

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

REVISTA CIESS

PUBLICACIÓN DEL
CENTRO INTERAMERICANO DE
ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

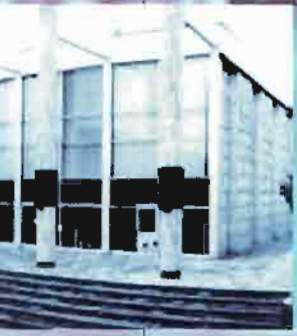


PRIMERA ÉPOCA

JULIO
2001

NÚMERO

1



R E V I S T A

CIESS

Revista
CIESS

1

JULIO
2001

PUBLICACIÓN SEMESTRAL



**CENTRO
INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE
SEGURIDAD
SOCIAL**

Órgano de docencia, capacitación e investigación de
la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

LA REVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES EN AMÉRICA LATINA: COMPARACIONES Y DESEMPEÑO *

*Carmelo Mesa-Lago ***

Hace aproximadamente 32 años establecí contacto con el CIESS y desde entonces hemos mantenido una colaboración fructífera; para mí es un honor participar en su revista y con un tema tan importante como la reforma de las pensiones en América Latina. Este artículo se dividirá en tres partes: (1) descripción de los tres modelos y de las características diferentes de las reformas estructurales de pensiones que han ocurrido en ocho países de la región; (2) evaluación comparativa del desempeño de dichas reformas; y (3) conclusiones.

1. Descripción de los tres modelos y de las características de las ocho reformas

Se discuten en el mundo los sistemas públicos y privados de pensiones,

* Conferencia pronunciada el 6 de abril de 2000 en el Auditorio del CIESS, ciudad de México, en el marco del ciclo de conferencias "La política social, el urgente desafío de América Latina".

** Oriundo de Cuba, Catedrático Distinguido Emérito de Economía y Asuntos Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburgh, EE.UU.

pero estos términos son vagos y frecuentemente tienen una carga ideológica; como académico me interesa precisar el significado de dichos términos y profundizarlos. En el segmento superior del

cuadro 1, aparecen los dos sistemas, público y privado, y sus tres elementos esenciales: cotización, prestación y régimen financiero.

CUADRO 1
Clasificación de las ocho reformas de pensiones en América Latina de acuerdo con las características principales de sus programas y modelos generales: 2000

A. Características		Programas				
		1. "Público"		2. "Privado"		
Cotización		No definida		Definida		
Prestación		Definida		No definida		
Régimen financiero		Reparto, capitalización parcial colectiva (CPC)		Capitalización plena individual (CPI)		
B. Modelos	Países y año de inicio	Programas	Cotización	Prestación	Régimen financiero	DIP hecha explícita
Sustitutivo ^a	{ Chile: 1981 Bolivia: 1997 México: 1997 El Salvador: 1998	{ 2	Definida	No definida ^d	CPI	Sí ^f
Paralelo ^b	{ Perú 1993 Colombia: 1994	{ 1	No definida	Definida	Reparto	No ^g
		o 2	Definida	No definida	CPC ^e	Sí
Mixto ^c	{ Argentina: 1994 Uruguay: 1996	{ 1	No definida	Definida	Reparto	No ^g
		+ 2	Definida	No definida	CPI	Sí

DIP = deuda implícita previsional

^a El programa público se cierra y es sustituido por uno de CPI. ^b El programa público (completa o parcialmente reformado) continúa como alternativa al programa de CPI. ^c El programa público es reformado y se convierte en un componente de un programa mixto, el cual tiene también un componente de CPI. ^d En México, los asegurados al tiempo de la reforma pueden escoger, cuando se retiren, entre las condiciones de adquisición de derechos del programa público cerrado (prestación definida) y el fondo acumulado en la cuenta individual del programa de CPI (prestación no definida). ^e Este programa tiene una reserva cuantiosa que, sin embargo, puede tener un desequilibrio actuarial en su régimen de prima media escalonada. ^f Pero no total en México. ^g Se pospone la DIP.

Fuentes: Mesa-Lago 1999 con modificaciones.

Un sistema público tiene las siguientes características: (1) cotización no definida, porque debido a su naturaleza, en el largo plazo, dicha cotización tenderá a aumentar; (2) prestación definida, porque está determinada por la ley, la cual fija una pensión mínima y una máxima, especifica la fórmula de calcular la pensión, etc.; y (3) régimen financiero de reparto o de capitalización parcial colectiva (CPC). Es importante aclarar que en el debate internacional se presenta una dicotomía entre reparto y capitalización que no es correcta porque, al menos en el contexto latinoamericano, hay muchos sistemas de pensiones que se basan en la CPC, concretamente en la prima media escalonada, así que debe recalarse que existe este régimen financiero entre el reparto y la capitalización plena.

Por lo contrario, las características de un sistema privado son: (1) cotización definida, ya que se fija a través del tiempo; (2) prestación no definida, porque se basará en lo que se acumule en la cuenta individual del asegurado, lo cual a su vez dependerá de factores macroeconómicos (por ejemplo, la tasa de crecimiento, la inflación), así como también del asegurado (por ejemplo, el monto de su salario, su densidad de cotización, el rendimiento de la inversión de su cuenta individual); y (3) régimen financiero de capitalización plena e individual (CPI).

Ya precisadas estas tres características de los sistemas públicos y privados, analizaremos los tres modelos generales de reformas de pensiones diferentes que hasta ahora existen en la región, los cuales se presentan en el segmento inferior del cuadro 1: el sustitutivo, el paralelo y el mixto. El cuadro indica qué países siguen cada uno de los tres modelos y la fecha de implantación del modelo en cada país.

Cuatro países han aplicado el modelo sustitutivo: Chile que fue el pionero en 1981, Bolivia, México y El Salvador. Estos sistemas son privados y por

ello se les asigna el No. 2 (correspondiente al sistema privado) en el segmento superior del Cuadro 1 y sus características son las ya explicadas: cotización definida, prestación no definida, y régimen financiero de CPI. En este modelo se cierra el sistema público (no se permiten nuevos afiliados) y se le sustituye por un sistema privado. Pero en México la prestación puede ser no definida o definida porque todos los que estaban asegurados cuando se promulgó la reforma (más de trece millones de trabajadores), tienen el derecho al tiempo de retirarse de escoger entre una pensión regulada por el antiguo sistema del IMSS (prestación definida), ya desaparecido o una basada en la cuenta individual de CPI, la que sea superior entre las dos. En algunos países se le da la oportunidad al asegurado de escoger entre quedarse en el sistema antiguo o mudarse al nuevo (Chile y El Salvador, el primero con mucho más libertad que el segundo) mientras que en otros hay transferencia obligatoria de todos los asegurados al nuevo sistema (Bolivia y México).

Dos países han aplicado el modelo paralelo: Perú y Colombia. En este modelo el sistema público no se cierra sino que se le reforma (íntegramente en Colombia y solo parcialmente en el Perú), se crea un nuevo sistema privado, y los dos compiten entre sí. De ahí que se represente a este modelo en el cuadro 1 como "1 ó 2". El sistema público (No. 1) tiene las tres características típicas de este sistema, con una excepción en Colombia, cuyo régimen financiero no es el de reparto, si no el de capitalización parcial colectiva (CPC) basado en prima media escalonada. El sistema privado (No. 2) tiene las tres características típicas de este sistema. En Colombia el asegurado puede cambiarse entre los dos sistemas cada tres años, sin embargo, en Perú una vez que se cambia al privado no puede retornar al público.

