

Nueva Sociedad Separatas

Carmelo Mesa-Lago

La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones

Artículo aparecido en

Katja Hujo / Carmelo Mesa-Lago / Manfred Nitsch (editores): *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Nueva Sociedad, Caracas, 2004, pp. 21-56

La reforma de pensión en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones

Carmelo Mesa-Lago

I. Introducción

La reforma estructural de las pensiones de la seguridad social es un tema de debate internacional. América Latina ha sido pionera en dicha reforma, tiene una experiencia acumulada de dos décadas, y ha ejercido una influencia importante en otras regiones del mundo. Este capítulo recopila información legal y estadística sobre dicha reforma en once países latinoamericanos, con el fin de acometer tres tareas: 1) describir los tres modelos generales diversos seguidos y las características de las reformas en todos los países; 2) evaluar el desempeño de la reforma contrastándola con diez supuestos convencionales sobre sus efectos (en la cobertura, el pago de las contribuciones, la competencia y el costo administrativo, el impacto en el ahorro nacional, el rendimiento de la inversión, el monto de la pensión, etc.); y 3) extraer lecciones de estas reformas que sean útiles para la región y otros países¹.

1.1. Aspectos generales

1.1.1. Sistemas de pensiones públicos y privados

Se discuten en el mundo los sistemas “públicos” y “privados” de pensiones de seguridad social (OIT 2000), pero estos términos son vagos y frecuentemente tienen una carga ideológica, por lo cual es importante precisar su significado. Las cuatro características esenciales de ambos sistemas aparecen en el cuadro 1: contribución, prestación, régimen financiero y administración.

1. Una versión previa de este trabajo apareció en la *Revista Internacional de Seguridad Social* vol. 54 N° 4/2001, pp. 67-92. Esta versión ha sido substancialmente revisada y expandida, con estadísticas a fines de 2002 y otra información a junio de 2003, también se han añadido los casos de Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y República Dominicana. El autor agradece una bolsa de investigación en el verano de 2002 otorgada por la Fundación Alexander von Humboldt y el apoyo del Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht.

— Cuadro 1 —

**Características de los sistemas de pensiones de seguridad social públicos
y privados**

Características	Sistemas	
	“Públicos”	“Privados”
Contribución	No definida	Definida
Prestación	Definida	No definida
Régimen financiero	Reparto o capitalización parcial colectiva (CPC)	Capitalización plena e individual (CPI)
Administración	Pública	Privada o múltiple

El sistema público tiene las características siguientes: 1) contribución no definida (tiende a aumentar a largo plazo); 2) prestación definida (determinada por la ley, la cual fija una pensión mínima y una máxima, especifica la fórmula de calcular la pensión, etc.); 3) régimen financiero de reparto o de capitalización parcial colectiva (CPC); y 4) administración pública. Respecto a la tercera característica, en el debate internacional se presenta una dicotomía entre reparto y capitalización que no es correcta porque, al menos en el contexto latinoamericano, muchos sistemas de pensiones se basan en la CPC.

El sistema privado tiene las características siguientes: 1) contribución definida (fija en el largo plazo); 2) prestación no definida (incierto, basada en lo que se acumule en la cuenta individual del asegurado, lo cual dependerá de su salario, el monto y densidad de su contribución, y el rendimiento de la inversión, a más de factores macroeconómicos); 3) régimen financiero de capitalización plena e individual (CPI); y 4) administración privada, aunque puede ser también múltiple (pública, privada y mixta).

1. 1. 2. Reformas no estructurales y estructurales

Las reformas no estructurales o paramétricas mejoran un sistema de pensiones público para fortalecerlo financieramente a largo plazo, por ejemplo, incrementando la edad de retiro o las contribuciones o haciendo más estricta la fórmula de calcular la pensión. Este tipo de reforma se practicó en América Latina hasta principios de los años 80 y no será el foco de este trabajo, aunque esto no significa que carece de importancia (véase Schwarzer en este

Modelos generales y características de doce reformas de pensiones en América Latina, 2003

Modelo	País y fecha de inicio del sistema	Sistema	Contribución	Prestación	Régimen financiero	Administración
Sustitutivo	Chile: mayo 1981 Bolivia: mayo 1997 México: sept. 1997 El Salvador: mayo 1998 Nicaragua: 2003 Rep. Dominicana: mayo 2003	Privado	Definida	No definida	CPI	Privada ^b
Paralelo	Perú: junio 1993 Colombia: abril 1994	Público o Privado	No Definida Definida	Definida No definida	Reparto ^a CPI	Pública Privada ^b
Mixto	Argentina: junio 1994 Uruguay: abril 1996 Costa Rica: mayo 2001 Ecuador: enero 2003	Público y Privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto ^a CPI	Pública Múltiple

^a En Perú, Argentina y Uruguay, pero CPC en Colombia y Costa Rica. ^b Múltiple en México, República Dominicana y Colombia.

Fuente: Legislación de los 12 países.

libro). Las reformas estructurales modifican radicalmente el sistema público ya sea sustituyéndolo completamente por uno privado o introduciendo un componente privado en adición al público o creando un sistema privado que compite con el público. Este trabajo analizará las once reformas estructurales de pensiones que se aprobaron en la región hasta mediados de 2002 (sobre la política de las reformas ver Madrid; Mesa-Lago/Müller en este libro).

