vida que administran las pensiones por Renta Vitalicia.

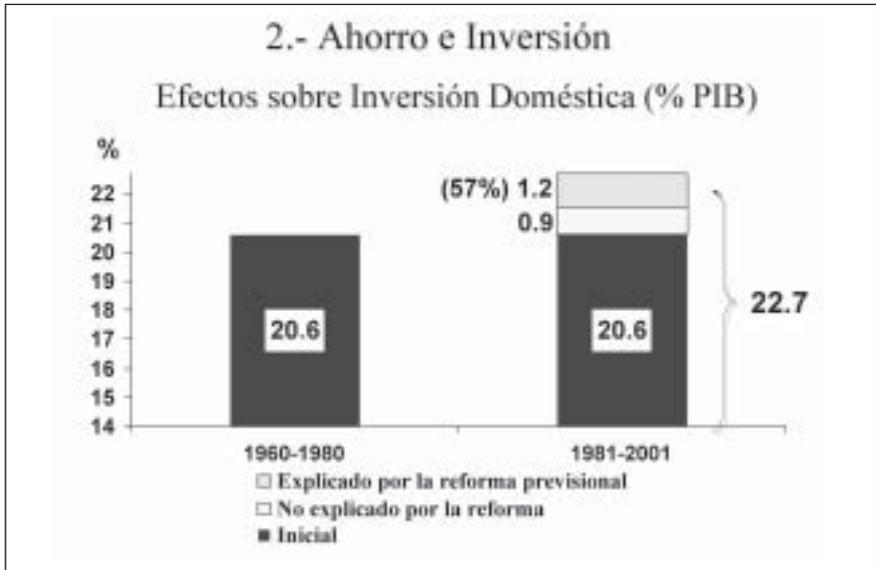
Allí está la medición que hace Vittorio Corbo y Klaus Schmidt-Hebbel, en que comparan el crecimiento promedio de los ahorros en los períodos 1960-1980 y 1981-2001. En el período 1960-1980 el ahorro era un 11.5%, y en el período 1981-2001 es de 16.4%. Según Corbo y Schmidt-Hebbel, un 2.3% de ese 16.4% está explicado por la reforma previsional.

## 2.- Ahorro e Inversión

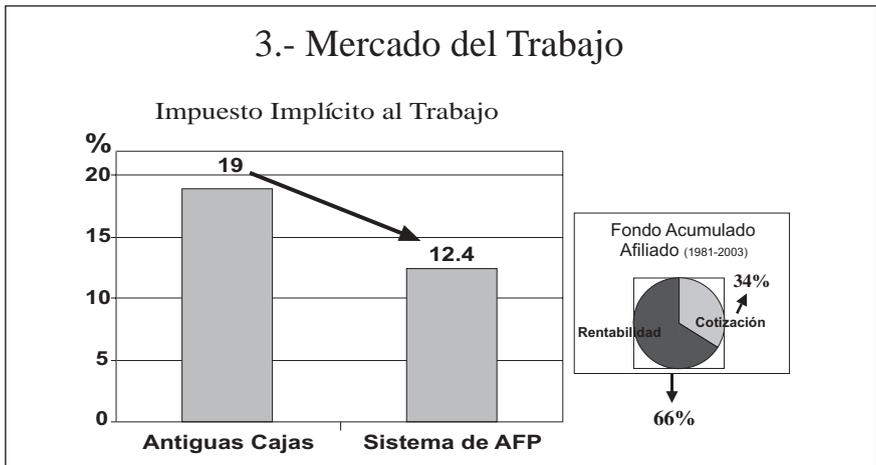
**Efectos sobre Ahorro Nacional (% PIB)**



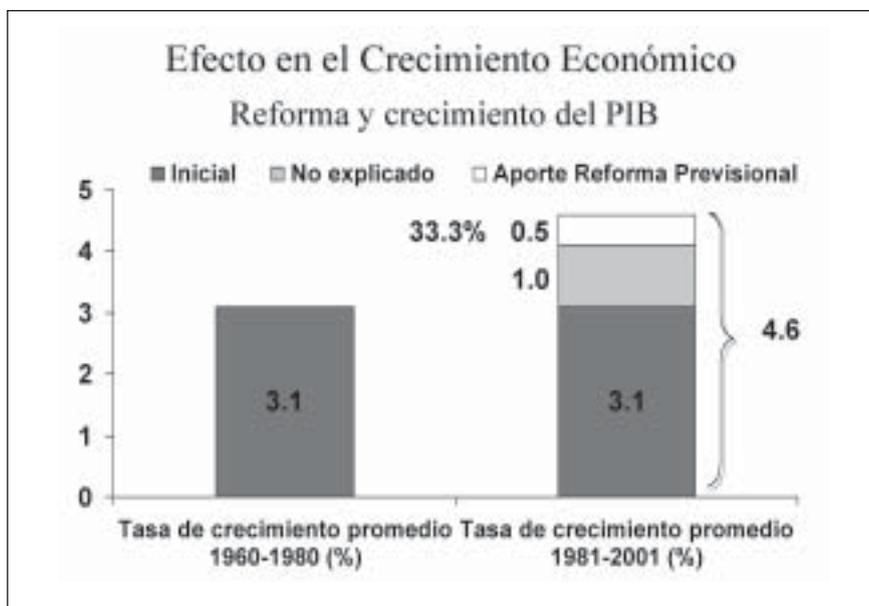
En cuanto a la inversión doméstica, también sube de 20.6 a 22.7%, y de ese porcentaje un 1.2% se explica también por la reforma previsional.



También el impuesto al trabajo, y esto creo que es importante para analizar después detenidamente el tema de la cobertura, de 19% que era el costo de las cotizaciones se baja a un 12.4%; pero, además, el efecto de estar pagando un impuesto es enteramente distinto al de aportar a una cuenta personal. De los 52 000 millones de dólares que tiene el sistema previsional, sólo un 34% corresponde a la cotización realizada por el trabajador, y un 66% corresponde a la rentabilidad obtenida por los fondos. En el extremo, si yo pago 100 contra una devolución de 100, el efecto impuesto desaparece; aquí tenemos un aporte de 100 y una devolución de 66 que se le da en rentabilidad, de manera que tenemos una situación enteramente distinta desde la perspectiva del costo previsional.



El efecto en el crecimiento económico, según los mismos economistas, aumenta de 3.1% a 4.6% y de ese porcentaje el 0.5 es explicado por la reforma, o sea, el 10% del crecimiento está explicado por la reforma previsional.



Creo también que ha tenido efectos enormes en lo que es la economía política del país y en el resguardo que deben tener los fondos de los trabajadores. Bajo el sistema de reparto es muy fácil intervenir y crear diferencias entre los distintos sectores de trabajadores; cuando tenemos un sistema de acumulación hay que actuar sobre el *stock* y no actuar sobre el flujo, de manera que si se quiere intervenir hay que poner dinero o sacar dinero de cuentas que pertenecen a los trabajadores, lo cual naturalmente hace más difícil que los gobiernos puedan intervenir y puedan desarrollar presiones; desgraciadamente tenemos ejemplos, como el caso argentino y el boliviano, que desmienten en algo esto, pero sin lugar a dudas y, pese a ellos, es mucho más difícil intervenir y ejercer presiones sobre sistemas basados en la capitalización, que sobre sistemas en que se pudiera ejercer esta presión sobre un flujo.

**Economía Política de los Sistemas de Capitalización Individual**

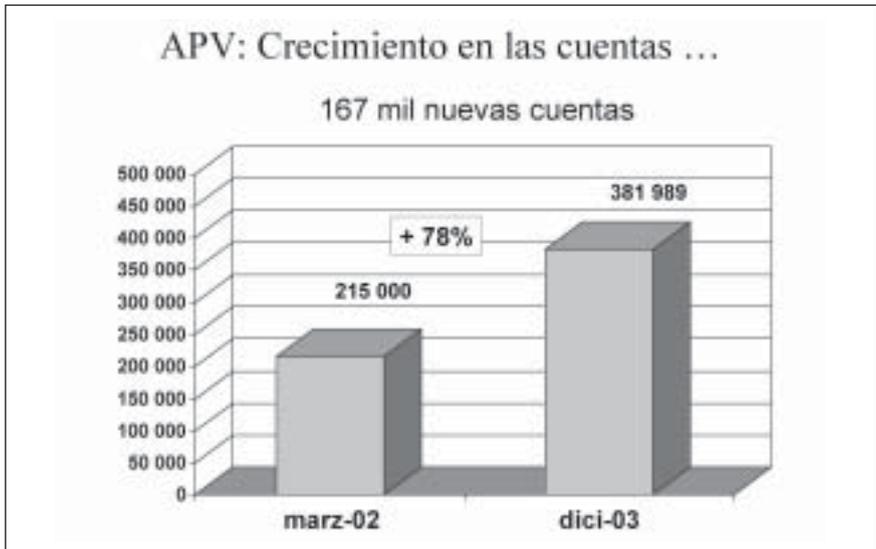
- Sistema de cuentas individuales tiene menor riesgo político relativo
- Presiones sobre el sistema:
  - Fiscales
  - Redistributivas
- Resistencia del sistema de Capitalización Individual:
  - Cuentas individuales
    - Hay que actuar sobre el stock, no sobre el flujo
    - Más visibilidad
  - Derecho de propiedad
  - Adm. privada vs. organismos Estado - Conflicto de intereses
- Economía política del ajuste:
  - Mercado versus sistema político (ej: aumento expect. de vida)
  - Visibilidad
- Dos ejemplos: Chile y Argentina

Para terminar, creo que el sistema ha tenido un comportamiento muy eficiente en términos de dar una rentabilidad excelente que permite augurar buenas pensiones; ha tenido también un efecto enorme sobre el desarrollo económico del país. Ya lo veía en las cifras de Corbo y Schmidt-Hebbel, pero nos quedan algunos desafíos. Tal vez el más importante es el desafío de la cobertura. Sobre esto se ha dicho mucho; sin embargo, las cifras señalan que el monto de los trabajadores que cotizan respecto a los ocupados es el 64.7%, y el año 85 era el 57%; si esto lo llevamos a un porcentaje entre los cotizantes respecto de la fuerza de trabajo, es el 59% y el año 1985 era el 51%; yo creo que el sistema previsional crea el ambiente para mejorar la cobertura, primero porque es más barato, segundo porque no hay un efecto de impuesto y tercero porque tiene la propiedad sobre los fondos, no está aportando a algo que no conoce si no a una cuenta personalizada.