El modelo mixto existe en Argentina y en Uruguay, en el cual se integra un sistema público, que otorga una pensión básica, con un sistema

privado que ofrece una pensión complementaria. A este modelo, por tanto, se le representa en el cuadro 1 como “1 + 2”. Lo que llamaremos el primer pilar (sistema público), tiene las tres características típicas de este sistema, y el segundo pilar (sistema privado) tiene las características típicas del este sistema. En Argentina el asegurado presente y futuro puede escoger entre el modelo antiguo (público) y el nuevo (mixto), mientras que en el Uruguay los asegurados al tiempo de la reforma pudieron escoger entre ambos, de acuerdo con su edad y tramos de ingreso, y todos los que entran por primera vez al mercado laboral deben escoger el nuevo.

En la última columna del segmento inferior del cuadro 1 aparece la deuda implícita previsional (DIP) hecha explícita, que también varía en los tres modelos y las ocho reformas. En los regímenes financieros de reparto o de capitalización parcial colectiva hay una deuda previsional implícita (DIP), o sea, el valor presente de las obligaciones a largo plazo (pago de las pensiones en curso de pago y las futuras), y el modelo de reforma puede hacer evidente (explícita) dicha deuda, generando un costo fiscal inmediato y en forma total, o posponerla de manera total o parcial. En el modelo sustitutivo, la DIP se hace total e inmediatamente explícita

Cuadro 2
Comparación de las características legales de las reformas estructurales de los sistemas de seguros sociales (pensiones) en ocho países de América Latina: 1998

Países ^a	Cotización social		Tipo de Administradoras	Cambios de administradora autorizados por año	Aporte financiero del Estado ^b		
	Asegurado	Empleador			Cubre el déficit del programa público	Bono de reconocimiento	Pensión mínima
Argentina	No cambió	No cambió	AFJP múltiple	Dos	Sí	No tiene techo, se ajusta, no paga interés, requiere 35 años de cotización previas (pagado por el seguro social).	Sí (pagada por el seguro social).
Bolivia	Se aumentó ^c	Se eliminó ^c	AFP privada	No hasta el año 2000; luego uno por año	Sí	Tiene techo, se ajusta, no claro si interés real, requiere tres años de cotización previa.	No
Colombia	Se aumentó	Se aumentó	SAFP múltiple	Dos	Sí	Tiene techo, se ajusta, tasa de interés de 3-4%, requiere tres años de cotización previa.	Sí (con limitaciones).
Chile	Se redujo	Se eliminó	AFP privada	No hay límite (proyecto de ley considera uno por año)	Sí	No tiene techo, se ajusta, interés real de 4% anual, requiere tres años de cotización previas.	Sí
El Salvador	Se aumentó	No cambió	AFP privada	Dos	Sí	No tiene techo, no se ajusta, interés real igual a la inflación, requiere cotización previa.	Sí
México	No cambió	No cambió	AFORE múltiple	Uno	Sí	No	Sí
Perú	Se aumentó ^d	Se eliminó ^d	AFP privada	No hay límite (uno en la práctica)	Sí	Tiene techo, se ajusta, no paga interés, requiere cuatro años de cotización previas (pocos lo han recibido).	No inicialmente (luego reconocida por ley pero no aplicada).
Uruguay	Se aumentó	Se redujo	AFAP múltiple	Dos	Sí	No	Sí (pagada por el seguro social).

^a Costa Rica y Cuba han efectuado reformas no estructurales de pensiones (sin componente “privado”).

^b Cuando no está especificado, el Estado es directamente responsable por el costo.

^c Los salarios se incrementan por única vez (al inicio del sistema) para compensar el incremento de las cotizaciones.

^d En el sistema privado; las cotizaciones en el sistema público no fueron modificadas hasta julio de 1995 cuando fueron uniformadas con las del programa privado.

Fuentes: Mesa-Lago 1998.

en Chile, Bolivia y El Salvador, pero en México la DIP no se hace completamente explícita porque los asegurados al tiempo de la reforma pueden escoger una prestación definida; debido a ello no se puede determinar cuál va a ser el costo de la DIP hasta que todos los trabajadores lleguen al momento del retiro y hagan su decisión. En el modelo paralelo, si se está en el sistema público la DIP no se hace explícita sino que se pospone; pero si se está en el sistema privado (sustitutivo) entonces sí se hace explícita. En el modelo mixto, en el primer pilar (público), la DIP no se hace explícita, se pospone, mientras que en el segundo pilar (privado) la deuda se hace explícita. Este tema se retomará en la sección II-I.

Hemos visto que hay tres modelos generales diferentes, pero también las reformas dentro de cada modelo tienen características específicas diversas, y el cuadro 2 muestra tres de ellas: cotización, tipo de administración y cambios de administradora. Las reformas han tratado de forma distinta la cotización salarial del asegurado y del empleador o patrono: dejándola sin cambio, eliminándola, disminuyéndola o aumentándola. Solo en dos países, Argentina y México, no cambió ni la cotización del trabajador ni la del empleador; sin embargo, en México la cotización sobre el salario del Estado aumentó. En Uruguay hubo un pequeño cambio, se redujo un poco la cotización del empleador y se aumentó un poco la del trabajador. Tres países eliminaron la cotización del empleador: Chile, Bolivia y Perú (veremos más tarde las implicaciones que dicha eliminación ha tenido en cuanto al costo fiscal), y cinco países aumentaron la cotización del trabajador (veremos más adelante los efectos de este aumento en la cobertura poblacional). Sólo un país aumentó la cotización del empleador: Colombia.

También podemos apreciar diferencias en el tipo de administradora de las pensiones (segundo

segmento del cuadro 2) en el sistema “privado” o de CPI. La abreviación del nombre es AFP (Administradora de Fondos de Pensiones) en Chile, El Salvador y Perú, pero en Argentina se le llama AFJP, en México AFORE, y en el Uruguay AFAP. Esto es, simplemente, una cuestión semántica, pero lo importante es el carácter de la Administradora, la cual puede ser: exclusivamente privada en cuatro países (Chile, Bolivia, El Salvador y Perú), pero “múltiple” en cuatro países (Argentina, Colombia, México y Uruguay), o sea, puede ser privada, pública (incluso la institución de seguro social) o mixta.

El tercer segmento del cuadro 2, exhibe las diferencias en la libertad de cambiar de administradora: en Chile y Perú no hay límite legal (pero en la práctica el cambio toma un año), en México se permite un cambio anual, y en cuatro países dos cambios anuales (Argentina, Colombia, El Salvador y Uruguay).