1. 1. 3. Tres modelos generales de reforma estructural en América Latina

Los tres modelos generales de reformas estructurales de pensiones existentes en América Latina son: el sustitutivo, el paralelo y el mixto. El cuadro 2 indica qué países siguen cada uno de los tres modelos, su fecha de implantación y características (Mesa-Lago 2001a; Müller).

Modelo sustitutivo

Seis países han seguido el modelo sustitutivo: Chile (el pionero, en 1981), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), Nicaragua (planeado su inicio en la segunda mitad de 2003) y la República Dominicana (planeada su implantación gradual en 2003-2005; Guzmán). 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 porque 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.

Modelo paralelo

Dos países han aplicado el modelo paralelo: 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.

Modelo mixto

El modelo mixto existe en Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (planeada su implantación en 2003). Se 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 tres países.

1.2. Reformas en estudio

Se están considerando reformas estructurales en Brasil (un modelo mixto, pero antes se han hecho reformas paramétricas), así como en Guate-

mala, Honduras y Paraguay (un modelo sustitutivo). En Venezuela se aprobó un modelo sustitutivo que fue abolido por el gobierno actual, el cual ha abierto de nuevo la discusión de la reforma y está considerando un modelo mixto. Los trabajadores, empleadores y el gobierno de Panamá acordaron realizar una reforma paramétrica, con ayuda de la OIT, pero el gobierno actual ha pospuesto la misma. Cuba y Haití no han discutido públicamente la reforma, pero en el primer país se está considerando una reforma paramétrica, aunque no se había aprobado a mediados de 2002 (Mesa-Lago 2000b, 2000c, 2003a, 2003b).

2. Evaluación del desempeño de la reforma y comprobación de mitos

Esta sección realiza una comparación evaluativa del desempeño de las reformas estructurales de pensiones. Mundialmente hay un incipiente debate sobre los “mitos” de este tipo de reformas, que comenzó con un ensayo controversial presentado en una reunión del Banco Mundial en 1999, publicado más tarde como capítulo de un libro (Orszag/Stiglitz), seguido por cinco comentarios críticos de funcionarios del Banco y partidarios de la reforma, especialmente del modelo sustitutivo. Otro estudio importante sobre los mitos ha sido publicado recientemente por Barr. Estos dos trabajos importantes, no obstante, son principalmente teóricos y contienen pocas cifras para apoyar sus conclusiones. Compilando estadísticas sobre ocho países latinoamericanos que han implantado reformas estructurales, he comprobado los mitos discutidos por estos tres autores, así como otros derivados de la experiencia de la región (Mesa-Lago 2002).

Esta sección evalúa el desempeño de la reforma estructural con base en estadísticas de los nueve países que ya han implantado la reforma y en información legal de los otros tres en que el sistema recién ha comenzado o aún no está plenamente en vigor (Ecuador, Nicaragua y la República Dominicana). Se evalúan diez supuestos efectos de las reformas estructurales sobre: 1) transferencias del sistema público al privado o mixto; 2) cobertura de la fuerza laboral; 3) pago de las contribuciones; 4) competencia entre administradoras; 5) costo administrativo; 6) acumulación del fondo de pensiones e impacto en el ahorro nacional; 7) costo fiscal de la transición; 8) desarrollo del mercado de capitales y diversificación de la cartera; 9) rendimiento real de la inversión; y 10) nivel de las pensiones e inequidad de género.

2. 1. Transferencias del sistema público al privado o mixto

El primer supuesto efecto de la reforma estructural es que, puesto que el sistema privado es mejor que el público, se transferirá la mayoría de los asegurados. Las estadísticas disponibles a fines de 2002 (cuadro 3) parecían confirmar dicho supuesto en siete países: 100% de los asegurados estaban afiliados al sistema privado (o componente privado del sistema mixto) en Bolivia, México y Costa Rica; 91% a 97% en Chile, El Salvador y Perú, y 80% en la Argentina.

Pero los cambios no dependen sólo de la bondad del sistema privado, sino también de otras variables: 1) la libertad del asegurado para quedarse en el sistema público o mudarse al privado, así como la edad del asegurado en algunos países (ver cuadro 4); 2) medidas legales e incentivos otorgados por el Estado para promover el cambio, a más de la publicidad; 3) la tasa de retorno del sistema público comparada con el rendimiento de la inversión (retorno del capital) en el sistema privado; y 4) el tiempo que lleva funcionando la reforma (ver cuadro 2)².

Por ejemplo, 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 selección. Más aún, en los seis países con el modelo sustitutivo, así como en tres con el modelo mixto (Costa Rica³, Ecuador y Uruguay), los nuevos asegurados que entran a la fuerza laboral están obligados a afiliarse en el sistema o componente privado. Cuando la reforma ha estado largo tiempo en operación (por ejemplo 22 años en Chile), la última obligación 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 la 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 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

2. También la diferencia en riesgos políticos entre los sistemas (ver el trabajo de Kleinjans en este libro).

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).