En consecuencia, están dados los elementos para mejorarla; sin embargo, creo importante señalar que falta crear más cultura previsional, y para ello una de las cosas más importantes es tener el debate previsional bajo un marco eminentemente técnico, tratar de no politizarlo, tratar de no crear desconfianza entre los trabajadores. Este es un producto por el cual pagamos hoy por un beneficio que vamos a recibir en 20 o en 30 años más, de manera que la confianza pasa a ser clave en la creación y construcción diaria de la pensión. No contribuyen, sin lugar a duda, a este propósito muchas declaraciones que el sector público y el sector político hacen permanentemente sobre el sistema previsional. Creo fundamental no lesionar la confianza.

Ahora es importante decir que para evaluar la confianza de los trabajadores en el sistema, hay que señalar que ya hay 907 millones de dólares en ahorro previsional voluntario, o sea, más allá del dinero que están obligados a cotizar, que pertenece a 381 989 trabajadores.



Nuestro desafío es ahora establecer estímulos que hoy día existen solamente para los sectores de altas rentas, para sectores de más baja rentas, y ¿por qué lo digo?, porque el ahorro previsional tiene estímulos tributarios y los impuestos los pagan solamente sectores de rentas altas. Creo que uno de los desafíos es llevar este estímulo a sectores de baja renta, para que a través del ahorro puedan paliar las grandes imperfecciones que tiene el mercado del trabajo y que son las responsables de la baja cobertura.

Insisto, el sistema previsional nuevo, por las razones que señalé, alienta la cobertura, si ésta no es mayor es por las imperfecciones del mercado del trabajo, y por ello podríamos actuar con seriedad sobre el mismo.

**Guillermo Larraín R.**  
*Superintendente de AFP*

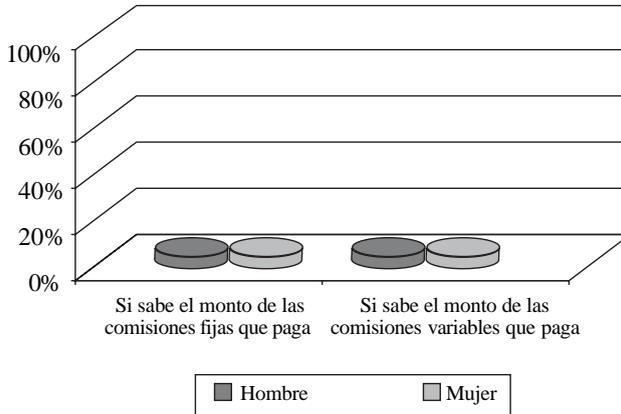
A diferencia de otros países, en Chile podemos y debemos mirar el problema del sistema de pensiones con perspectiva y sin sentido de urgencia. Estamos capacitados para iniciar una discusión seria, y en tal sentido el Seminario “Sistema de Pensiones de Chile en el Contexto Mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos”, como esta publicación que de él deriva es un aporte tanto útil como oportuno.

Como Gobierno, hemos realizado tres afirmaciones como punto de partida para esta discusión. Primero, que el sistema de capitalización individual en pensiones, por su gran acumulación de ahorro, ha ejercido un efecto positivo sobre el desarrollo financiero del país, sobre la productividad y, por esa vía, sobre el crecimiento, el empleo y los salarios. En definitiva, hay un beneficio que permea todo el país, aunque no haya sido del todo perceptible. En segundo lugar, hemos señalado que los fondos de pensiones han tenido una alta rentabilidad bruta con elevados niveles de seguridad y, por último, que a diferencia de otros países, el sistema no está en crisis. Lo anterior no significa que no debamos preocuparnos de ciertos déficit y problemas que requieren analizar y diseñar soluciones, algunas de ellas de alta complejidad.

Falta de información, baja densidad y falta de competencia. De las cosas que debemos ocuparnos prontamente es de la falta de información y gran desconocimiento que existe sobre el sistema. La falta de información puede explicar, en parte, que para la mayoría de los chilenos la cotización previsional sea percibida como un impuesto y no como un ahorro para la vejez. Los resultados que hemos obtenido de la encuesta “Historias Laborales y de Seguridad Social” (en adelante HLSS) nos indica que la falta de información sobre los parámetros más básicos del sistema cruzan horizontalmente toda la sociedad. Esto es aún más relevante en un sistema de capitalización individual, dado que la toma de decisiones, por ejemplo, de cotizar siendo joven resultan cruciales; y si las personas desconocen la trascendencia de esas decisiones, dejan de acumular y perjudican el monto de su pensión. Si bien en todos los sistemas de pensiones existen problemas de información, estos son más serios y tienen mayor impacto en un régimen de capitalización, que en un régimen de reparto.

Gráfico 1

MÁS DEL 95% DE LA GENTE NO SABE EL PRECIO QUE PAGA POR SU AFP



Fuente: HLSS.

Otro tema que debemos abordar son las características actuales del mercado del trabajo, que distan bastante de las que se observaban cuando nació el sistema en la década de los 80. No podemos desconocer la altísima rotación que tiene hoy día el empleo en Chile. Por cierto, la Base de Datos del Seguro de Cesantía indica que cerca de un tercio de los trabajadores tiene rotación y alternan períodos de trabajo y cesantía varias veces en el año. Evidentemente que el mercado del trabajo tiene entonces una implicación sobre el ahorro previsional de los trabajadores, y no sólo de una fracción marginal de ellos, sino que estamos hablando de un segmento significativo de trabajadores que no puede acumular ahorro previsional en forma sistemática, tal como lo hacen aquellas personas que tienen estabilidad en su empleo.

Creemos entonces que a raíz de estos problemas de información, del mercado del trabajo, y de la natural imprevisión que tienen las personas respecto de su vejez, se produce un problema de densidad de cotizaciones, es decir, de capacidad y voluntad de los hombres y mujeres en edad laboral de cotizar en forma sistemática. Tenemos que aclarar, que en Chile, el problema de la cobertura no es especialmente significativo y que, por el contrario, las cifras de cobertura del sistema han permanecido bastante estables. La encuesta HLSS nos muestra claramente que en lo que a previsión se refiere existen dos países: un Chile de densidad alta, y un Chile de densidad baja. Es más, hay trabajadores pobres de densidad alta, que, pese a ganar bajos salarios, cuentan con un empleo estable y seguramente con contrato indefinido. Y hay también trabajadores ricos de baja densidad de cotizaciones, los que, lo más probable, alternen períodos de contrato laboral con trabajo independiente, etc. Por lo tanto,

creemos que el problema es sumamente complejo y no se puede llegar y generalizar en cualquier dirección sacando conclusiones apresuradas.

Lo tercero que hemos dicho, haciendo este arqueo de temas que debemos abordar, es que a este sistema le falta competencia. Creemos que este sistema puede ser más barato, que puede haber menor concentración, y que, en definitiva, es un sistema que con mayor competencia puede aportar al país más de lo que ya le ha dado y que reconocí como punto de partida en este análisis.

### **No tenemos crisis ni urgencias**

En este contexto, quiero señalar que estamos hoy día en Chile, en materia de pensiones, en una situación bastante auspiciosa. Estamos frente a una oportunidad histórica, en que para los próximos años la economía chilena se proyecta con muy buenas tasas de crecimiento, crecientes a través del tiempo, con un país estable, con una gran fortaleza macroeconómica y financiera, con una gran estabilidad y fortaleza institucional. Y algo muy relevante, respecto de la discusión que estamos teniendo hoy día, es que en nuestro sistema de pensiones no hay una crisis *ad portas*, como sucede en otros países, sino que podemos mirar el problema del sistema de pensiones con perspectivas y sin sentido de urgencia.

Hoy podemos observar una crisis mundial de las pensiones. Por una parte, los sistemas de repartos, producto del cambio en la demografía y producto de beneficios que a través del tiempo fueron tornándose muy excesivos, han derivado en severas crisis fiscales. Por otra, en los países que tienen sistema de capitalización, pero basados en planes ocupacionales, han sido impactados por el derrumbe bursátil del año 2000 y los fraudes corporativos que han sacudido no sólo a Estados Unidos, sino también a Europa. De este modo, tenemos que ese pilar voluntario de los países desarrollados manifiestan también una crisis significativa, tal como se pudo observar en este seminario cuando se analizaron las situaciones de Gran Bretaña y Estados Unidos.

Finalmente, en los países de capitalización obligatoria distintos de Chile, el problema son los altos costos de la transición. Ese proceso les significa aproximadamente un 5.4% del producto por año, que es realmente una cifra bastante difícil de manejar y de reajustar, provocando crisis fiscales no menores, sobre todo en contextos de inestabilidad política que viven en algunos países latinoamericanos. Así las cosas, Chile tiene más bien fortaleza en todos estos ámbitos y lo que hagamos para mejorar el sistema puede tener incluso un impacto internacional significativo.

En nuestro país también tenemos un cambio demográfico en curso, como puede apreciarse en el cuadro 1. La proyección indica que más que se duplica la población mayor de 60 entre ahora y el año 2050. Sin embargo, ese cambio demográfico no está induciendo una crisis previsional en el caso chileno, a diferencia de otros países como Japón, por ejemplo.

Cuadro 1

País	Población de 60 y más años de edad (%)			Tasa de crecimiento	
	2000	2025	2050	2000-2025	2025-2050
Uruguay	17.2	19.6	24.5	1.2	1.3
Argentina	13.3	16.6	23.4	1.9	1.9
Cuba	13.7	25.0	33.3	2.6	0.9
Barbados	13.4	25.2	35.4	2.8	1.0
Chile	10.2	18.2	23.5	3.3	1.5
Brasil	7.9	15.4	24.1	3.7	2.3
México	6.9	13.5	24.4	3.8	2.8
Prep. Dominicana	6.5	13.3	22.6	3.9	2.8
Bolivia	6.2	8.9	16.4	3.3	3.4
Honduras	5.2	8.6	17.4	4.0	3.9
<b>Total América Latina y el Caribe</b>	<b>8.0</b>	<b>14.1</b>	<b>22.6</b>	<b>3.5</b>	<b>2.5</b>

Fuente: CELADE.