Hay dos reformas recientemente aprobadas y varias en estudio. En febrero de 2000 se promulgó la ley que establece un sistema mixto en Costa Rica, y en abril la ley que introdujo un sistema substitutivo en Nicaragua, pero ambos también con diferencias respecto a los ocho países. Actualmente hay reformas en discusión en Brasil (se avizora un sistema mixto), Honduras y República Dominicana (dos tipos distintos de sistemas mixtos), y en Panamá (solo un perfeccionamiento del sistema público).

2. Evaluación del desempeño de la reforma en los ocho países

En esta sección haremos una comparación evaluativa de las ocho reformas de pensiones, basados en una serie de indicadores que se presentan en el cuadro 3. Algunas de las comparaciones son difíciles por las razones siguientes: (1) el período diverso de tiempo en

que ha estado funcionando la reforma de pensiones (en Chile 20 años mientras que en El Salvador apenas dos años), (2) no hay información de un indicador en dos países (en Bolivia y El Salvador), (3) las definiciones pueden divergir (por ejemplo la de cotizante activo), y (4) las comisiones que cobran las administradoras pueden ser distintas. Los aspectos que se evaluarán comparativamente son: (a) cobertura

de la fuerza laboral, (b) cuántos asegurados se han quedado en el sistema antiguo y cuántos se han mudado al nuevo, (c) cumplimiento de obligaciones, (d) competencia, (e) reducción de costos de administración, (f) acumulación del fondo, (g) rendimiento real de la inversión, (h) diversificación de la cartera, e (i) impacto en el ahorro nacional y el costo fiscal.

Cuadro 3
Desempeño de la reforma de pensiones en ocho países de América Latina: 1998-1999

Indicadores	Argentina	Bolivia	Colombia	Chile	El Salvador	México	Perú	Uruguay
1. % de la fuerza laboral cubierta por ambos sistemas (dic. 98) ^b basada en:								
Afiliados	63	13	51	109	29	36	26	72
Cotizantes ^c	30	n.d.	41	59	20	23	13	66
2. Asegurados (afiliados)								
Sistema antiguo								
Número (miles)	2,200	0 ^f	4,660	205	74	0 ^f	544	548 ^g
% del total	22	0 ^f	60	3	10	0 ^f	21	51
Sistema nuevo								
Número (miles)	7,689	492	3,140	5,996	670	14,622	2,106	521
% del total	78	100 ^f	40	97	90	100 ^f	79	49
3. Número de cotizantes activos (miles)	3,576	n.d.	1,610	3,090	430	9,022	922	330
% cotizantes/afiliados	45	n.d.	51	52	64	62	44	65
4. Número de administradoras	13	2 ^g	8	8	5	14	5	6
5. Concentración de asegurados en las tres administradoras mayores (%)	54	100	60	74	81	43	75	69
6. Comisión total cargada (%) ^d	3.41	2.50 ^h	3.50	2.61	3.18	4.13	3.80	2.63
7. Fondo acumulado								
Millones US\$	15,241	472	2,448	33,246	118	8,300 ⁱ	2,274	477
% del PIB (1998)	5.1	4.0	2.3	39.8 ⁱ	0.4	2.5 ⁱ	2.5	1.3
8. Promedio anual de rendimiento real de la inversión (%) ^e	12.4	7.5	10.1	11.3	14.0 ^j	8.0	7.4 ^m	7.4

^b De administradoras y compañías de seguro. ^c Se paga una suma alzada con menos de cinco años de cotización y una suma mensual añadida a la pensión con más de cinco años. ^d No ajuste pero paga un interés igual a la inflación, lo que equivale en la práctica a un ajuste. ^e Requiere cotizaciones por seis meses antes de la reforma y por ello, así como archivos defectuosos del historial de las cotizaciones, solo al 11% de los afiliados se le ha aprobado el bono. ^f El alto número de años se debe a que no era necesario el pago del bono en un modelo mixto. ^g No es necesario el bono en un modelo mixto. ^h Solo se paga cuando el ingreso del asegurado es inferior al salario mínimo y ha agotado su cuenta individual en una pensión de renta programada. ⁱ Una ley estableció el derecho pero no había sido regulada al menos hasta fines de 1998. ^j No se exige rendimiento mínimo de la inversión en estos países. ^k El rendimiento solo se garantiza en las administradoras públicas en Argentina; en Uruguay en caso de quiebra solo se garantiza la pensión en las aseguradoras públicas y las administradoras públicas gozan de ventajas sobre las privadas.

A. COBERTURA DE LA FUERZA LABORAL

En uno de mis primeros estudios clasifiqué a los países de América Latina, antes de la reforma, en tres grupos, no solo basado en el momento en que se introdujo el sistema de pensiones sino en otras características de éstos como la cobertura de la fuerza laboral (o PEA): pioneros, intermedios y tardíos. Veamos cómo los ocho países que han reformado sus sistemas de pensiones se clasifican en estos tres grupos. Los países pioneros incluían a Argentina, Chile y Uruguay, fueron los primeros en establecer sistemas de pensiones y su cobertura era la mayor (de 70% a 80%). Los países intermedios eran México, Colombia y Perú, ellos introdujeron sus pensiones más tarde y su cobertura variaba entre 45% y 20%. Los países tardíos incluían a Bolivia y El Salvador, fueron los últimos que introdujeron los sistemas de pensiones y su cobertura era inferior al 20%.

Un primer supuesto de la reforma es que si el nuevo sistema es superior al antiguo habrá un incentivo para afiliarse al mismo y aumentará la cobertura. Para evaluar este supuesto debe observarse el No.1 del cuadro 3: porcentaje de la fuerza laboral cubierto por ambos sistemas a fines de 1998, que muestra dos cálculos distintos: uno basado en los afiliados al sistema (la primera línea) y otro basado en los cotizantes activos al mismo (la segunda línea). Aquí encontramos distintas definiciones del periodo que se usa para determinar cuál es un cotizante activo, puede ser el último mes o los últimos seis meses, o puede bastar que se haya hecho una cotización desde que se inauguró el sistema (como en Bolivia). La diferencia es muy notable entre los dos porcentajes, cuando se basa en los afiliados es siempre mayor que cuando se basa en los cotizantes activos. En Chile se da la anomalía que 100% de la fuerza de trabajo está cubierta usando a los afiliados, lo cual estadísticamente es imposible porque no puede haber más de un

100%, esto además no tiene en cuenta que el sector público cubría un 3% de la PEA, las Fuerzas Armadas cubrían otro 3% y había un 23% de la población que se estimaba como no cubierta (lo cual sumaba 29%), de manera que el total sería 138%; sin embargo si el cálculo se basa en los cotizantes activos, el 109% se reduce a 59%. En los otros dos países pioneros los dos cálculos de cobertura son: Uruguay 72% y 66% (en términos de cotizantes activos, ésta es la cobertura más alta), y Argentina 63% y 30%. Si tomamos los afiliados, la cobertura se ha reducido después de la reforma en Argentina, y si tomamos los cotizantes, la cobertura se ha reducido en los tres países. En el grupo intermedio la cobertura en Colombia con afiliados es 51% y con cotizantes es 41%; en México 36% y 23%; y en Perú 26% y 13%; al parecer la cobertura ha aumentado en Colombia pero se ha reducido en México y Perú. En el grupo tardío los cálculos son: en El Salvador 29% y 20%, y en Bolivia solo tenemos el porcentaje de afiliados (no hay una cifra de cotizantes activos) y es 13%; en el primer país la cobertura es igual respecto a afiliados pero se redujo en cuanto a cotizantes, y en el segundo es igual.