Afiados en los sistemas público y privado o mixto, 2002

Modelo	País	Ambos sistemas	Sistema público		Sistema privado o mixto	
		miles	miles	% del total	miles	% del total
Sustitutivo	Chile	6.898	190	3	6.708	97
	Bolivia	761	0	0	761	100
	México	29.421	0	0	29.421	100
	El Salvador	1.087	94	9	993	91
Paralelo	Perú	3.134 ^a	140 ^a	4	2.994	96
	Colombia	10.460	5.744 ^b	55	4.716	45
Mixto	Argentina	11.316 ^c	2.210	20	9.106	80
	Uruguay	1.216	600 ^d	49	616	51
	Costa Rica ^e	1.175	1.175	100	1.175	100

^a Estimado del autor. ^b Enero 2003. ^c Incluye indecisos; todos los asegurados en el segundo pilar (sistema privado) están también en el primer pilar (sistema público). ^d No hay cifras de afiliados en el sistema público; se muestran los contribuyentes activos y el número de afiliados debe ser mayor; todos los asegurados en el segundo pilar (sistema privado) también están en el primer pilar (sistema público). ^e Todos los asegurados están tanto en el primer pilar (público) como en el segundo pilar (privado) del sistema mixto.

Fuente: AIOS 2002; Anses 2002; BCU 2002; Consar 2002-2003; Safjp 2003; SAFF 2003; SBC 2003; SBS 2003; SPa 2002-2003; SPb 2002; SPVS 2002-2003; SSS 2002.

mudarse, pero la contribución en el sistema privado se redujo dando un fuerte incentivo para el cambio (por todas las razones explicadas, 97% de los asegurados chilenos está en el sistema privado). En Perú, originalmente la edad de retiro y contribución del sistema público eran más bajas que el privado y había libertad para escoger, por lo que pocos asegurados se estaban mudando. Para promover el cambio el Gobierno homologó la edad del retiro en ambos sistemas e incrementó la contribución en el público por encima del nivel en el privado. Además, en Perú y la Argentina, los asegurados que se han pasado al sistema privado no pueden regresar al público, por todo ello en estos dos países 96% y 80% de los asegurados están en el sistema privado. La publicidad ha sido también un factor crucial en el cambio, ya que el sistema privado ha prometido mejores pensiones y costos administrativos inferiores al sistema público, así como protección contra la inferencia gubernativa.

En contraste con los otros seis países, el sistema público de Colombia (modelo paralelo) ha retenido 55% de los asegurados, mientras que el de

Uruguay (modelo mixto) 49% (ver cuadro 3). En Colombia el sistema público fue enteramente reformado y financieramente fortalecido, tiene una reserva similar a la del sistema privado (SBS) y su régimen financiero es de CPC en vez de reparto; además las condiciones de acceso a las prestaciones y la contribuciones 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 (ver el capítulo de Kleinjans en este libro), y los asegurados tienen libertad para cambiar de sistema cada cinco años (a partir de 2003, y no pueden cambiarse diez años antes del retiro). 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.

2. 2. Cobertura de la fuerza laboral

El segundo supuesto de la reforma es que, si el sistema privado es superior al público, habrá un incentivo para afiliarse al primero y aumentará la cobertura de la fuerza laboral. Antes de la reforma los países 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 laboral: pioneros, intermedios y tardíos. Los ocho países que han implantado reformas estructurales de pensiones se dividen entre los tres grupos como sigue: 1) los pioneros, que incluyen a Argentina, Chile y Uruguay, fueron los primeros en establecer sistemas de pensiones y su cobertura era la mayor (de 70% a 85%); 2) los intermedios, que incluyen a México, Colombia y Perú, implantaron las pensiones más tarde y su cobertura variaba entre 45% y 20%; y 3) los tardíos, que incluyen a Bolivia y El Salvador, fueron los últimos que introdujeron las pensiones y su cobertura era inferior a 20% (Mesa-Lago/Betranou).

El cuadro 5 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) y los funcionarios públicos en algunos países (los funcionarios de provincias en Argentina). Si estos grupos fuesen añadidos, el porcentaje de la fuerza laboral cubierta aumentaría. Se hacen dos estimados de cobertura en el cuadro 5, basados en: 1) los afiliados, o sea, todos los asegurados que se han registrado en el sistema, y 2) los contribu-

Libertad de selección del asegurado en los doce países, 2003

Modelos	País	Entre sistemas		Entre administradoras	
		Asegurados al tiempo de la reforma	Asegurados futuros	Cambios Anuales	Nombre (abreviado)
Sustitutivo	Chile	Pudieron escoger entre sistemas público y el privado en un plazo	Deben afiliarse al sistema privado	Cuatro	AFP
	Bolivia	Debieron cambiarse todos al sistema privado		Ninguno	AFP
	México			Uno	Afores
	El Salvador	Divididos por edad, sólo el grupo mediano tuvo opción		Uno	AFP
	Nicaragua	Divididos por edad; los menores de 43 deben pasar al privado		Uno	AFP
	República Dominicana	Divididos por edad; los menores de 45 deben pasar al privado		Uno	AFP
Paralelo	Perú	Pueden cambiar del público al privado, pero no regresar	Deben afiliarse al privado	Ilimitado	AFP
	Colombia	Pueden cambiar del público al privado cada cinco años, pero no diez años antes del retiro	Pueden escoger entre el público y el privado	Dos	SAFP
Mixto	Argentina	Pueden cambiar del público al mixto, pero no regresar al público	Pueden escoger entre el público y el mixto	Dos	AFJP
	Uruguay	Divididos por edad, los jóvenes pasaron al mixto y los viejos pudieron escoger entre el público y el mixto	Deben afiliarse al mixto	Dos	AFAP
	Ecuador	Divididos por edad e ingreso		n.d.	
	Costa Rica	Deben afiliarse al sistema mixto		Uno	OPC

Fuente: Legislación de los 12 países.

yentes activos o afiliados que aportaron en el último mes (excepto los dos últimos meses en México; en Costa Rica basta una cotización). La cobertura basada en los afiliados es aproximadamente dos veces mayor que la basada en los contribuyentes activos.