Si analizamos el derrumbe bursátil que tuvo lugar desde el año 2000 en adelante, si bien redujo como era obvio las rentabilidades de los fondos de pensión nacionales, el impacto ha sido mucho menor que lo que se ha observado en los países desarrollados. Respecto de los costos de la transición entre el sistema de reparto y el nuevo sistema, Chile ya pagó el costo, este es un costo hundido. Ya pagamos más del 100% del producto por tener este sistema previsional, mientras otros países hoy día enfrentan el dilema de cómo hacer frente a este costo de transición.

Esto quiere decir que tenemos un sistema relativamente seguro, un sistema relativamente flexible, y, por lo tanto, el pilar de capitalización cumple un rol importante, aunque, insisto, se observan déficit en materia de competencia.

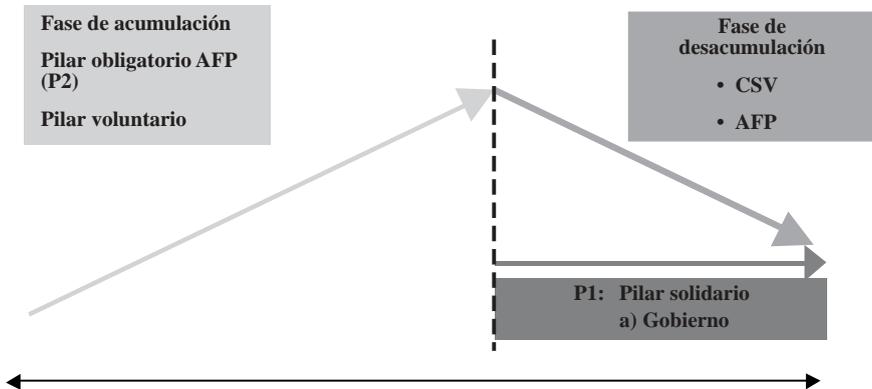
Aunque ciertamente no hay urgencia dado que no hay una situación fiscal a punto de explotar, más de alguno puede decir, pero que las pensiones son muy bajas, y entonces hay una urgencia social por mejorar esa situación.

Cabe recordar que las pensiones que hoy día estamos viendo en el sistema chileno, tiene que ver con Bonos de Reconocimiento, cuyo cálculo está hecho sobre el período de los ingresos percibidos entre los años 1976 al 1980, período de altísimo desempleo en el país; y que los primeros años de funcionamiento de las AFP coincidieron también con cifras de desempleo por sobre los dos dígitos

postcrisis del año 1982 afectando seriamente la densidad de las cotizaciones. En definitiva, las pensiones que se pagan actualmente están muy influidas por estos eventos del pasado; y creo que no se puede extrapolar el nivel actual de las pensiones hacia el futuro.

Si el nivel de pensiones que se está pagando constituye una urgencia, tenemos que analizar las distintas responsabilidades que están en juego. Con esto me refiero a que en la actual discusión se identifica el sistema previsional con las AFP y las dos cosas no son iguales. Se suele olvidar que el sistema de pensiones tiene una fase de acumulación de activos, donde están las AFP como el pilar obligatorio y el APV como el pilar voluntario; y una fase no menos importante de desacumulación donde intervienen otros actores que también componen el sistema previsional chileno, como son compañías de seguros de vida, banca seguro, etc. En materia de desacumulación no siempre se han tomado las mejores decisiones, por ejemplo, presionando la venta de pensiones anticipadas con claro desmedro del monto de las pensiones. En este plano, la nueva ley de rentas vitalicias, que entrará en operaciones el 19 de agosto, contribuye a solucionar esa urgencia.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia.

Quisiera plantear y creo que vamos a avanzar hacia algo parecido a lo que podríamos denominar un consenso de Santiago. Consenso de Santiago que probablemente consista en el reconocimiento que el pilar de capitalización es perfectible, porque es necesario; que el ahorro voluntario es bienvenido y, en tercer lugar, que el Estado no puede rehuir su rol en brindar niveles mínimos de resguardo ante un mundo incierto, inestable y de cambios acelerados. Creo que un sistema moderno de pensiones debe de estar integrado a la política social y debe considerar los tres pilares disponibles para el bienestar de los adultos mayores de este país.

## **Invitación a una discusión racional sobre el sistema de pensiones**

Dado que cuando hablamos de temas de pensiones estamos hablando de los dos grandes factores productivos, mercado del trabajo y mercado de capitales, y de políticas sociales. Así, no podemos eludir que estamos generando una reflexión muy potente, muy profunda y de gran impacto. Y esto quiere decir que la discusión que estamos iniciando como país no puede ser de cualquier forma, tiene que ser una discusión racional. Creo que el gran debate sobre el tema se ha evitado prácticamente por dos décadas y no es de extrañarse que inicialmente haya un *overshooting* de opiniones donde prevalezca la escasa racionalidad. Pero tenemos que hacer un esfuerzo para evitar esta ideologización excesiva y eso se logra sólo con extremo rigor en los planteamientos, mucha información y transparencia; y, sobre todo, con conciencia de que quienes están detrás de las buenas o malas decisiones que podamos tomar, son pensionados y pensionables de bajos ingresos que requieren una ayuda.

Chile tiene la posibilidad, y esta es la invitación que yo quisiera hacerles hoy día, de discutir racionalmente el sistema de pensiones. La Superintendencia de AFP será un agente activo en desarrollar una discusión racional, es decir, informada. Y para ello colocará a disposición de investigadores y analistas las historias previsionales de aquellas personas que fueron encuestadas. Es decir, como nunca antes, vamos a tener la mejor información disponible para hacer el mejor análisis posible.

***Arturo Martínez***

*Presidente, Central Unitaria de Trabajadores*

Considero que los trabajadores chilenos deberían estar orgullosos del sistema de AFP y los sectores más acomodados deberían rendirles un homenaje por la cantidad de fondos y recursos que integran día a día a la economía nacional y, como ya se ha mencionado y se ha reconocido, este tremendo aporte que hacen los trabajadores con sus cotizaciones previsionales para el desarrollo económico del país nunca se reconoce, se cree son las AFP las que en definitiva aportan, invierten; claro, ellas lo hacen, pero son fondos de los trabajadores, son fondos nuestros.

Muchas cosas como están pasan coladas en nuestro país. Yo quisiera hacer un muestreo desde otro punto de vista, no técnico, sino que una mirada más popular de lo que piensa la gente de abajo frente al sistema, punto de vista que también hace falta. Alguien dijo ayer que era necesario hacer este debate con todos los sectores, y creo que la gente que está en el sistema o la que no está en el sistema también debe opinar. Y de ese punto de vista creo que el origen del sistema nos lleva a un tema de

fondo: la deslegitimación de este sistema, este es un sistema deslegitimado desde su origen hasta su desarrollo. ¿Por qué? Porque este sistema se impuso, este sistema no fue un sistema debatido, este sistema no fue consultado, por eso me parece correcto lo que ayer se dijo, que había que hacer este debate sobre una posible reforma con todos los sectores. Este sistema ilegítimo no se legitimó nunca ni en su origen ni en su desarrollo. Luego quisiera señalar por qué no se legitimó en su desarrollo, porque cuando se impone este sistema de AFP se hacen dos grandes promesas: la primera que la tasa de reemplazo de la pensión iba a hacer el 70% de la remuneración del trabajador activo, y ese tema no es verdad, si yo reviso 157 mil trabajadores de empleados públicos, que hoy día van a jubilar con un tercio de sus imposiciones en el momento activo, estoy mostrando que no era verdad esta promesa del 70% de la tasa de reemplazo, y más adelante en mi desarrollo de la exposición creo que va ir quedando más en evidencia. Los dos grandes temas, las dos grandes ofertas del sistema no fueron posibles de cumplir.

A 23 años de la imposición de este sistema, entonces, creo que es necesario hacer una reflexión más profunda. Yo no quiero en esta oportunidad hacer una crítica a las AFP como sistema, estoy haciendo una crítica al sistema previsional de pensiones en Chile. Porque este sistema tiene 23 años, y cuando se impuso se estaba pensando que los trabajadores chilenos iban a tener un trabajo más estable, que los trabajadores chilenos iban a tener un trabajo con contrato de trabajo, pero en el tiempo esto fue cambiando, la realidad hoy día es distinta, han ocurrido cambios profundos en la organización del trabajo, ha crecido considerablemente el trabajo por cuenta propia, y esos trabajadores salieron del sistema, esos no están en el sistema, no están invitados al sistema, no se les facilita para entrar, y ahí creo que hay una falla profunda de no haber querido discutir antes este tema. Hace 10 años la CUT viene planteando que hay que revisarlo, y hoy día recién estamos entrando en un debate que espero sea un debate que nos lleve y continúe, pero como veo el tema, el panorama no estoy muy entusiasmado, porque sobre este tema no se dijo nada en la televisión, no se dijo nada en la prensa, no hay ningún periodista de algún diario importante, más que algunas radios que están cubriendo esto y se nota que el poder es muy fuerte cuando se quieren tapar los temas en la sociedad, son otros los temas que aparecen, pero este tema que me parece un tema tan importante, no está cubierto por la prensa oficial, y eso muestra que, aunque nosotros discutamos, nos pongamos de acuerdo; van a ver otros que van a decidir, que son los que tienen el poder.

Decía que había crecido el trabajo por cuenta propia, pero también aumentó el empleo por temporada, aumentó también el empleo por plazo fijo, por obra y faena y todos esos trabajadores no cotizan regularmente al sistema, algunos ni siquiera cotizan.