Lo anterior se refiere a los trabajadores asalariados, pero la cobertura de los trabajadores independientes o por cuenta propia es mucho peor, y en algunos países como Perú ese grupo constituye el grueso de la fuerza laboral. La cobertura de los trabajadores independientes es voluntaria en Chile y en 1998 era de 10% basada en los afiliados pero solo 3.8% basada en los cotizantes activos, a pesar de que la reforma tenía casi dos decenios. Por lo contrario, en Argentina y Uruguay los trabajadores independientes tienen cobertura obligatoria y es mucho mayor que en Chile. En los otros cinco países la cobertura de este grupo es voluntaria como en Chile, de manera que un sector tan importante y en expansión, el principal componente del llamado sector informal en América Latina, tiene una cobertura extremadamente baja.

Varias razones pueden explicar la dicotomía en la cobertura basada en la afiliación y la cotización activa. Una es el desempleo, si una persona está desempleada deja de cotizar aunque esté afiliada, y el desempleo en Argentina es alrededor del 15%. Otra razón son las transferencias muy frecuentes y rápidas de afiliados entre administradoras (en 1996 la mitad se cambió en Chile), y que no se hace el cambio de la cuenta individual lo suficientemente rápido, por lo que el trabajador aparece en dos administradoras al mismo tiempo y eso puede explicar el 109% de la cobertura. Una tercera razón puede ser el retraso del pago de los patronos de la cotización descontada a sus trabajadores y la suya propia en cinco de los países. Los trabajadores temporales que entran y salen del mercado de trabajo son otra posible explicación, así como aquellos que por alguna causa se afiliaron y después se salieron de la fuerza de trabajo (por ejemplo, las aseguradas mujeres que se dedican a cuidar a sus hijos). Por último, está el intento del afiliado de minimizar sus cotizaciones para cumplir con el requisito de años de cotización y calificar para el retiro, pero maximizar el subsidio que el Estado va a darle para pagarle la pensión mínima cuando no ha acumulado un fondo suficiente en su cuenta individual para financiar dicho mínimo, éste es un problema ético o de riesgo moral, que parece que es frecuente en Chile.

B. CUÁNTOS SE HAN QUEDADO EN EL SISTEMA ANTIGUO Y CUÁNTOS SE HAN MUDADO AL NUEVO

Un segundo supuesto de la reforma es que si el sistema privado es mejor que el público, se mudará la mayoría de los asegurados. Pero esto no depende solo de la bondad del sistema privado sino también de la libertad del asegurado para quedarse o mudarse, el tiempo que lleva en operación la reforma, y los incentivos y medidas legales para promover el cambio.

El No. 2 del Cuadro 3 muestra el porcentaje del total de asegurados que se ha quedado en el sistema antiguo (público) y el porcentaje que se ha pasado al sistema nuevo (privado o mixto). En Bolivia y México el 100% están en el sistema nuevo y la explicación es que el cambio fue obligatorio para todos los asegurados. En Chile el 97% está en el sistema privado y esto en gran parte se debe a que el sistema lleva 20 años en operación y todos los nuevos entrantes en el mercado de trabajo deben afiliarse al sistema privado, mientras que los asegurados que se quedaron en el público se han ido retirando; además se dieron incentivos a los asegurados al tiempo de la reforma para pasarse al sistema nuevo, como una reducción en la cotización, y el sistema privado ha tenido un buen desempeño en cuanto al rendimiento de la inversión. En El Salvador, con solo dos años de funcionamiento del sistema privado ya éste tiene 90% de los asegurados, la diferencia con Chile es que no se dio libertad a todos los asegurados para quedarse o mudarse, sino que se hizo un corte por edad: a la mayoría integrada por jóvenes se obligó a mudarse, a una minoría de alta edad se le obligó a quedarse, y solo un pequeño porcentaje de los asegurados tuvo la libertad de escoger.

En la Argentina y Perú la mayoría de los asegurados (78-79%) se ha pasado al sistema nuevo. En el primero la reforma lleva casi seis años en funcionamiento y el modelo mixto es bastante atractivo pues combina los elementos de los sistemas privado y público. En Perú, originalmente la edad de retiro y cotización del sistema antiguo eran más bajas que el nuevo y había libertad para escoger, por lo que no muchos se estaban mudando, debido a ello el Gobierno tomó medidas sucesivas para promover el cambio, como la homologación de la edad del retiro en ambos sistemas y el incremento de la cotización en el público por encima del nivel en el privado; además el sistema público no se reformó ni se reforzó y se ha deteriorado

seriamente, por último, no se permite a un asegurado que se cambia del antiguo al nuevo retornar al público.

Contrario a todos los otros seis países, el sistema público en Uruguay y Colombia tiene la mayoría de los asegurados: 51% y 60% respectivamente. En Uruguay una potencial explicación es que la aseguradora pública es la única que garantiza el pago de la pensión en caso de quiebra de una AFAB o de una compañía de seguros, así que hay una garantía de que la aseguradora pública siempre pagará la pensión, mientras que en las otras no. Además, en Uruguay hubo cortes por edad e ingreso, o sea, solo los asegurados relativamente jóvenes y con un ingreso medio y alto pueden escoger mudarse; los de mayor edad y menor ingreso deben quedarse en el sistema público. En Colombia la reforma del sistema público fue integral y lo reforzó financieramente, así el sistema público tiene el doble de la reserva en términos absolutos que el sistema privado, además las cotizaciones y condiciones de adquisición de derechos son las mismas en ambos sistemas, y hay libertad para cambiarse entre ellos cada tres años.

C. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Un tercer supuesto de la reforma es que la propiedad de la cuenta individual en un sistema privado o de CPI, estimula el pago puntual de la cotización, puesto que a mayor ésta y su rendimiento, mayor será el fondo acumulado en dicha cuenta y también la pensión que se recibirá, y viceversa. De manera que hay una vinculación muy estrecha entre la cotización y el monto de la pensión, lo cual debería ser un incentivo poderoso para que la persona no evada, o sea, se afilie, y que cotice puntualmente, por lo que debe haber una reducción de la demora en el pago de la cotización (mora). Ya vimos en la sección A) que no parece haber ocurrido una reducción en

la evasión puesto que la cobertura ha declinado en la mayoría de los países. Evidencia adicional se encuentra en el No. 3 del Cuadro 3, porcentaje de cotizantes afiliados, es decir, el porcentaje del total de afiliados que son activos cotizantes en el sistema, si el porcentaje es alto significa que la mora es baja, mientras que si el porcentaje es bajo, indica que la mora es alta.