Entre los países pioneros, Chile exhibe 115% de la fuerza laboral como cubierta basada en los afiliados, lo cual obviamente indica que hay una sobreestimación de la cobertura; más aún, dicha cifra excluye 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 141%. Pero basada en los contribuyentes activos, la cobertura en Chile se reduce a 58%. En los otros dos países pioneros los cálculos respectivos de la cobertura (basados en afiliados y contribuyentes activos) son: Uruguay 77% y 60%, y Argentina 69% y 24%. En el grupo intermedio la cobertura es: México 72% y 30%; Colombia 59% y 24%; Costa Rica 69% (no hay sobre contribuyentes activos⁴); y Perú 28% y 11%. En el grupo tardío los cálculos son: El Salvador 40% y 19%, y Bolivia 23% y 11%.

Es casi imposible comparar la cobertura antes y después de la reforma basada en contribuyentes activos, porque en la mayoría de los países no había estas estadísticas antes de la reforma. No obstante, hay cifras de Chile que indican que la cobertura disminuyó de 62% en 1975 a 42% en 1982, pero aumentó a 58% en 2002, aún por debajo de 1975 (Arenas de Mesa/Hernández; cuadro 5). Una comparación basada en los afiliados es más factible pero imprecisa; los estimados disponibles indican que la cobertura aumentó en Bolivia, México, El Salvador y Colombia; se estancó en Costa Rica y Uruguay, y cayó en Argentina y Perú. Un problema grave es que la cobertura se reduce a la mitad basada en los contribuyentes activos y es aún inferior en Argentina (ver el capítulo de Hujo en este libro). Las causas de la brecha entre los dos estimados son: 1) muchos afiliados son desempleados y no contribuyen, por ejemplo, 21% en Argentina, 18% en Colombia y 17% en Uruguay en 2002 (Cepal 2002b); 2) algunos afiliados ya no están en la fuerza laboral porque han emigrado o son trabajadores temporales o a tiempo parcial o son mujeres que se han dedicado a criar a sus hijos; 3) la evasión y la mora son serias y exhiben una tendencia creciente (ver sección siguiente); 4) los afiliados cambian con frecuencia de administradora y la transferencia no se hace con la necesaria rapidez, de ahí que surge un doble conteo que infla el número de afiliados; y 5) los asegurados tienen un incentivo para minimizar sus contribuciones a fin de calificar para la pensión mínima garantizada por el Estado cuando el fondo en la cuenta

4. La cobertura basada en contribuyentes activos está sobreestimada en México y Costa Rica, debido a que se basa en los dos últimos meses y un solo mes de aporte, respectivamente, en vez del último mes.

Porcentaje de la fuerza de trabajo cubierta por los dos sistemas, 2002

Modelo	País	Basado en afiliados	Basado en activos contribuyentes
Sustitutivo	Chile	115	58
	Bolivia	23	11
	México ^a	72	30
	El Salvador	40	19
Paralelo	Perú	28	11
	Colombia	59	24 ^b
Mixto	Argentina	69	24
	Uruguay ^c	77	60
	Costa Rica	69	n.d.

^a Basado en un estimado alto de la fuerza laboral (Cepal); basado en un estimado menor (Inegi), la cobertura aumenta. ^b Excluye parte de contribuyentes activos en sistema público. ^c Cifras de 2000 para el sistema público.

Fuentes: Estimados del autor basados en la fuerza laboral tomada de Cepal 2002a, y los afiliados y contribuyentes activos de AIOS 2002; Anses 2002; BCU 2002; Consar 2002-2003; Safjp 2003; SAFF 2003; SBC 2003; SBS 2003; SPa 2002-2003; SPb 2002; SPVS 2002-2003; SSS 2002.

individual es insuficiente para financiar dicha pensión y, por lo tanto, maximizar el subsidio fiscal (Arenas de Mesa 2000; Bertranou; Mesa-Lago 2001b).

La cobertura de los trabajadores independientes o por cuenta propia es muy inferior a la de los trabajadores dependientes y, en algunos países como Perú, ese grupo constituye la mayoría de la fuerza laboral. Dicha cobertura es voluntaria en Bolivia, Chile, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. En Chile sólo alcanzaba 5% basada en los contribuyentes activos en 2001, después de dos decenios de reforma; sólo 2,5% del total de contribuyentes era trabajador por cuenta propia, pero este grupo constituía 25% de la fuerza de trabajo chilena y los cubiertos eran esencialmente los calificados (Acuña/Iglesias). El número considerable y creciente de trabajadores independientes, el principal componente del sector informal en América Latina, sufre de una bajísima cobertura. En Argentina y Uruguay la cobertura de los independientes es obligatoria, pero la obligatoriedad de la cobertura no resolvería necesariamente el problema en la mayoría de los países, debido a la baja capacidad de pago de este grupo, la falta de una contribución patronal y serios obstáculos para controlar el cumplimiento (Mesa-Lago 2001b). En Costa Rica el Estado aporta un subsidio fiscal a los independien-

tes de bajo ingreso, con el fin de facilitar su afiliación (Martínez/Mesa-Lago).