Ha aumentado considerablemente la cantidad de trabajadores que trabajan con boletas de servicio (más de medio millón), o sea, pagan impuesto para trabajar, pero no están en el sistema, esto que era una cosa especial para los profesionales se

masificó para los trabajadores, incluso los obreros de la construcción están haciendo boletas de servicio. O sea, aquí hay un sistema que no ha dado cuenta de los cambios en la organización del trabajo, entonces hablamos de la cobertura, cómo vamos a tener cobertura si ha sido un sistema hecho para trabajadores formales que tienen un contrato indefinido, que les da posibilidades reales de estar más tiempo en el sistema.

Ya que se ha hecho referencia al seguro de desempleo, hemos visto que han entrado a este seguro 2 200 000 de trabajadores, y este seguro de desempleo no lleva más de un año y medio, pero saben ustedes que cada dos meses salen, es decir, solamente se mantienen 600 000 cotizando normalmente, salen unos y entran otros, la movilidad es muy alta, por tanto, si queremos conversar sobre el sistema de pensiones en el futuro tenemos que dar cuenta de este cambio y ver cómo vamos a hacer para que esta nueva modalidad del trabajo pueda dar cuenta del futuro previsional de los trabajadores, y aquí no se trata de hacer una reforma para entregarle a los bancos, a las financieras, a las compañías de seguros la administración de los fondos, aquí lo que se trata es resolver los problemas que afectan al afiliado al sistema, a los trabajadores, a los posibles afiliados.

Bueno, uno de los elementos que ya se ha dicho que influye fuertemente en la inestabilidad, y no voy a abundar sobre ello, pero quisiera decir un par de cosas más, es que a este sistema previsional, en sus 23 años, han entrado más de seis millones de trabajadores, no tengo la cifra exacta, pero el año pasado los estudios señalaron que eran 6 480 000 trabajadores. Sin embargo, cotizando normalmente hay 2 900 000, que fue la encuesta del mes pasado, eso viene a corroborar que el tema de la cobertura es pésima, pero no porque haya un problema en la AFP, sino por la organización del trabajo, como ya comentaba. Pero lo más complicado de todo es que el 58%, y estas son cifras de la CUT y que están referidas a muchos estudios, el 58% de los que están cotizando hoy van a bordear una pensión de \$ 80 000 y la mayoría de ellos para hacerlo va a tener que llegar a buscar la garantía estatal, o sea, este sistema ¿de dónde es exitoso para los trabajadores? Este es un sistema que sirve a los trabajadores de remuneraciones altas, para los trabajadores de remuneraciones medias y bajas no sirve, no capitaliza, ¿cuándo va a capitalizar un trabajador que gana el salario mínimo, si impone el 10% de sueldo mensualmente, y además si tiene períodos largo de lagunas? ¿para qué invitamos al sistema a ese trabajador, si ese trabajador no tiene destino en el sistema?

La pensión mínima fue pensada para grupos marginales de sectores de trabajadores que no alcanzaban a lograr capitalizar, pero, como lo he dicho, esta pensión mínima es como la generalidad, porque 58% no es poco. El sector más agraviado con este sistema es el de las mujeres, la fuerza laboral femenina, por la precariedad de su empleo, porque sus ingresos en comparación con el hombre son menores, y además imponen cinco años menos. ¿Qué destino tiene para una trabajadora que tiene una remuneración de \$ 200 000, si impone cinco años menos, y además tiene períodos de desempleo? Por ello es que cuando el año pasado se hizo un debate acerca de los

jóvenes, y decían para qué los jóvenes quieren imposiciones los primeros años. Los jóvenes necesitan imponer del primer año, porque esos fondos que imponen los tres o cinco primeros años son los que van a capitalizar más, era incorrecto plantear que los jóvenes para tener acceso al trabajo no cotizaran los primeros años. Quiero decir que los fondos de los trabajadores carecen de todo resguardo, porque fíjense que las empresas, se dice que son las medianas y pequeñas, pero hay grandes también que se han quedado con los fondos de los trabajadores, a los trabajadores se les ha descontado y no se les ha entregado a las AFP, y el trabajador no puede reclamar, tiene que hacerlo la AFP. ¿Saben ustedes que hay un millón de trabajadores, que se le ha descontado y no se les ha pagado? Y ese es un daño doble, primero porque hay una apropiación indebida que es un delito y segundo porque lo dañan previsionalmente y ¿quién ha hecho algo cuando este tema es más viejo que el hilo negro?

Bueno, voy a saltarme unas cosas, pero quiero señalar que la segunda promesa que hizo el sistema fue que el fisco iba a gastar menos. ¡Veamos! Un primer componente del gasto fiscal es el tema las Fuerzas Armadas, que se quedaron en el antiguo sistema, con el antiguo sistema de reparto en donde la generación activa paga las pensiones de los jubilados. Hoy día hay un déficit de mil millones de dólares que el Estado pone permanentemente para resolver ese problema. Un segundo componente del gasto fiscal es asumir el sistema de los que se quedaron en el INP, que eso no es poco, entre ellos yo, el Estado tiene que hacerse cargo de esas pensiones para facilitar la instalación de las AFP, después vienen los bonos de reconocimiento, que muchos de ellos la mayoría de ellos se va a hacer efectivo el 2015, y ahí yo voy a ver al Estado preocupado cómo lo va hacer; después vienen las pensiones asistenciales, o sea, la marginalidad que deja el sistema de AFP.

Entonces quisiera decir que aquí hay un problema de fondo. Este sistema no necesita *aggiornamento*, no necesita reforma, hay que pensar un sistema de acuerdo a la nueva realidad laboral del país, porque yo no creo que vamos a hacer esfuerzo en la otra dirección de formalizar el trabajo, de tener contratos indefinidos, porque todos los esfuerzos que se han hecho en este último tiempo van en directo a la flexibilidad laboral, a hacer que los trabajadores trabajen cuatro horas en algunos casos, para poder tener trabajo, o sea, si los comprometemos aquí a no seguir por ese camino y formalizar el empleo con contrato realmente estable. Este sistema puede tener reforma, pero si no hacemos eso este sistema no necesita reforma, necesita cambios y el Estado no puede hacerse el lesa, el Estado debe asumir una responsabilidad aquí y los empresarios también tienen que asumir una responsabilidad. Hasta el año 81 los empresarios cotizaban en el sistema de pensiones de los trabajadores, aquí se les hizo un regalo, porque después de entregar una vida laboral el empleador no puede cotizar para el sistema de pensiones, aquí lo que se necesita es entender que este sistema le sirve a las rentas altas, pero a las bajas y medias no, y para esos trabajadores necesitamos un sistema donde el Estado sea activo, una AFP estatal con una administración tripartita y cotización tripartita también, esa es la forma de encarar los sistemas de

seguridad social, y no el ahorro obligatorio de capitalización, porque en este sistema los más pobres no van a capitalizar jamás.

***Evelyn Matthei***

*Senadora, IV Región*

### **Reparto versus capitalización individual ¿quedan dudas?**

Buenos días, muchas gracias a la Fundación Chile 21 y a la OIT por esta invitación.

En Chile aún quedan personas que suspiran por el antiguo sistema previsional, y por eso, la primera pregunta que quería abordar es si era salvable el antiguo sistema de reparto. Es decir, si se debió haber “perfeccionado” el antiguo sistema, en vez de haberlo reemplazado por el sistema de capitalización individual.

En un sistema de reparto es absolutamente imposible ligar directamente los beneficios que obtiene una persona con los aportes que realizó. En países políticamente poco maduros, ello lleva desgraciadamente a que grupos organizados y poderosos presionen para obtener, mediante leyes y reglamentos, más que lo que les corresponde. Desgraciadamente, esto es lo que ocurrió en Chile: el grado de abuso que hubo por parte de los grupos poderosos en el sistema fue enorme. Baste recordar que en la década de los 70, el 40% del gasto previsional estaba destinado a pensiones con perseguidora, un privilegio otorgado a algunos pocos trabajadores de altos ingresos, a quienes se les aseguraba una pensión equivalente al salario que obtenían los trabajadores activos que se desempeñaban en puestos similares a los que ellos habían ocupado al jubilar. Mientras tanto, los obreros, agrupados en el Servicio de Seguro Social, obtenían en un 90% de los casos, la pensión mínima, a pesar que tenían que jubilar a los 65 años de edad.

El Presidente Frei describió el año 1968 esta situación:

“Hay dos mil leyes sobre previsión en Chile. Piensen ustedes lo que eso significa. Dos mil leyes previsionales, más los reglamentos, más los acuerdos de las cajas, es decir, una monstruosidad que va en aumento. En la ley de reajuste de 1966 se introdujeron 46 nuevas normas previsionales. En sólo tres años, a las dos mil leyes previsionales se le han agregado como 1 300 nuevas disposiciones previsionales. Hay grupos chicos, muy respetables naturalmente. Por ejemplo, hay 2 100 empleados de notarías y archivos judiciales que han sacado 27 leyes de previsión, 27 leyes de previsión para 2 100 personas. Los hípicos tienen nueve cajas de previsión.

“Sin embargo, lo que es más grave es que en este país estamos gastando el 18.1 del producto nacional en previsión, 6 000 millones de escudos está costando la previsión y su administración, y ésta es tan dispendiosa, que el 13% de esos 6 000 millones se gastan en administrar la previsión. En cambio, al Servicio Nacional de Salud, que es uno de los objetivos fundamentales de la previsión, le dan como 700 millones de escudos. (O sea, el 13% de los recursos va a administración y el 12% a salud). Estamos gastando más en administrar la previsión que en cumplir uno de sus objetivos fundamentales, que es darle salud al pueblo”. (Se gastaba el 2.35% del producto nacional en administrar el sistema previsional).

Los gastos de administración obviamente tienen que ver con la tecnología disponible, y ésta permite hoy administrar en forma mucho más eficiente. Pero también tiene que ver con que no es fácil administrar 2 000 leyes distintas, menos aún cuando se introducen 1 300 nuevas disposiciones cada tres años. Es claro que el principal riesgo del sistema previsional de reparto para un país como Chile era el riesgo político. El riesgo político en que siempre son los grupos más poderosos los que obtienen más que lo que entregan.