Las estadísticas del cuadro demuestran que en México, El Salvador y Uruguay, el porcentaje de afiliados que cotiza activamente fluctúa entre 62% y 65%, esos son los países que están mejor; en Colombia y Chile el porcentaje desciende a 51-52%; en Perú y Argentina el porcentaje cae a 44-45%; y en Bolivia no sabemos, porque no se ha publicado la información. En promedio, la mitad de los afiliados en siete países no son cotizantes activos, de manera que no se ha resuelto el problema de la mora. Más aún, la información de Chile indica que el problema se ha agravado, así en 1983 el porcentaje era 76% y en 1999 se había reducido a 52%, o sea, una tendencia decreciente lo que indica una mora en aumento.

D. LA COMPETENCIA

Un cuarto supuesto de la reforma es que la base de un sistema privado es la competencia entre las administradoras, ya que la misma hace al sistema más eficiente y con ello genera dos efectos beneficiosos: reduce su costo administrativo y aumenta el rendimiento de la inversión. Las administradoras compiten por los asegurados y éstos tienen la información necesaria para escoger aquella que sea la más ventajosa, o sea, que le cobre una cotización más baja y le pague un rendimiento más alto, porque esto significa que su cuenta individual va a ser mayor y, por tanto, su pensión.

Para evaluar la competencia analizaremos primero cuál es el número de administradoras en funcionamiento, mismo que se presenta en el No. 4 del Cuadro 3. Pudiéramos afirmar que hay una

ley muy sencilla y también lógica, a mayor el número de asegurados, mayor es el número de administradoras y viceversa, a menor el número de asegurados, menor es el número de administradoras. Por ejemplo, México tiene 14.6 millones de asegurados y catorce administradoras; Argentina casi ocho millones y trece; Chile casi seis millones y ocho; Colombia tres millones y ocho (pero tiene administradoras múltiples, no solo privadas, también públicas y mixtas, por lo que es más fácil entrar al mercado); Perú dos millones y cinco; El Salvador 655,000 asegurados y cinco (pero se han reducido a cuatro porque hay una que está a punto de quebrar si ya no quebró); y Bolivia 356,000 asegurados y solo dos administradoras. Como el número de asegurados era tan pequeño en Bolivia, el Estado decidió que había mercado nada más que para dos administradoras (al menos hasta el año 2000), dividió a todos los asegurados por su lugar de residencia entre las dos y prohibió el cambio de una administradora a otra hasta el año 2000; de ahí que en ese país no ha habido competencia, sino un duopolio o un monopolio dividido en dos, y hay que preguntarse ¿por qué con un mercado de asegurados tan pequeño se decidió aplicar un modelo que no puede funcionar adecuadamente debido a las características de su mercado laboral y otras más que discutiremos luego?

Las series de estadísticas históricas prueban que en todos los países el número de administradoras crece y después baja. Por ejemplo, en Argentina llegaron a ser 25 y hoy son trece; en Chile comenzaron doce, llegaron a ser 21 y ahora hay ocho (Arenas de Mesa, un funcionario chileno, ha predicho que disminuirán a cinco o seis); en México se han reducido de 17 a 14; en Colombia de diez a ocho; en Perú de ocho a cinco; y en El Salvador de cinco a cuatro (yo he predicho que quedarán solo tres). De esto se deriva una lección muy importante: los países con un mercado de asegurados muy pequeño (por ejemplo, la

República Dominicana y Honduras) deben tener mucho cuidado en implantar este sistema porque corren un alto riesgo de que no les funcione la competencia que es la base de todo el sistema.

También habrá que considerar si debe haber solo administradoras privadas (como en Chile, Bolivia, El Salvador y Perú) o múltiples (como en Argentina, Colombia, México y Uruguay), porque esto último permitiría un mayor acceso de administradoras en el mercado. Otro tema importante es el giro exclusivo, es decir las administradoras solo 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 planteado que los países que tengan un número de asegurados muy pequeño, deberían de considerar que las administradoras puedan utilizar infraestructura de otras instituciones, por ejemplo, bancos, compañías de seguros o instituciones financieras, con la cautela adecuada y separando ambas instituciones, a fin de reducir el costo y facilitar una mayor competencia (esta sugerencia se ha incorporado en el proyecto de ley de reforma de la República Dominicana).

Aun en los países que tienen un número considerable de administradoras, hay que preguntarse si realmente funciona una competencia adecuada entre ellas. Un intento de respuesta se encuentra en las cifras del No. 5 del cuadro 3: la concentración de asegurados en las tres administradoras mayores. En Bolivia es 100% porque solo hay dos y aun si se creara una tercera este año seguiría siendo 100%; en Perú es 75% con cinco administradoras y en Chile 74% con ocho (la concentración se ha incrementado constantemente en Chile, así aumentó de 59% a 74% en 1983-98 y a fines de 1999 subió a 78%); en Uruguay 69% con seis; en Colombia 60% con ocho; en Argentina 54% con 13; y en México 45% con catorce. México tiene la menor

concentración porque la ley estableció un límite del 17% del total de asegurados, o sea, que no puede haber una administradora que en los primeros cuatro años tenga un porcentaje mayor del 17% y después será del 20%.

Una pregunta lógica que pudiera hacerse es ¿Qué tiene de malo que haya concentración si las tres aseguradoras mayores son las mejores? Pero un estudio que he hecho de 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. Entonces cabe una segunda pregunta ¿Por qué los asegurados escogen esas tres aseguradoras si no son las mejores? No hay todavía una respuesta empíricamente comprobada, pero la evidencia disponible apunta a dos elementos explicativos. El primero es el vendedor o promotor, el cual cobra una comisión pagada por la administradora cada vez que le transfiere a un asegurado, de manera que el interés del vendedor es cambiar, pero éste no es necesariamente el interés del asegurado; el número de promotores en Chile es de casi 19,000 y la relación de vendedores por cotizantes activos es uno por 160; en Perú la relación es uno por 180 cotizantes; y en Argentina uno por 252. El segundo factor explicativo es la publicidad; aunque existen reglas en todos los países para que sea veraz, la publicidad no ofrece información adecuada al asegurado para que haga una selección apropiada de la mejor administradora, o sea, no dice cuál es la comisión que carga y el rendimiento real que paga comparada con otras administradoras, sino que usualmente vende una imagen de seguridad a través de la televisión y otros medios de comunicación.

E. REDUCCIÓN DE LOS COSTOS DE ADMINISTRACIÓN

Un quinto supuesto de la reforma es que la competencia reduce el costo administrativo, pero

ya hemos cuestionado si existe competencia adecuada o no en la mayoría de los países y en esta sección examinaremos si en verdad se han reducido los costos. Estos consisten en comisiones que se fijan usualmente sobre el salario (como un porcentaje o suma fija) o, en algunos casos, sobre el saldo de la cuenta individual, y se pagan por el asegurado a la administradora. La comisión se descompone en dos: una porción se paga a la administradora para que gestione la cuenta individual, invierta el fondo, pague la pensión, etc., y otra porción, llamada prima, se paga a una compañía de seguros privada para que proteja contra los riesgos de invalidez y muerte (excepto en México y Colombia, en que se hace por el sistema de seguro social). El No. 6 en el Cuadro 3, exhibe la comisión total cargada sobre el salario, pero ésta es la comparación más compleja porque puede haber varias comisiones que son difíciles de unificar en un promedio; por ejemplo, en México se carga una comisión por el “flujo” que en realidad es sobre el salario, y se carga otra sobre el saldo, la segunda es inferior a la primera y hay AFORES que imponen ambas, de ahí que es difícil calcular exactamente cuál es la comisión promedio.