2.3. *Pago de las contribuciones*

Las reformas han tratado de forma distinta la contribución salarial del asegurado y del empleador. Sólo en Argentina, Costa Rica, Ecuador y México no cambió legalmente ni la contribución del trabajador ni la del empleador. Sin embargo, en Argentina se ha reducido a la mitad la contribución del empleador mediante exenciones y bonificaciones, mientras que la contribución del trabajador también se cortó a la mitad en 2001 (se está gradualmente incrementando desde 2003). En Costa Rica hubo una reasignación de las contribuciones existentes a otros programas. En Ecuador se subió la contribución del trabajador sobre cierto ingreso. En México aumentó el aporte estatal basado en la nómina. En Uruguay se redujo ligeramente la contribución del empleador y se aumentó en proporción igual la del trabajador. Tres países eliminaron la contribución del empleador: Chile, Bolivia y Perú. Seis países aumentaron la contribución del trabajador: Bolivia, Colombia, El Salvador (en 367%), Nicaragua, Perú y República Dominicana. Sólo tres países han aumentado la contribución del empleador: Colombia, Nicaragua y la República Dominicana. En la mayoría de los países, la eliminación o reducción de la contribución patronal en gran medida ha provocado un aumento de la contribución del trabajador o del costo fiscal o de ambos (Mesa-Lago 2000a; LDSS; LPT; LSAP; LSS).

El tercer supuesto de la reforma es que la propiedad de la cuenta individual por el asegurado en el sistema privado estimula el pago puntual de las contribuciones, puesto que a mayor la contribución y el rendimiento de la cuenta individual, mayor el fondo acumulado y, por tanto, la pensión. La estrecha relación entre contribución y nivel de la pensión –continúa el argumento– debe ser un incentivo para que el trabajador se afilie al sistema privado y pague sus contribuciones puntualmente. Por otra parte, el incremento de la contribución del trabajador pudiera crear desincentivos para la afiliación y cumplimiento. El cuadro 6, basado en el porcentaje de afiliados que era contribuyente activo a fines de 2002, sugiere que los desincentivos son más fuertes que los incentivos: a menor el porcentaje, mayor el incumplimiento y viceversa: 39% a 48% en todos los países, salvo 51% en Chile (el más alto) y 33% en Argentina (el más bajo, debido a la severidad de la crisis económica). Las cifras de Costa Rica no son compara-

Porcentaje de afiliados que son contribuyentes activos en el sistema privado, 2002

Modelo	País	Afiliados miles	Contribuyentes activos miles	Contribuyentes (%) / afiliados
Sustitutivo	Chile	6.708	3.424	51,0
	Bolivia	761	357	46,9
	México	29.421	12.283	41,7
	El Salvador	993	472	47,6
Paralelo	Perú	2.994	1.181	39,4
	Colombia	4.716	2.244	47,6
Mixto	Argentina	9.106	3.026	33,2
	Uruguay	616	278	45,1
	Costa Rica	1.175	n.d. ^a	n.d. ^a

^a Las cifras oficiales dan un porcentaje muy alto debido al uso de un periodo desde la última contribución; la cifra real debe ser mucho menor.

Fuentes: AIOS 2002; Consar 2002-2003; Safjp 2003; SAFP 2003; SBC 2003; SBS 2002; SPa 2002-2003; SPb 2002; SPVS 2002-2003.

bles porque se basan en los últimos ocho meses. Excluyendo al último, un promedio de 44% de los afiliados en ocho países no eran contribuyentes activos, evidencia que la reforma no ha mejorado el cumplimiento. Entre 2001 y 2002, todos los países (excepto Argentina, ya en proceso de recuperación) registraron una caída en dicho porcentaje (AIOS). El problema se ha agravado constantemente en Chile: de 76% en 1983 a 51% en 2002 (SAFP 1983, 2003).

2. 4. Competencia entre administradoras

El cuarto supuesto de la reforma es que la competencia entre las administradoras es el fundamento esencial del sistema privado, porque la misma promueve la eficiencia y con ello genera dos efectos beneficiosos: reduce el costo administrativo y aumenta el rendimiento de la inversión. Se asume que las administradoras compiten por los asegurados y que éstos tienen la información y calificación necesarias para escoger aquellas más ventajosas, o sea, las que cobren una contribución más baja y paguen un rendimiento más alto, porque esto implica que la cuenta individual del asegurado y su pensión serán mayores.

La competencia es un elemento positivo, pero depende en gran medida del tamaño del mercado de asegurados. El cuadro 7 indica que a mayor el número de asegurados, mayor el número de administradoras y viceversa. Por ejemplo, México tiene 29 millones de asegurados y 11 administradoras; Argentina 9 millones y 12; Chile 6,7 millones y 7; Colombia 4,7 millones y 6 (pero tiene administradoras múltiples, lo que facilita un número mayor); Perú 3 millones y 4; Costa Rica 1 millón y 9 (como en Colombia hay administradoras múltiples); El Salvador 1 millón y 3 (a mediados de 2003 quedaban sólo dos); Bolivia 760.959 y 2, y Uruguay 616.664 y 4 (también tiene administradoras múltiples). Como el número de asegurados era tan pequeño en Bolivia, 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 de una administradora hasta 2002, o sea, no hay competencia en Bolivia sino dos monopolios⁵. 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 11; 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 (en Costa Rica el sistema tiene apenas dos años).