El aspecto más controversial de la reforma fue la privatización de la administración. Para asegurar competencia entre las administradoras, se estableció un requerimiento de capital bajo, y se realizó un esfuerzo para que sindicatos y asociaciones de empleadores creasen sus propias AFP. Este objetivo, que era central cuando me tocó estar en la Superintendencia de AFP, desgraciadamente ha sido abandonado por los gobiernos de la Concertación. De 14 AFP que existían al final de nuestra participación en la Superintendencia, hoy sólo quedan seis.

## **Críticas al sistema de AFP**

### *Costos administrativos*

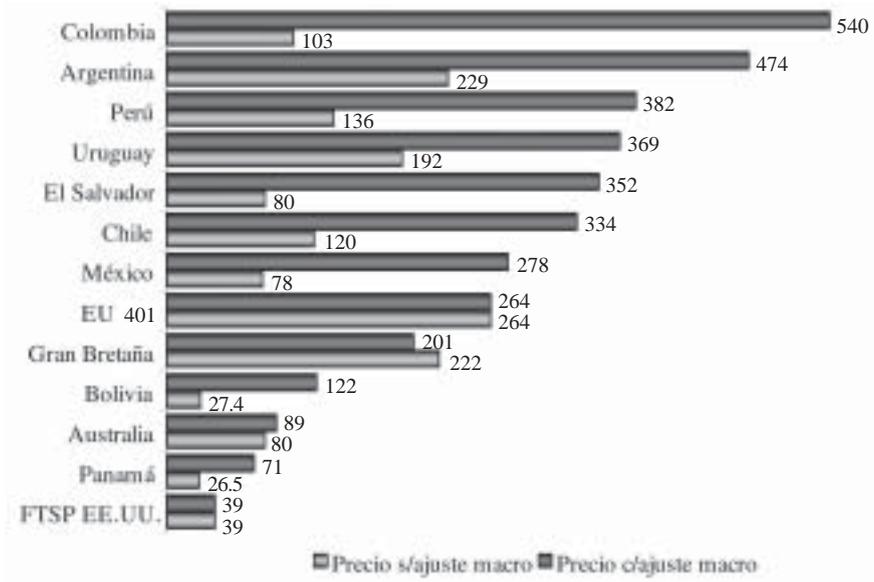
Una de las críticas que se hacen al sistema previsional chileno es que es muy caro.

Al respecto quisiera agradecer a Salvador Valdés por permitirme usar los datos que él elaboró en un paper no publicado, pero presentado en un Seminario Internacional organizado por la Superintendencia de Valores, Seguros y Pensiones de Bolivia en el año 2000.

Salvador Valdés primero homogeniza los servicios prestados por las AFP en los diferentes países, porque algunas, por ejemplo, incluyen seguro de invalidez y muerte, otras no. Es decir, primero ajusta el monto de las comisiones por las diferencias de costos asociadas a las diferencias en los servicios que existen. Luego realiza un ajuste macroeconómico para hacerlas comparables. Así, por ejemplo, ajusta por diferencias en el costo laboral entre países.

Los resultados de este estudio se presentan en el gráfico 1:

Gráfico 1  
COMISIONES DE AFP  
(1999, en dólares)



Veamos los casos de menor costo. El **FTSP de Estados Unidos** sirve a un solo empleador: el Gobierno Federal de Estados Unidos, por lo tanto, no tiene costos de recaudación, no tiene costos de cobranza. Como es monopolio no hubo costos de lanzamiento ni realiza inversión comercial. Esos costos son absolutamente inalcanzables.

El plan de **Panamá** tiene una Entidad Pagadora Registradora, que se relaciona también con un solo empleador (el gobierno) y lleva las cuentas individuales de los 140 mil afiliados. (Tiene cinco administradoras de fondos, que cobran comisiones adicionales, que fueron determinadas en una licitación pública, por cinco años.) Por lo tanto, tiene las mismas características del FTSP, y es inalcanzable.

**Australia:** Las AFP son mutuales controladas por los empleadores y sus asociaciones y por los sindicatos sectoriales. El empleador elige a cuál mutual afiliarse a sus trabajadores. En general, los empleadores tuvieron lealtad hacia la mutual formada por la Asociación de Empleadores a la que pertenece, lo que significa que no tuvieron costos de lanzamiento y tienen pocos gastos de comercialización.

En este sentido se parece mucho al esquema que existe en Chile con las Mutuales para la ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. Estas

mutuales funcionan maravillosamente y a muy bajo costo para los trabajadores de las empresas que están afiliadas. Pero, sin embargo, tienen el efecto indeseable de que los miles de trabajadores por cuenta propia o que pertenecen a microempresas, inestables, no tienen cabida en dicho sistema. Esos trabajadores no reciben los mismos beneficios, pues están afiliados al FONASA. Pregúntele usted a un trabajador cuando se accidenta, si prefiere ir a la Mutual, con la atención rápida y de primera, con las instalaciones modernas y luminosas, o al FONASA. Por lo tanto, este sistema en Chile tendría muy bajos costos para los grupos organizados, de empresas medianas y grandes, pero tendría probablemente costos muy altos para trabajadores de la pequeña y mediana empresa, que son los más en cantidad, y son –a su vez– los más pobres. Nosotros tenemos que decidir como país si queremos subsidios cruzados en la administración. Yo creo que el subsidio cruzado es necesario en las AFP y, por lo tanto, creo que un sistema como el australiano es inaplicable en Chile.

**Bolivia:** En Bolivia se realizó una licitación internacional de dos concesiones, con una asignación inicial de afiliados. Sólo los afiliados que viven en el área de superposición pueden cambiarse entre AFP. Esto significa bajos costos, pero si no les gusta cómo los atienden, no se pueden cambiar de AFP.

Sin embargo, quisiera aquí destacar un problema adicional. Cuando el Estado le “asegura” los clientes a una AFP, probablemente se involucrará también en las inversiones que ella realice. De hecho, dispone de una herramienta muy efectiva: puede amenazar con cambiar las reglas del juego en su contra si no accede a sus demandas de inversión. Cuando el Estado se mete en las licitaciones, generalmente también se mete en las inversiones.

El costo de esto para los afiliados puede ser inmenso: una caída en la rentabilidad anual de sólo un 1% reduce la pensión en 30%. De acuerdo a un estudio económico de Iglesias y Palacios del año 2000, contenido en *Managing public pension reserves: Evidence from the international experience*, y que abarca 30 industrias de AFP en 26 países, la administración estatal de un fondo de pensiones reduce la rentabilidad en 4.3%, en comparación a una administración privada. Por lo tanto, en la medida que el gobierno trate de influir en las inversiones, el ahorro de costos inicial puede resultar extremadamente caro en términos del monto final de las pensiones.

¿Ocurrió esto en Bolivia? Como era de esperar, hace poco el gobierno boliviano obligó, mediante ley, a las AFP a comprar el 49% de las acciones de un grupo de antiguas empresas estatales. Debieron adquirirlas a precio libro, más del doble de lo que valían a precio de mercado.

**México:** La escala de operaciones es inmensamente superior. En una industria que tiene economías de escala, ello es importante. Por otra parte, en México el sistema de AFP no financia ni las comisiones médicas ni los exámenes médicos de las personas que solicitan pensión de invalidez, lo cual cuesta en Chile \$ 4 000 millones al año.

Tampoco se encargan de las cobranzas a los empleados morosos, lo que es realizado directamente por el Estado mexicano.

## **En definitiva**

¿Es caro el sistema de AFP en Chile, como sostiene el Presidente Lagos? NO.  
¿Existe espacio para bajar los costos? Definitivamente SI.

En el estudio se concluye que la gente no entiende las cartolas. Entonces, ¿para qué las tienen?, ¿por qué no las cambian?, ¿por qué no preguntan qué es lo que la gente puede entender? Y si la gente no fuese capaz de entender nada, ¿para qué las siguen mandando? ¿Saben cuál es el costo de las cartolas? Cuatro mil millones de pesos anuales.

Cuando Juan Ariztía era Superintendente, el tema de los costos era una tarea diaria. Teníamos claro que el costo de administración incidía en el monto de la pensión final. Me llama la atención que a los siete años de asumir el gobierno militar fue capaz de poner en práctica una reforma revolucionaria y pionera en el mundo en materia de pensiones. En 14 años de gobierno, la Concertación no ha sido capaz de realizar ningún esfuerzo serio por bajar costos y comisiones, salvo una intervención bastante discutible, que si no hubiese sido implementado por la Superintendencia de AFP, hubiese sido un delito. En 1997, la Superintendencia prohibió a las AFP la contratación de nuevos vendedores durante siete meses. Al año siguiente obligó mediante circular a toda AFP que quisiera contratar vendedores a avisar con anticipación a todas las otras AFP, identificando el nombre del vendedor que deseaba contratar. Esta medida bajó naturalmente los costos de venta, lo que se tradujo en una baja en las comisiones. Pero se trata de una conducta que lleva a la cartelización, a actitudes monopólicas, en la industria. Después se quejan de falta de competencia, pero es la propia autoridad la que ha introducido la falta de competencia mediante normas como éstas.

## **La baja cobertura**

Cuando se llevaron a cabo las reformas laborales, señalamos que ellas iban a producir una mayor tasa de trabajo informal, y que iban a afectar a las personas más vulnerables en el mercado laboral: los jóvenes, los mayores de 50 años y los trabajadores no especializados. El aumento en la tasa de desempleo nos ha mostrado que teníamos razón. Hay personas que señalan que el aumento en la tasa de desempleo no tiene nada que ver con las reformas laborales, puesto que en la década de los 90, después de una reforma laboral, las tasas de desempleo fueron muy bajas.

Las personas que dicen esto o no saben o prefieren ignorar conscientemente el hecho que en economía las medidas actúan con rezago: los efectos se demoran en aparecer. Permítanme mostrarles los resultados del estudio de Ricardo Caballero y

Mohamad Hammour, “Los límites de los intereses especiales. ¿Qué ha causado tres décadas de alto desempleo en Europa?”, de octubre de 1999.