La comisión de Bolivia es 2,5%, la más baja debido a que no hay competencia ni publicidad, por lo que la comisión a la administradora es sólo de 0,5%, y el resto es la prima de 2% a la compañía de seguros, que es muy alta. La comisión total va subiendo 2,63% en Uruguay (2,05% la comisión y 0,5% la prima); 2,61% en Chile (2,02% y 0,59%); 3,18% en El Salvador (no se tiene la división); 3,41% en Argentina (2,46% y 0,95%); 3,5% en Colombia (1,92% y 1,58%); 3,8% en Perú (2,34% y 1,46%); y 4,13% en México (1,63% y 2,5%). En México, la comisión promedio es la segunda más baja, pero la prima es administrada por el IMSS y es la más alta, y la última aumenta el promedio de la comisión total.

Las dos porciones de la comisión total exhiben tendencias diversas. La prima fluctúa entre 0,6%

y 1,6% (excepto en Bolivia y México), por lo que es el componente menor y ha disminuido en prácticamente todos los países, excepto en los dos mencionados. Por lo contrario, la comisión de la administradora fluctúa entre 1,9% y 2,5% (con las dos excepciones indicadas), es por tanto la porción más alta de la dos, y a través del tiempo oscila pero, en general, se estanca o aumenta, no exhibe una tendencia decreciente. La comisión total no se ha reducido debido a la conducta de la comisión de la administradora, y éste es uno de los retos más grandes que enfrenta la reforma de pensiones en la región.

F. ACUMULACIÓN DEL FONDO

Un sexto supuesto de la reforma es que promueve una acumulación significativa del fondo de pensiones y en esto los resultados son sin duda positivos, aunque varían de acuerdo con el tiempo que el sistema ha estado en operación, el tamaño de la economía y el rendimiento del fondo. El No. 7 del Cuadro 3, muestra la acumulación del fondo en millones de dólares de los Estados Unidos (a fines de 1998 o mediados de 1999) y como porcentaje del producto interno bruto (PIB) en 1998. Chile tiene la mayor acumulación con 33,246, Argentina 15,241, México 8,300 (sin el plan de vivienda), Colombia 2,448, Perú 2,274, Bolivia 472, Uruguay 447, y El Salvador solo 118. La acumulación en parte es resultado del tiempo que lleva el sistema en operación, de ahí que Chile que tiene 20 años ha acumulado el fondo mayor; en Argentina la reforma tiene menos de seis años pero ya ha acumulado un fondo que es la mitad de Chile debido a un mayor tamaño de la economía argentina y un rendimiento superior al de Chile; en México el sistema tiene dos y medio años y ha acumulado una cuarta parte del de Chile. Las bajas acumulaciones de Bolivia, Uruguay y El Salvador se deben al pequeño tamaño de sus economías y poco tiempo de la reforma.

El porcentaje del fondo acumulado sobre el PIB depende no solo del monto acumulado en el fondo sino también del tamaño del PIB, mientras más grande es éste más difícil es que el porcentaje sea alto. En Chile es casi 40%, en Argentina 5%, en México, Colombia y Perú alrededor del 2,5%, en Uruguay 1% y en El Salvador 0,4%.

G. EL RENDIMIENTO REAL DE LA INVERSIÓN

Un séptimo supuesto de la reforma es que ésta genera un rendimiento de la inversión alto y en este indicador también los resultados son positivos aunque diversos y dependiendo del período que se use para calcular dicho rendimiento. El No. 8 del Cuadro 3 presenta el promedio anual del rendimiento real (o sea, ajustado a la inflación, si no es un rendimiento nominal), calculado como un porcentaje desde el momento que comenzó el sistema hasta fines de 1998 ó mediados de 1999. Argentina tuvo el rendimiento mayor 12,4%, Chile 11,3%, Colombia 10,1%, México 8%, y Bolivia, Perú y Uruguay 7,5%. La cifra de El Salvador no es confiable pues parece ser el rendimiento nominal.

Las cifras anteriores se refieren a todo el período de funcionamiento de la reforma, pero si tomamos el período hasta 1995 el promedio es mucho más alto y después de 1995 es mucho más bajo, debido a las crisis económicas y bursátiles de 1995 y 1997-98. Por ejemplo, el rendimiento de Chile antes de 1995 era de 13,8% (en vez de 11,3%) y el de Argentina era de 15,4% (en vez de 12,4%). El rendimiento chileno en 1995-1999 fue solo de 2,6%, debido a que fue negativo en 1995 (-2,5%) y en 1998 (-1,1%). En Argentina el rendimiento de febrero de 1998 a febrero de 1999 fue aún más negativo (-6,6%). 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 disminuirse considerablemente durante una crisis y aún más si ésta no fuera corta (como en 1995 y 1997-98) sino se extendiera por varios años, en ese caso el monto de su pensión sería mucho más bajo. Dicho riesgo se atenúa en los modelos mixtos porque combinan dos sistemas, uno de prestación definida garantizado y otro de prestación indefinida que es incierto.

H. DIVERSIFICACIÓN DE LA CARTERA

Un séptimo supuesto de la reforma es que contribuye a desarrollar el mercado de capitales y crear instrumentos financieros nuevos, todo esto conlleva a que la composición de la inversión del fondo sea mucho más variada, lo cual ayuda a compensar riesgos, porque unos instrumentos pueden subir de valor mientras otros bajan. En otras palabras no se deben poner todos los huevos en la misma canasta. El Cuadro 3, no ofrece cifras sobre la composición de la cartera, pero la información que daremos en esta sección indica que aun hay un largo trecho que andar para alcanzar dicha meta y en algunos países hay una peligrosa concentración en valores de la deuda estatal.

En México, El Salvador, Bolivia y Uruguay entre el 64% y el 97% de la cartera está en valores públicos de deuda, mientras que en Argentina es el 51%. De manera que se hizo la reforma para diversificar la cartera, pero todavía la mayoría de la inversión está en instrumentos públicos y si han tenido un buen rendimiento es porque el Estado ha pagado un alto interés en sus títulos de deuda, pero eso es costoso para la economía y, además, el Estado no podrá pagar un interés alto por mucho tiempo. Esta extremada concentración en títulos o valores de deuda pública es preocupante, en Chile tomó 20 años para reducirla a 37%. 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 solo en Perú el 37% de la cartera está en acciones, en Argentina un 17%, en Chile un 13% y en el resto prácticamente cero. Si no hay posibilidades adecuadas de inversión en el mercado doméstico, una alternativa sería invertir en el extranjero, pero en algunos países se prohíbe esto pues se considera que es contrario al interés nacional. En Chile un 12% está invertido en el extranjero y en Perú alrededor de un 25%, en el resto de los países es prácticamente nulo o cero.