De todo lo dicho se derivan algunas lecciones importantes. Los países con un mercado de asegurados muy pequeño, deben tener cuidado en 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 confrontará este problema y lo mismo ocurriría en Honduras, Guatemala, Paraguay, etc.). También tendrán que decidir si debe haber sólo administradoras privadas, como en la mitad de los países, o múltiples como en la otra mitad, porque esto último permitirá un mayor acceso de administradoras en el mercado. Otro tema importante es el giro exclusivo, es decir, las administradoras sólo pueden dedicarse a gestionar fondos de pensiones y tienen que crear una infraestructura propia al nivel nacional (edificios, equipo, personal), lo cual es extremadamente costoso. Por ello se ha sugerido que los países que tengan un número de asegurados muy pequeño, deben considerar que las administradoras puedan utilizar infraestructura de otras instituciones (por ejemplo, bancos, compañías de

⁵ En abril de 2002, la SPVS autorizó la entrada de una tercera administradora y anunció que comenzaría el proceso de licitación, pero en junio de 2003 continuaban sólo dos (SPVS 2003).

Competencia entre administradoras en el sistema privado, 2002

Modelo	País	Afiliados miles	Número de Administradoras	Afiliados en las tres mayores administradoras (%)
Sustitutivo	Chile	6.708	7	79
	Bolivia	761	2	100
	México	29.421	12	44
	El Salvador	993	3 ^a	100
Paralelo	Perú	2.994	4	76
	Colombia	4.716	6	66
Mixto	Argentina	9.106	12	57
	Uruguay	616	4	87
	Costa Rica	1.175	9	82

^a Una de las administradoras estaba en quiebra y a punto de desaparecer a mediados de 2003.

Fuentes: AIOS 2002; Consar 2002-2003; Safjp 2003; SAFP 2003; SBC 2003; SBS 2003; SPa 2002-2003; SPb 2002; SPVS 2002-2003.

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; Mesa-Lago 2000d).

Aun en los países que tienen un número considerable de administradoras, la competencia puede ser afectada por una excesiva concentración. El cuadro 7 (última columna) 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 la mayoría de los asegurados); 82% en Costa Rica; 79% en Chile (creciendo sostenidamente de 60% en 1983); 76% en Perú; 66% en Colombia; 57% en Argentina y 44% en México. Este último 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 porqué los asegurados escogen esas tres aseguradoras a pesar de que no son las mejores: 1) la mayoría de los asegurados no tiene la información y/o la calificación para hacer una selección adecuada; 2) 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 las mejores administradoras; y 3) 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 (Mesa-Lago 2001a). 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.

2. 5. Costo de administración: comisión y prima

El quinto supuesto de la reforma es que la competencia reduce el costo administrativo, pero en la sección anterior 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. 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, donde el empleador comparte la carga). Parte de la comisión constituye la prima que se traspasa por la administradora a una compañía de seguros privada para que proteja contra los riesgos de invalidez y muerte (excepto en México y Colombia, donde se hace a través del sistema público). El cuadro 8, 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 en Bolivia es 2,21%, el más bajo entre todos los países, debido a que no hay competencia ni publicidad, por ello la comisión a la administradora es sólo de 0,50%, pero la prima de 1,71% es la segunda más alta. El costo total va subiendo: 2,25% en Argentina (1,56% la comisión y 0,69% la prima); 2,43% en Chile (1,76% y 0,67%); 2,73% en Uruguay (1,92% y 0,81%); 2,98% en El Salvador (1,58% y 1,40%); 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 4,24% en México (1,74% y 2,5%). En este último, la prima administrada por el sistema público es la más alta y aumenta el promedio del costo total. 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 la República Dominicana, además de 1,5% sobre el salario se carga un porcentaje sobre el rendimiento.

Los dos componentes del costo total exhiben tendencias diversas. La prima fluctúa entre 0,67% y 1,71% (excepto México), por lo que es el componente menor y ha disminuido en casi todos los países. La comisión fluctúa entre 1,56% y 2,27% (excepto Bolivia), 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. Es la comisión, por tanto, la que explica en gran medida el costo total y por qué éste no se ha reducido de manera significativa, uno de los retos más grandes que enfrenta la reforma estructural en la región (Mesa-Lago 2001b). En Chile el porcentaje del costo total aumentó de 2,44% en 1981 a 3,6% en 1984 y bajó a 2,43% en 2002, virtualmente igual que en 1981, después de 21 años de reforma (Acuña/Iglesias, cuadro 8).

Al final de 2002, el costo administrativo como porcentaje del descuento total sobre el salario era: 18% en Bolivia y Uruguay, 20% en Chile, 21% en El Salvador, 26% en Colombia, 28% en Nicaragua, 30% en Perú, 40% en México y 45% en Argentina (cuadro 8, última columna). Entre una cuarta parte y la mitad del descuento total va al costo administrativo, reduciendo proporcionalmente el depósito en la cuenta individual. Algunos partidarios de la reforma estructural están ahora reconociendo que los costos administrativos son altos y que la competencia por sí sola (si funciona efectivamente) no asegura una reducción de los mismos (Holzmann/Valdés Prieto). El gasto administrativo se concentra en mercadeo, publicidad, las comisiones de los vendedores (en Chile: 26% en 1983, 51% en 1997 y 28% en 2000; Acuña/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 el Estado o bien no ha querido o ha sido incapaz de controlar dichos costos.