## Efectos rezagados de reformas laborales

- Estudio “Los límites de los intereses especiales. ¿Qué ha causado tres décadas de alto desempleo en Europa?”  
(Ricardo Caballero y Mohamad Hammour)

### El caso de Francia

- A partir de 1968 se
  - Redujeron horas de trabajo: 45 a 39 horas
  - Aumentaron de 3 a 5 semanas de vacaciones
  - Pusieron trabas al despido
  - Aumentaron salarios reales
  - Restringieron empleos temporales
  - Reforzaron sindicatos

En 1968, se comenzó una etapa de modificación de leyes e instituciones laborales. Se acortaron las horas de trabajo gradualmente de 45 a 39 horas por semana, y pasaron de tres a cinco semanas de vacaciones pagadas. Se pusieron trabas al despido, requiriéndose una autorización administrativa en caso de despido por necesidades económicas, lo que significaba la visita de un inspector que podía revisar todos los temas laborales de la empresa. Esto vino acompañado de aumentos salariales, restricciones sobre trabajos temporales, reforzamiento de los sindicatos, nacionalizaciones, beneficios para los desempleados, etc.

El gráfico 2 muestra la evolución del desempleo. Pueden observarse dos fases bastante distintas: la década del 70, en que crecen rápidamente los salarios y se observan tasas de desempleo crecientes pero aún no altas. Sin embargo, en la década de los 80 se produce un desempleo que llega al 12%, y una baja considerable en el aumento de los salarios reales (entre -2 y 2%).

Gráfico 2  
FRANCIA: EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO

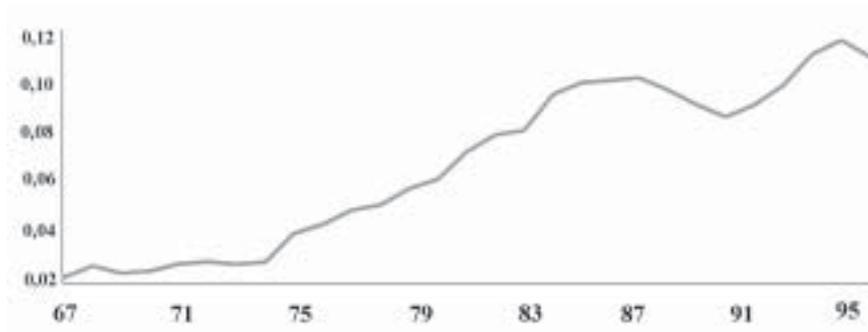
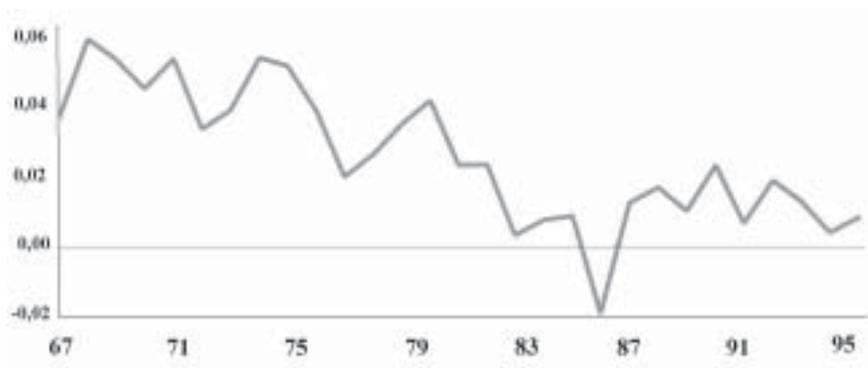


Gráfico 3  
FRANCIA: EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES REALES  
(tasa de variación anual)



Estas dos fases se explican por lo siguiente:

Para producir, se requiere tanto de trabajo como capital. Cuando se cambian las reglas del juego para favorecer a uno de los factores de producción, el otro obviamente se resiente. El capital que ya está invertido e inmóvil no tiene cómo defenderse, tiene formas de producción que no pueden alterarse en el corto plazo, por lo que

el aumento de salarios al principio no crea desempleo, sino un aumento en la participación del factor trabajo en el producto, y una caída en la rentabilidad del capital.

Sin embargo, en el mediano y largo plazo, el capital reacciona de varias formas:

- Se empieza a cambiar la forma de producir, invirtiendo más en tecnología, automatizando procesos y utilizando a menos trabajadores. (En Francia, la razón capital/trabajo en el sector manufacturero ha aumentado en 25% en el período 1970-90, mientras que en Estados Unidos sólo aumentó un 8%). Al aumentar la relación capital-trabajo, aumenta la productividad de aquellos trabajadores contratados, hasta que finalmente los mayores salarios son compensados por ese aumento de productividad. Obviamente, muchos trabajadores estarán cesantes, aunque estarían dispuestos a trabajar por menores salarios que aquéllos que tienen empleo.
- Se disminuye la producción de bienes que usan mucha mano de obra, y se reemplaza por la producción de bienes más capital intensivo. Esto también significa que cada punto de crecimiento del país creará menores puestos de trabajo.
- El capital emigra hacia otros países, con mercados laborales más flexibles. Esto último es cada vez más rápido, producto de la globalización de la economía.

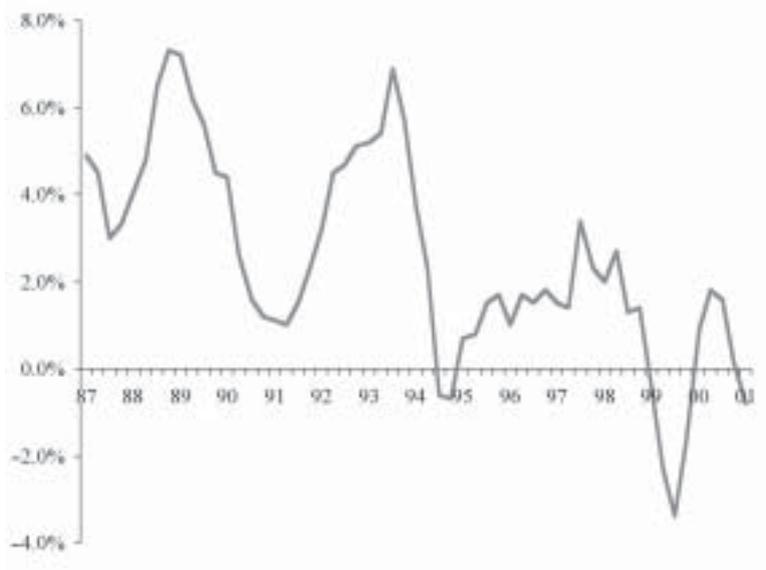
Por ello, el efecto de corto plazo es diametralmente distinto al efecto de mediano y largo plazo: en el corto plazo, cuando el capital es inmóvil y no se puede cambiar la organización de la producción, no aumenta el desempleo, pero sí aumentan los salarios, a costa de menores rentabilidades del capital ya invertido. En la medida que los empresarios tienen tiempo para reaccionar, se produce desempleo, aumentos en la relación capital/producto, disminución en la participación del empleo en el producto y aumento de la rentabilidad del capital.

## Reformas laborales, salario mínimo y sus efectos

- ¿Ha sido Chile inmune a las reformas laborales aprobadas durante la década pasada y a los aumentos en el salario mínimo?

¿Ha sido Chile inmune a las reformas laborales aprobadas durante la década pasada y a los aumentos en los salarios mínimos? En el gráfico se 4 se observa la evolución de la tasa de variación anual del empleo desde 1987 al 2001. Esta curva obviamente tiene una forma descendente. Lo que sucede es que durante la década de los 90 el país creció un promedio de un 7%, ese crecimiento permitió esconder el efecto de menor demanda relativa por trabajadores, pero fíjense que en el 1998 se aumentó un 42% el salario mínimo, y al año siguiente se reactivaron las reformas laborales, el resultado fue que el año 2000, Chile creció 5.4% y el empleo cayó en cien mil trabajadores, creo que es país único en el mundo.

Gráfico 4  
 EVOLUCIÓN DEL EMPLEO, 1987-2001  
 (tasa de variación anual, en porcentajes)



Entonces la verdad es que seamos claros, aquí hay un problema de la falta de cobertura que no es aplicable a las AFP, sino que tiene que ver con el mercado laboral, y en esto Arturo Martínez tiene toda la razón. ¡Tenemos un problema en el mercado laboral que obviamente afecta la cobertura! Las reformas laborales sí han tenido efecto. Desgraciadamente no sólo en términos de desempleo, subempleo y empleo informal, sino –ahora nos damos cuenta– también va a aumentar los déficit fiscales futuros, puesto que al no tener un empleo formal no cotizan, convirtiéndose así en una carga estatal en el futuro.

¿Cuál es la segunda razón de la insuficiente cobertura? Fíjense que en Chile nosotros tenemos una pensión mínima que se alcanza con 20 años de cotización. Bueno, quiere decir, por ejemplo, que si usted es una mujer temporera, que trabaja cuatro meses al año, hay que ser estúpida para cotizar, porque nunca va a alcanzar los 20 años y, por lo tanto, nunca va a tener la pensión mínima. La única alternativa que le queda es ponerse a la cola en la pensión asistencial, donde sus cotizaciones no sirven de nada, porque solamente se entrega de acuerdo a la pobreza.

Si usted, en cambio, ya llegó a los 20 años, y tiene una remuneración baja, ¿para que va a seguir cotizando? Si la pensión que obtiene con 20 ó con 25 años de cotizaciones es más o menos la misma: la pensión mínima. Además, hay un segundo desincentivo a cotizar: el costo de la salud. Si usted aparece como cesante o indigente no sólo no cotiza el 7% para la salud, sino que, además, todos los tratamientos que recibe son gratuitos. Para los trabajadores formales, en cambio, el copago aumenta en la medida que aumenta el salario que recibe.

Truman Packard, economista del Banco Mundial y de la Universidad de Oxford, señala que los datos muestran que la gente parece dejar de cotizar después de 20 años en Chile. El dice que esto demuestra que la demanda por cobertura del sistema de pensiones está determinada por la aversión al riesgo: cuando alcanzan la protección que les da la pensión mínima, dejan de cotizar.

En numerosas ocasiones he señalado que esto, además de injusto, es tonto, puesto que al desincentivar a los trabajadores a hacer un esfuerzo, hace recaer todo el peso de la vejez y también de la salud de esas personas en el Estado.