I. IMPACTO EN EL AHORRO NACIONAL Y EL COSTO FISCAL

Un octavo supuesto de la reforma es que la misma tiene un impacto positivo en el ahorro nacional; así el Banco Mundial sostiene en su informe "Envejecimiento sin crisis", 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 (20 años) para constatar dicho supuesto, ya sea con un modelo de equilibrio parcial o uno de equilibrio general y se han publicado dos estudios sobre esto.

El primero fue realizado por el Dr. Alberto Arenas de Mesa y publicado en 1998, él es actualmente Subdirector de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile. Arenas advierte que para calcular correctamente el impacto en el ahorro nacional, no se puede sólo tener en cuenta la acumulación del fondo o capital en las cuentas individuales (positivo), sino también el costo fiscal de la reforma (negativo), y el neto resultante de los dos es el impacto en el ahorro nacional. Según los cálculos de Arenas, en 1981-1996, el promedio anual del ahorro en las cuentas individuales sobre

el PIB fue 2,7%, pero el costo fiscal fue -5,7%, así que el neto fue de -3%, o sea, el costo fiscal ha sido superior al ahorro y el neto es desahorro. Arenas proyecta que en el primer quinquenio de este nuevo siglo 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 que ocurrió en los 20 años anteriores, o sea, que se necesitarán 40 años para que haya un impacto neto positivo en el ahorro nacional.

El segundo estudio fue encargado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) al economista y profesor Alemán Robert Holzmann y fue publicado en 1996 por el Fondo. Holzmann, que ahora es funcionario del Banco Mundial, realizó un ejercicio econométrico de equilibrio general, en 1981-1995, y demostró que el impacto de la reforma chilena en el ahorro nacional había sido negativo, la misma conclusión de Arenas, y advirtió que los países latinoamericanos y de Europa Oriental no debían abrigar esperanzas de que la reforma incrementa el ahorro nacional.

Estos dos estudios demuestran que emprender una reforma de pensiones con el objetivo de aumentar el ahorro nacional es un error, pues probablemente ocurrirá lo contrario, al menos por un largo período. Es por esta razón que los bancos centrales y los ministerios de Hacienda de algunos países, como Chile y Brasil, están preocupados por el costo fiscal de la reforma, porque son ellos los que tienen que hacer frente al déficit. También explica por qué el FMI, que al principio apoyó fuertemente la reforma estructural, ahora es más cauteloso sobre ella.

El costo fiscal de la reforma se resume en el último segmento del cuadro 2, el cual muestra que el Estado es responsable de tres costos. Primero, en todos los países en que se ha hecho la reforma, el Estado debe pagar el déficit del

sistema público, aunque dicho déficit varía según la deuda implícita previsional (DIP) se haga o no completamente explícita y esto depende del modelo de reforma (un tema que analizamos en el cuadro 1). En el modelo sustitutivo, el sistema público se cierra por completo y toda la DIP se hace explícita; 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, porque todos los asegurados (Bolivia y México) o el 92-97% de ellos (Chile y El Salvador) se mudan al sistema privado y dejan de cotizar al sistema público, por lo que éste se queda con prácticamente todas las pensiones pero sin cotizantes o muy pocos y genera un déficit. La DIP se hace solo parcialmente explícita en el modelo paralelo, en el sistema privado, pero no en el sistema público cuya DIP se pospone; como el sistema público se queda con asegurados cotizantes (más en Colombia que en Perú) se reduce el costo fiscal, al menos por un período de tiempo. Por último, en el modelo mixto, la DIP se hace parcialmente explícita en el segundo pilar (sistema privado complementario) pero no en el primer pilar (sistema público) en que se pospone; en Uruguay se reduce más el costo fiscal que en la Argentina, porque en el primero la mayoría de los asegurados cotizantes se quedan en el público y en el segundo solo una minoría.

Segundo, en seis de los ocho países, el Estado debe pagar un “bono de reconocimiento”, equivalente al valor de las cotizaciones acumuladas en el sistema público por todos los asegurados que se pasaron al sistema privado, dichas cotizaciones son ajustadas a la inflación y en dos países (Chile y Colombia) se paga un interés real anual del 3-4%. Para ganar el derecho al bono se exige un período mínimo de cotización previa que fluctúa entre un mes y 30 años; y tres países no fijan un techo al monto del bono, mientras que otros tres sí lo fijan (Bolivia, Colombia y Perú). Dos países no otorgan el bono: México (debido a la opción que se concede a los

asegurados al tiempo de retiro) 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 Bolivia el bono está limitado y en Perú se ha otorgado solo a una minoría de los asegurados que se mudaron.

Tercero, en seis de los ocho países, el Estado garantiza una pensión mínima en el sistema privado a todos los asegurados cuya cuenta individual sea insuficiente para financiar esa pensión mínima; el fisco debe pagar la diferencia. Se requiere un mínimo de cotizaciones previas para ganar dicha pensión, que fluctúan entre 20 y 35 años. Bolivia no garantiza una pensión mínima y Perú no ha regulado la ley que la establece por lo que aún no la ha pagado.

En cuatro países (Argentina, Colombia, Chile y Uruguay), el Estado ofrece otras dos garantías: (1) si una AFP no puede garantizar el rendimiento mínimo de la cuenta individual, el Estado aporta la diferencia; (2) 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 solo a los asegurados de la administradora pública en Uruguay). Por último, en Argentina, Chile y Uruguay, el Estado concede pensiones de asistencia social para los no asegurados sin recursos.

En los ocho países existe un *trade off* o una disyuntiva. Por una parte, el Estado intenta reducir el costo fiscal, o bien no otorgando el bono de reconocimiento o la pensión mínima, o bien concediéndolos pero con restricciones (sin ajuste, con un tope, exigiendo cotizaciones previas); estos mecanismos se han ido introduciendo en los países después de la reforma chilena, que ha sido la más generosa de todas, pero también la más costosa fiscalmente. Por otra parte, al reducirse el costo fiscal, se perjudica el bienestar de los asegurados, ya que no reciben el

bono o la pensión mínima, o éstos son restringidos. De manera que o bien se reduce el costo fiscal o se perjudica a los beneficiarios, pero no es posible conseguir ambas cosas. En un trabajo mío recién publicado por la CEPAL he estimado los costos fiscales de la transición, así como la DIP, en los ocho países y los de Chile son los más altos, mientras que los de Bolivia y Perú son los más bajos, pero también estos dos países son los que más han limitado los derechos de los beneficiarios.

3. Conclusiones

En esta sección final extraemos once lecciones de la descripción y evaluación anterior de las reformas de pensiones en ocho países de América Latina.

- 1) No hay un modelo único y universal de reforma de pensiones, existen hasta ahora tres modelos generales diferentes y ocho reformas también distintas; las dos reformas que se acaban de promulgar también son diversas. Con base a la experiencia acumulada, por tanto, es incorrecto proponer un solo modelo de reforma en la región. Generalmente, los países han diseñado la reforma ajustándola a sus propias condiciones financieras, económicas, sociales, políticas, etc., pero algunos han copiado un supuesto modelo universal que no puede funcionar debido a la falta de elementos esenciales. Los latinoamericanos deberíamos estar orgullosos de esta pluralidad de reformas y que ellas influyan cambios en otros países, ya que por muchos decenios estuvimos copiando de otros y ahora nos copian a nosotros, ojalá que para bien. En Europa Oriental hay países que han adoptado el modelo sustitutivo y otros el mixto; y yo he participado en reuniones internacionales en Alemania (la cuna del seguro social) y en China, donde se debatieron esos modelos.