2.6. Acumulación del fondo de pensiones e impacto en el ahorro nacional

El sexto supuesto de la reforma promueve una gran acumulación del fondo de pensiones y del ahorro nacional. El cuadro 9 (primera columna)

ratifica el primer punto del supuesto, aunque con diferencias notables entre los países, así a fines de 2002 los fondos en millones de dólares eran: Chile 35.515, México 31.456, Argentina 11.650, Colombia 4.956, Perú 4.484, Bolivia 1.144, El Salvador 1.061, Uruguay 893 y Costa Rica 138. Todos los países aumentaron el fondo entre 2001 y 2002, menos dos: en Argentina cayó 44% y en Uruguay 15%, por efecto de la crisis especialmente en el primero (AIOS y cuadro 9).

El 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 sólo tiene cuatro años y medio, pero ha acumulado el segundo fondo en tamaño (89% del fondo chileno) porque su economía es la segunda mayor de América Latina y tiene el número de asegurados más alto. La economía de Argentina es la segunda mayor de la región y en 2001 su fondo era 60% del chileno, a pesar de sólo 7 años en vigor, pero la crisis lo redujo a 33% en 2002. 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 56% a fines de 2002; en Bolivia 16%; en Argentina y Uruguay 11% y 9%; en Colombia, El Salvador y Perú de 6% a 8%; en México 5% y en Costa Rica 1% (cuadro 7, segunda columna).

Las cifras anteriores consideran 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 periodo suficientemente largo (20 años) para constatar dicho supuesto y la mayoría de los estudios realizados arriban a conclusiones negativas. Holzmann, 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 y Europa Oriental que no abrigasen esperanzas de que la reforma incrementase el ahorro nacional. Arenas de Mesa (1999) siguió una metodología similar pero con un modelo

Cuadro 8

Costos administrativos en el sistema privado, 2002 (porcentaje del salario)

Modelo	País	Depósito en cuenta individual	Costo administrativo (comisión más prima) ^a	Deducción total	Costo administrativo (% de la deducción total)
Sustitutivo	Chile	10,00	2,43	12,43	19,54
	Bolivia	10,00	2,21	12,21	18,10
	México	6,27	4,24	10,51	40,34
	El Salvador	11,02	2,98	14,00	21,28
	Rep. Dominicana ^b	3,50	1,50	5,00	30,00
	Nicaragua	7,50	3,00	10,50	28,57
Paralelo	Perú	8,00	3,51	11,51	30,50
	Colombia	10,00	3,50	13,50	25,93
Mixto	Argentina	2,75	2,25	5,00	45,00
	Uruguay	12,27	2,73	15,00	18,20
	Costa Rica	4,50	^c	n.d.	n.d.

^a Comisión pagada a la administradora del programa de vejez y prima pagada a la compañía de seguro para cubrir los riesgos de invalidez y muerte (esta última pagada al sistema público en Colombia y México). ^b El sistema se inicia en 2003; a más del costo mostrado, se cobrará un porcentaje sobre el rendimiento de la inversión. ^c No hay comisión sobre el salario, sino un porcentaje sobre el rendimiento de la inversión.

Fuentes: AIOS 2002; BCU 2002; Consar 2003; LSD 2001; LSAP 2000; Safjp 2003; SAFF 2003; SBC 2002; SBS 2003; SPa 2003; SPb 2002; SPVS 2003. La última columna calculada por el autor.

Cuadro 9

Fondo acumulado y rendimiento real bruto de la inversión, 2002

Modelo	País	Fondo acumulado		Promedio anual del rendimiento real (%) ^a
		Millones de dólares	% del PIB	
Sustitutivo	Chile	35.515	55,8	10,30
	Bolivia	1.144	15,5	17,10
	México	31.456	5,3	10,40 ^b
	El Salvador	1.061	7,5	10,86 ^c
Paralelo	Perú	4.484	8,1	6,57
	Colombia	5.350	6,2	7,33
Mixto	Argentina	11.650	11,3	10,45
	Uruguay	893	9,3	15,00
	Costa Rica	138	0,9	7,00

^a Desde el inicio del sistema hasta fines de 2002. ^b Consar reporta un rendimiento neto de 7,95%. ^c El autor ha estimado 8,36%, basado en el rendimiento nominal y la tasa de inflación promedio anual.

Fuentes: AIOS 2002; Consar 2003; Safjp 2003; SAFF 2003; SBC 2002; SBS 2002; SPa 2003; SPb 2002. Las dos primeras columnas en Colombia son estimadas por el autor.

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 periodo, pero el costo fiscal promedió -5,7%, así que el resultado neto promedió -3%, o sea, desahorro. Además proyectó que en el primer quinquenio del siglo XXI cambiará la situación y el ahorro será ligeramente superior al costo fiscal, por lo que el neto será positivo y después irá creciendo, pero probablemente tomarán 20 años para compensar el balance negativo ocurrido en los 20 años previos, de ahí que se necesitarán 40 años para que haya un impacto neto positivo en el ahorro nacional. Acuña e Iglesias sustrajeron el “déficit transitorio de las pensiones de seguridad social” (pero excluyendo el déficit causado por las pensiones asistenciales, mínimas y de las fuerzas armadas) del ahorro de las pensiones privadas y calcularon también un resultado neto negativo promedio en 1982-1997 (-2,7%), algo menor que Arenas de Mesa porque éste incluyó todos los costos fiscales de la reforma. Por lo contrario, Haindl Rondanelli 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.