Resulta obvio que hay que construir una escala de años de cotizaciones ligada a porcentajes crecientes de la pensión mínima, saliéndose del esquema de “todo o nada” y resulta obvio también que el esfuerzo de cotización debiera dar puntaje para la pensión asistencial. Nuevamente: 14 años de gobierno de la Concertación, y ni siquiera han esbozado algo que resulta obvio.

Pero muchas veces me pregunto si realmente la Concertación quiere corregir los problemas que afectan al nuevo sistema previsional. En general, tengo la sensación que prefieren regocijarse criticando los defectos.

Es notoria la mala voluntad del gobierno y de los parlamentarios de la Concertación hacia el sistema de AFP. Permítanme dar tres ejemplos:

Los trabajadores estatales durante mucho tiempo recibieron cotizaciones que ascendían sólo a una tercera parte de su sueldo. Durante muchos años todos estaban en el antiguo sistema, puesto que no existía el nuevo. Las personas que se quedaron en el antiguo sistema tuvieron una solución. A la gente que está en el nuevo sistema le debieran haber corregido el bono de reconocimiento, porque cotizaban lo mismo, en las mismas cajas y con las mismas tasas de cotización. El daño previsional que reclaman los funcionarios del Estado existe. Era igual para los que están en AFP que para los que se quedaron en el antiguo sistema. Pero se arregló sólo para estos últimos.

Durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, se decidió otorgar, con dineros estatales, el bono de invierno para pensionados con pensiones mínimas. Es un regalo solidario que se paga con impuestos, no con cotizaciones. El único criterio para otorgarlo debería ser la pobreza del receptor. Pero obviamente se otorgó sólo para las personas con pensiones mínimas del antiguo sistema previsional, no a los que tienen pensión mínima de AFP. Después de varios años de reclamos, logramos que se lo dieran también a estos últimos.

Pero a pesar que llevamos años luchando, aún no logramos que el aguinaldo de Navidad y de Fiestas Patrias se otorgue a los afiliados que tienen pensión mínima en una AFP. Sólo se les da a los que están en el antiguo sistema. ¿Por qué se dan estos regalos con dineros fiscales a las personas pobres del antiguo sistema y no a las personas pobres del nuevo sistema? Entonces la gente dice: “Claro, las AFP no me pagan, las AFP no me dan el aguinaldo”. Y los parlamentarios de la Concertación felices: si lo único que quieren es destruir este nuevo sistema.

¿Es perfecto el sistema de AFP? Yo creo que fue un diseño notable. Más notable aún por lo novedoso que era cuando se implementó. Obviamente, en 23 años de funcionamiento, se van descubriendo problemas. Pero la Concertación prefiere criticar que arreglar, o quizás, no es capaz de arreglar los problemas que existen. Esta crítica no es al nuevo Superintendente, porque lleva muy poco tiempo. Pero la verdad es que la contribución de la Superintendencia de AFP en materia de perfeccionar el sistema, de afrontar estos problemas de poca cobertura, de afrontar el problema de poco conocimiento, de tratar de disminuir costos, en catorce años ha sido “cero”.

### ***Carlos Ominami***

*Presidente, Fundación Chile 21*

Creo que de lejos la gran conclusión que surge de toda esta discusión sobre sistemas previsionales es que en el mundo hay un gran debate sobre la materia. No existe un modelo estándar. Sabemos sí lo que no hay que hacer. Y en eso estoy de acuerdo con la senadora Evelyn Matthei, pues la proliferación de subsistemas que responden básicamente a presiones corporativas como existió en nuestro país es una muy mala opción, y en ningún caso debiéramos introducir reformas que nos condujeran a restablecer un sistema de esas características.

Quiero decir algo sin ironía: lo mejor del sistema chileno es su imagen internacional producto de un tremendo *marketing*. Es impresionante encontrarse con análisis respecto del sistema chileno que no reflejan la realidad objetiva de su funcionamiento.

Ha quedado claramente establecido que el sistema chileno tiene, por lo menos, lo que yo llamaría, en un lenguaje bíblico, los “siete pecados capitales”.

**Primer pecado capital:** una muy baja cobertura. Cerca del 40% de la población está simplemente fuera del sistema.

**Segundo pecado capital:** una muy mala tasa de reemplazo, muy por debajo del 70%. Más del 50% de las personas que están dentro del sistema no alcanzan a cotizar para garantizar su pensión mínima.

**Tercer pecado capital:** altos costos de administración, en torno a 25% considerando la comisión fija en promedio.

**Cuarto pecado capital:** un alto costo fiscal. En promedio 5.7% del PIB, sin que esto tenga visos de poder mejorarse en un futuro previsible.

**Quinto pecado capital:** es un sistema extremadamente machista que no incentiva la incorporación de las mujeres. En Chile de diez mujeres entre siete y ocho están fuera del sistema previsional o no va a alcanzar a tener la pensión mínima.

**Sexto pecado capital:** es sistema con muy escasa competencia. El 79% de los afiliados pertenecen a tres administradoras. Podría ser que tres administradoras compitan intensamente entre sí, pero no es el caso de Chile. Aquí lo que prima es más bien una suerte de club, en donde las decisiones se toman básicamente en torno al efecto manada: todos hacen lo mismo.

**Séptimo pecado capital:** lo quiero decir también con franqueza y con respeto: creo que este sistema se ha prestado para un uso abusivo de los recursos de todos los chilenos, con un fuerte sesgo ideológico. ¿A qué me refiero con esto? Cuando se analizan las designaciones de directores por parte de las administradoras de fondos previsionales, sean aquellas empresas donde han invertido, uno se encuentra con lo siguiente: que estas nominaciones de directores obedecen principalmente a dos criterios implícitos. Primero, haber sido funcionario del régimen militar, y en segundo lugar militante UDI, preferentemente. Es cuestión de revisar el listado de los directores, salvo excepciones que son más bien las excepciones típicas del “negrito de Harvard” que es una práctica sistemática destinada a garantizar un mayor pluralismo en la designación de estos representantes, para comprobar lo anterior.

¿Qué hacer frente a esto? De verdad estoy convencido que ha llegado el momento de pensar en serio su reforma y su discusión. Abramos debate sobre esto, porque de hecho éste ha sido un tema tabú, quizás porque ha habido otras

prioridades, pero ahora eso está cambiando. En ese plano quiero proponer algunas ideas bajo la forma de un modesto decálogo de proposiciones de reforma. Son diez proposiciones, muchas de ellas retoman cosas que se han planteado antes, pero que quizás tienen el mérito de ordenar la discusión.

Parto de la base que no todos los problemas del sistema previsional se pueden resolver internamente dentro del sistema. Y que una parte muy importante tiene que ver con las condiciones de funcionamiento del mercado laboral. Si tenemos un sistema laboral donde predomina la precariedad, la informalidad, no hay sistema previsional por inteligente o bien constituido que esté, que pueda resolver esos problemas.

Dicho eso y en honor al tiempo, simplemente voy a mencionar los títulos de las propuestas de reformas.

**En primer lugar** creo que a estas alturas está sumamente madura la discusión que debiera permitirnos legislar para **eliminar la comisión fija**.

**Segunda idea.** La eliminación de la comisión fija no nos va a resolver ningún problema si no resolvemos lo segundo, que es **abrir el sistema a nuevos actores**. Este es un tema que hay que plantearlo derechamente. Con una buena regulación hay que abrir el sistema para que participen otros actores. Los bancos pueden participar en el sistema, las compañías de seguros debieran poder participar también en el sistema. Naturalmente tomando resguardos, y el resguardo básico es que no se contaminen los fondos, que no se licúen los fondos previsionales, destinándolos a usos distintos del ahorro previsional. Creo que eso es perfectamente posible de ser regulado. Tenemos en el Parlamento un proyecto de ley de mercado de capitales que está terminando su discusión en la Cámara de Diputados. Cuando esta discusión se instale en la Comisión de Hacienda del Senado, yo voy a proponer que analicemos seriamente esta opción.

**Tercera propuesta.** Si abrimos el sistema a los bancos, lo abrimos para todos los bancos, incluido el Banco del Estado. Si hay razones para que en el sistema bancario exista un Banco del Estado, creo que hay razones aun mayores para que en el sistema previsional pueda competir, y competir sin ningún beneficio particular, una **AFP pública**. No una AFP de los trabajadores, sino una AFP pública, que ayude a disminuir costos de administración, teniendo probablemente menos publicidad, menos promotoras, menos minifalda, pero mejores beneficios. Yo creo que eso es posible.

**Cuarta idea.** Debiéramos establecer un **mecanismo que vincule la rentabilidad del fondo, con la rentabilidad de las administradoras**. No me parece correcto que la rentabilidad de la administradora sea completamente independiente de la rentabilidad del fondo. Si durante un año las administradoras hacen buenas inversiones y la rentabilidad del fondo es alta, es perfectamente legítimo que ellas tengan también

una alta rentabilidad. Lo que ocurrió –por ejemplo– en el año 1999 no me parece correcto. En 1998-1999, la rentabilidad de los fondos fue negativa y la rentabilidad de las administradoras estuvo en torno al 20%, eso no me parece correcto. No estoy diciendo de quién fue la culpa, estoy diciendo que debiera haber una vinculación entre una cosa y la otra. Y que debiéramos tener mecanismos de premio al buen desempeño y de un cierto castigo al mal desempeño.

**Quinta propuesta.** Y en esto recojo algo que dijo la senadora Matthei: debiéramos ir hacia el establecimiento de un régimen especial para trabajadores de temporada. Creo que debiéramos –aunque sea con una jubilación muy modesta– establecer el **derecho a jubilar con 120 cotizaciones mensuales para aquellos trabajadores que son claramente trabajadores de temporada.**

**Sexta idea.** En esta misma línea debiéramos buscar **incentivos para los trabajadores independientes**, particularmente esos trabajadores independientes de los cuales hablaba Jaime Ruiz-Tagle. Creo que es razonable que si un trabajador independiente hace un esfuerzo el Estado también lo premie. Que exista algún tipo estímulo o mecanismo de manera de ir resolviendo también los problemas de falta de cobertura.