- 2) La reforma no ha resultado en un aumento de la cobertura de la fuerza laboral, ni siquiera basado en los afiliados, más bien ha ocurrido una caída en la cobertura basada en los cotizantes activos, aunque hay países que muestran una disminución incluso basada en la afiliación. Éste es un problema muy serio y hasta ahora no se han hecho estudios sobre el mismo. En los dos últimos decenios, América Latina ha experimentado una creciente informalización de la fuerza laboral, que se está complicando con la transformación del mercado de trabajo (“flexibilización”), como efecto del proceso mundial de globalización el cual se ha discutido en otra conferencia de este ciclo, pero la seguridad social no se ha ajustado a esos dos procesos y debe ajustarse, porque van a continuar y afectarán negativamente a la cobertura.
- 3) En seis de los ocho países, o bien todos los asegurados se han mudado obligatoriamente al sistema privado (Bolivia y México) o la mayoría de ellos se ha pasado, especialmente en los que han seguido el modelo sustitutivo, porque el mismo cierra el sistema público. En Perú, que sigue el modelo paralelo, la mayoría de los asegurados también está en el sistema privado, como efecto de cambios legislativos que han promovido dicho traspaso. En dos países la mayoría de los asegurados ha permanecido en el sistema público: Colombia que sigue el modelo paralelo, con un sistema público reforzado y competitivo con el privado, y Uruguay que tiene un sistema mixto.
- 4) La propiedad de la cuenta individual y la relación estrecha entre cotización y pensión, no han resuelto el problema de la mora, ya que aproximadamente la mitad de los afiliados en siete países no son cotizantes activos. Éste es otro problema serio que requiere investigación, a fin de determinar sus causas y ponerle remedio.
- 5) Para que pueda funcionar la competencia se requiere que haya un número adecuado de administradoras, pero dicho número depende del tamaño del mercado de asegurados. Los países más grandes que tienen muchos asegurados (México, Argentina y Chile) son los que tienen más administradoras. Por lo contrario, en Bolivia, un país pequeño con relativamente pocos asegurados, solo operan dos administradoras, los asegurados fueron divididos entre ellas por el Gobierno en base a su domicilio y no se ha permitido hasta ahora el cambio entre las dos de manera que no hay competencia. Esta es una lección importante para países pequeños que están estudiando la reforma, como Honduras y la República Dominicana. El número de administradoras crece pero eventualmente disminuye por un proceso de fusión. Aun en los países que hay un número adecuado de administradoras existe una alta concentración de asegurados en las tres mayores y la tendencia es creciente. La evidencia existente sugiere que la selección de dichas administradoras no se hace basado en sus bondades (baja comisión y alto rendimiento), sino por otras causas como el papel de los vendedores y la publicidad. Donde existen solo administradoras privadas hay también mayor concentración que donde hay administradoras de naturaleza múltiple. Los países pequeños deberían tener administradoras múltiples y permitirles usar la infraestructura existente de otras instituciones para reducir el costo y facilitar la entrada en el mercado.
- 6) Por cuanto hay dudas sobre si funciona bien la competencia, no es sorpresa que, contrario a las expectativas, la comisión total no se ha reducido. La misma fluctúa entre 2,5% y 4,3% del salario de los asegurados (que son los que la pagan), lo cual es muy gravoso en relación tanto a la cotización como a lo que se deposita en la cuenta individual. Mientras que la prima

por invalidez y muerte ha tendido a descender (excepto en dos países), la comisión cargada por la administradora ha oscilado pero se mantiene alta y no ha disminuido significativamente. Éste es uno de los retos más serios que enfrenta la reforma y debe reducirse el costo para aliviar la carga de los asegurados y/o aumentar el depósito que se hace en su cuenta individual.

- 7) La acumulación de capital ha sido muy significativa pero varía en los ocho países de acuerdo con el tiempo de operación de la reforma y otros factores. Llega a casi 40% del PIB en Chile, el país con la reforma de más larga data (20 años), disminuye a 5% en Argentina, y desciende de 2,5% a 0,4% en los otros países. Pero si la tendencia histórica continúa habrá un crecimiento del fondo y de su porcentaje en relación al PIB.
- 8) El rendimiento real histórico ha sido alto en Argentina y Chile (12% y 11%), mediano en Colombia (10%), y en el resto de los países ha fluctuado entre 7.5% y 8%. Las crisis económicas han afectado adversamente al rendimiento, así el rendimiento histórico promedio de Argentina y Chile antes de las crisis de 1995 y 1998 era muy superior al rendimiento promedio después de 1995. Las oscilaciones del rendimiento envuelven un riesgo para los asegurados y pueden afectar 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.
- 9) Existe aún poca diversificación de la cartera de inversión del fondo de pensiones. En cinco países la mayoría de la inversión está concentrada en valores públicos de deuda (51% a 97%), mientras que la proporción en

acciones es muy baja (13% y 17%, y en sólo 2 países); varios países prohíben la inversión en el extranjero y solo en dos hay una proporción significativa (12% y 24%). De manera que la reforma no ha promovido hasta ahora una diversificación importante de la cartera. Esto representa otro reto importante a la reforma.

- 10) El impacto en el ahorro nacional debe ser medido anualmente substrayendo el costo fiscal a la acumulación de capital. Dos estudios hechos sobre Chile, el único país que tiene un largo período para sustentar el análisis y cuya reforma ha sido una de las más exitosas, concluyen que el balance neto ha sido negativo en los primeros 16 años. Estos estudios aconsejan no emprender la reforma de pensiones con el objetivo central de incrementar el ahorro nacional, otras deben ser las metas de la reforma.
- 11) El costo fiscal resulta de tres responsabilidades del Estado: el déficit del sistema público, el bono de reconocimiento y la pensión mínima; además algunos países ofrecen garantías estatales adicionales. Existe una disyuntiva entre reducir el costo fiscal y el bienestar de los asegurados. El costo fiscal mayor ha ocurrido en Chile, que también tiene las condiciones más liberales en beneficio de los asegurados; por lo contrario el costo fiscal más bajo se ha registrado en Bolivia y Perú, que son los países que más restringen los beneficios, en perjuicio de los asegurados. El costo fiscal y el valor de la DIP deben calcularse con una metodología uniforme en todos los países; antes de hacer la reforma, los países deben realizar dichos cálculos con cuidado, y tener en cuenta el monto y forma de financiar el costo fiscal, ya que el mismo puede extenderse por un período entre 50 y 70 años, dependiendo de las características demográficas y de la antigüedad del sistema de pensión de cada país.

Es mi esperanza que las lecciones derivadas de la evaluación de las reformas de pensiones de los ocho países latinoamericanos, resumidas aquí, sean útiles para otros países en la región y en el mundo en el proceso de diseñar e implantar modelos y reformas futuras mejores.