**Séptima propuesta.** Sé que es una propuesta compleja, pero es interesante discutirla. Tiene dos componentes. El primero dice relación con establecer algún tipo de **flexibilidad en la cotización**. Es decir, que en los períodos de vacas gordas la cotización tienda a subir, y que en los períodos de vacas flacas la cotización tienda a bajar, como manera de garantizar un cierto poder de compra.

Sé que es una discusión compleja, pero agregaría que esta flexibilidad debería hacerse con una cierta **tendencia al alza de la cotización promedio**, porque tengo la impresión que los desarrollos que hemos tenido durante las últimas décadas en materia de aumento de la expectativa de vida están dejando en evidencia que los cálculos iniciales, en el sentido que con cuarenta años de cotización, con un 10%, se podía garantizar una tasa de reemplazo de 70%, no eran posibles. Creo que es una discusión muy de fondo. También sé que es poco popular, pero es importante hacer esta discusión si queremos resolver los problemas de fondo del sistema.

**Octava idea.** Tampoco muy popular: hay que tender a **igualar las edades de jubilación entre hombres y mujeres, premiando sí la maternidad**. No es razonable que quienes tienen una expectativa de vida bastante mayor, se jubilen anticipadamente, porque eso también genera el problema que estamos destacando en el sentido de la discriminación en contra de las mujeres desde el punto de vista del trato previsional.

**Novena propuesta.** Es necesario hacer una intervención fuerte en esto que ustedes los especialistas llaman el pilar “número uno”. Un país como el nuestro no puede

seguir durante mucho tiempo más con “pensiones asistenciales” que son el equivalente a 65 dólares mensuales. Nadie puede vivir con eso. Creo que este país está en condiciones de financiar lo que yo llamaría un “**shock solidario**”, produciendo un aumento significativo de las pensiones asistenciales. Doy simplemente una cifra a título de ejemplo: si pasáramos de 65 dólares mensuales a 85 dólares mensuales, eso significaría pasar de \$ 38 000 a \$ 50 000, de pensión asistencial. Y eso tendría un costo anual en torno a los 90 millones de dólares. Yo sé que es bastante plata, pero en las condiciones fiscales de hoy día eso es perfectamente posible de ser financiado.

**Ultima idea.** Para enfrentar el tema del sesgo ideológico en materia de asignación de directores propongo una idea simple: que se establezca **un mecanismo de registro público de aquellas personas que aspiran a ser directores de empresas a títulos de las administradoras**. Que en ese registro puedan inscribirse aquellas personas que cumplen con determinados requerimientos de idoneidad e independencia. Y que también se establezcan claramente las inhabilidades, porque nadie puede obligar a una administradora a nombrar a alguien que no quiera. Lo importante es que los criterios para la designación sean explícitos, razón por la que creo que la manera más adecuada de hacerlo es sobre la base de un registro público.

Estas son mis proposiciones. Termino diciendo lo siguiente: tengo la sensación de que se va a iniciar un debate importante, un debate que va a ser muy sustantivo. Aspiro a que sea un debate de fondo, porque detrás de él y de todos los aspectos técnicos de dicha discusión hay opciones de sociedad que deben ser debatidas y contrastadas en la búsqueda de un futuro más solidario y digno para todos.

## 5.

# LISTA DE EXPOSITORES, COMENTARISTAS Y MODERADORES

ALBERTO ARENAS DE MESA  
Subdirector de Racionalización y  
Función Pública  
Dirección de Presupuesto  
Ministerio de Hacienda  
Teatinos 120, Piso 12, Of. 26  
Teléfono (56-2) 473-2625  
Fax (56-2) 688-9240  
Santiago de Chile  
[aarenas@dipres.cl](mailto:aarenas@dipres.cl)

GUILLERMO ARTHUR  
Presidente  
Federación Internacional de Adminis-  
tradoras de Fondos de Pensiones  
(FIAP)  
Av. 11 de Septiembre 2155, Torre B,  
piso 14  
Teléfono (56-2) 381-1717  
Fax (56-2) 381-1721  
Santiago de Chile  
[garthur@afp-ag.cl](mailto:garthur@afp-ag.cl)

NICHOLAS BARR  
Professor of Public Economic  
London School of Economic  
European Institute  
Houghton Street  
Teléfono (44-20) 7955-7482  
Fax (44-20) 7955-7546  
London WC2A 2AE  
[n.barr@lse.ac.uk](mailto:n.barr@lse.ac.uk)

HARALD BEYER  
Coordinador Académico y Investigador  
Centro de Estudios Públicos  
Monseñor Sótero Sanz 175  
Teléfono (56-2) 231-5324  
Fax (56-2) 233-5253  
Santiago de Chile  
[hbeyer@cepchile.cl](mailto:hbeyer@cepchile.cl)

FABIO M. BERTRANOU  
Especialista Principal en Seguridad Social  
Oficina Subregional de la OIT en Santiago  
Luis Carrera 1131, Vitacura  
Teléfono (56-2) 756-5324  
Fax (56-2) 756-5353  
Santiago de Chile  
[bertranou@oit Chile.cl](mailto:bertranou@oit Chile.cl)

ELAINE FULTZ  
Especialista Principal en Seguridad Social  
Oficina Subregional de la OIT  
Mozsár u.14  
1066 Budapest  
Teléfono (36-1) 301-4900  
Fax (36-1) 353-3683  
Hungria  
[fultz@ilo-ceet.hu](mailto:fultz@ilo-ceet.hu)

CLARISA HARDY  
Directora Programa Social  
Fundación Chile 21  
Compañía 1085, piso 12  
Teléfono (56-2) 699-1700  
Fax (56-2) 673-5296  
Santiago de Chile  
[chardy@chile21.cl](mailto:chardy@chile21.cl)

GUILLERMO LARRAÍN R.  
Superintendente AFP  
Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones  
Huérfanos 1273, piso 2  
Teléfono (56-2) 753-0100  
Fax (56-2) 753-0257  
Santiago de Chile  
[glarrain@safp.cl](mailto:glarrain@safp.cl)

ARTURO MARTÍNEZ  
Presidente  
Central Unitaria de Trabajadores  
Alameda 1346  
Teléfono (56-2) 361-9433/35  
Fax (56-2) 361-9452  
Santiago de Chile  
[presidencia.cut@entelchile.net](mailto:presidencia.cut@entelchile.net)

EVELYN MATTHEI  
Senadora  
Pedro Montt s/n  
Teléfono (56-2) 280-6700  
Fax (56-32) 231-547  
Valparaíso, Chile  
[ematthei@senado.cl](mailto:ematthei@senado.cl)

CARMELO MESA-LAGO  
Profesor  
5825 Collins Ave. Apt. 12-K  
Miami Beach, FL. 33140  
Teléfono (305) 864-7205  
Fax (305) 867-1093  
Estados Unidos  
[cmesa@usa.net](mailto:cmesa@usa.net)

AGUSTÍN MUÑOZ  
Director Regional de la OIT para  
América Latina y el Caribe  
Oficina Internacional del Trabajo  
Víctor Andrés Belaúnde 147, Torre 4  
San Isidro  
Teléfono (511) 221-2565  
Fax (511) 421-5292  
Lima, Perú  
[oit@oit.org.pe](mailto:oit@oit.org.pe)

EDGARDO RIVEROS  
Diputado  
Comisión de Relaciones Exteriores  
Pedro Montt s/n  
Valparaíso  
Eyzaguirre 663, Of. 203  
San Bernardo  
Teléfono (56-32) 505-000  
Teléfono (56-2) 856-3110  
Fax (56-2) 856-3118  
[eriveros@congreso.cl](mailto:eriveros@congreso.cl)

CARLOS OMINAMI  
Presidente  
Fundación Chile 21  
Compañía 1085, piso 12  
Teléfono (56-2) 699-1700  
Fax (56-2) 673-5296  
Santiago de Chile  
[ominami@chile21.cl](mailto:ominami@chile21.cl)

HELMUT SCHWARZER  
Secretario de Previsión Social  
Esplanada dos Ministérios, Bloco F,  
7º Andar, Sala 723  
Teléfono: (61) 317-5236/5342  
Fax: (61) 317-5195/5045  
Brasília, DF - CEP: 70059-900  
Brasil  
[helmut.schwarzer@previdencia.gov.br](mailto:helmut.schwarzer@previdencia.gov.br)

RICARDO PAREDES  
Profesor  
Departamento de Ingeniería Industrial  
Universidad Católica de Chile  
Vicuña Mackenna 4860  
Teléfono (56-2) 354-7927  
Fax (56-2) 552-1608  
Santiago de Chile  
[rparedes@ing.puc.cl](mailto:rparedes@ing.puc.cl)

RICARDO SOLARI  
Ministro de Trabajo y Previsión Social  
Ministerio del Trabajo y Previsión  
Social  
Huérfanos 1273  
Teléfono (56-2) 753-0500  
Fax (56-2) 753-0515  
Santiago de Chile  
[rsolari@mintrab.gob.cl](mailto:rsolari@mintrab.gob.cl)

EMMANUEL REYNAUD  
Jefe del Servicio de Políticas y  
Desarrollo de la Seguridad Social  
Oficina Internacional del Trabajo  
4 Rue des Morillons  
Teléfono (41-22) 799-7405  
Fax (41-22) 799-7962  
Ginebra, Suiza  
[reynaud@ilo.org](mailto:reynaud@ilo.org)

ANDRAS UTHOFF  
Coordinador de la Unidad de Estudios  
Especiales  
CEPAL  
Av. Dag Hammarskjöld 3477  
Teléfono (56-2) 210-2000  
Fax (56-2) 210-2707  
Santiago de Chile  
[authoff@eclac.cl](mailto:authoff@eclac.cl)

SALVADOR VALDÉS P.  
Profesor Titular del Instituto de  
Economía  
Pontificia Universidad Católica de  
Chile  
Vicuña Mackenna 4860  
Campus San Joaquín  
Teléfono (56-2) 354-4326  
Fax (56-2) 553-6472  
[svaldes@faceapuc.cl](mailto:svaldes@faceapuc.cl)