2. 7. Costo fiscal de la transición

El séptimo supuesto es que la reforma reducirá y eliminará el costo fiscal en el largo plazo. El referido costo es difícil de medir y comparar entre 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); más de 2% en Argentina, Bolivia y Uruguay; y 1% a 2% en Colombia y México. Hay tres componentes del costo fiscal durante la transición y todos son financiados por el Estado con poquísimas excepciones: el déficit del sistema público, el bono de reconocimiento y la pensión mínima (ver cuadro 10). 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.

Costo fiscal de la reforma en doce países, 2003

Modelo	País	Responsabilidades financieras del Estado		
		Cubre déficit del sistema público	Paga bono de reconocimiento	Garantiza pensión mínima
Sustitutivo	Chile		No tiene techo, ajustable a la inflación, gana 4% real de interés anual, requiere contribución previa	Sí
	Bolivia	Sí	Tiene techo, ajustable, no claro si gana interés real, requiere un mes de contribución previa	No
	México		No	Sí
	El Salvador		No tiene techo, no ajustable, gana interés real igual a la inflación, requiere contribución previa	Sí
	Nicaragua		No tiene techo, no ajustable, no gana interés, requiere un año de contribución previa	Sí
	Dom. Rep.		No tiene techo, ajustable, gana 2% de interés real, requiere contribución previa	Sí
Paralelo	Perú	Sí	Tiene techo, ajustable, no gana interés, requiere cuatro años de contribuciones previas	No al principio (luego reconocida por ley pero no pagada en la práctica)
	Colombia	Sí	Tiene techo, ajustable, gana 3% de interés real, requiere tres años de contribuciones previas	Sí (con limitaciones)
Mixto	Argentina		No tiene techo, ajustable, no gana interés, requiere 30 años de contribuciones 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	n.d.	

Fuente: Legislación de los 12 países.

Déficit del sistema público

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 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 100% de los asegurados (Bolivia y México) o 91% a 97% de ellos (El Salvador y Chile respectivamente) se pasaron al sistema privado y dejado de cotizar 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 (más en Colombia que en Perú) se reduce el costo fiscal, al menos por un periodo 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 Uruguay se reduce más el costo fiscal que en la Argentina, porque en el primero la mayoría de los asegurados contribuyentes se quedó en el público y en el segundo sólo una minoría.

Bono de reconocimiento

En ocho de los doce países el Estado debe pagar un bono de reconocimiento (o certificado de reconocimiento o prestación compensatoria, etc.), equivalente al valor de las contribuciones acumuladas en el sistema público, a cada uno de los asegurados que se cambió al sistema privado. Dichas contribuciones 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 periodo mínimo de contribución 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). Tres países no otorgan el bono: México (debido a la opción que se concede a los asegurados al tiempo de retiro, ya explicada), y Uruguay y Costa Rica (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 llevaba cinco años demorado (Mesa-Lago 2003c). No hay información de Ecuador.

Pensión mínima

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 contribuciones previas para ganar dicha pensión, que fluctúa entre 20 y 35 años. Bolivia no garantiza una pensión mínima, Perú no ha regulado la ley que la establece y El Salvador impone considerables restricciones a la elegibilidad (Mesa-Lago 2003c).

Garantías adicionales

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 50% 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 para los no asegurados sin recursos.

En todos los países existe una disyuntiva o *trade off*. 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 contribuciones previas). Estos recortes se han introducido en los países después de la reforma chilena, que ha sido la más generosa de todas, pero también la más costosa fiscalmente. Pero al reducirse el costo fiscal, se perjudica el bienestar de los asegurados, ya que no reciben el bono o la pensión mínima, o éstos son restringidos. Chile tiene los costos fiscales de la transición más altos, mientras que Bolivia y Perú tienen los más bajos, pero también estos dos países son los que más han limitado los derechos de los beneficiarios.

2. 8. Desarrollo del mercado de capitales y diversificación de la cartera

El octavo 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. El estudio de Holzmann sobre Chile concluyó que la reforma de pensiones ha contribuido 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, advirtió que dicha evidencia no constituye prueba fehaciente de que dicha reforma 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.

La distribución porcentual de la cartera por instrumento a fines de 2002 indica que aún hay un largo trecho que andar para alcanzar una diversificación adecuada (ver cuadro 11). En Uruguay, Bolivia, Argentina, México, El Salvador y Costa Rica, entre 55% y 90% de la cartera está en valores públicos de deuda. Sólo en Perú, Chile y Colombia esa participación es minoritaria y en Chile tomó 16 años para reducirla de 46% a 30%, gracias principalmente a la acción de la Superintendencia. La inmensa mayoría de la inversión en la mayor parte 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 plazo⁶. 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 6% y 31% de la cartera está invertida en acciones; en el resto de los países es prácticamente cero. Si no hay posibilidades adecuadas de inversión en el mercado interno, una alternativa es invertir en instrumentos extranjeros, pero en algunos países se prohíbe esto pues se considera que es contrario al interés nacional. En Colombia 20% está invertido en instrumentos foráneos, 16% en Chile; entre 1% y 9% en Bolivia, Perú y Argentina, cero en el resto de los países.

La crisis económica en Argentina ha provocado una grave caída en el valor del fondo de pensiones y un incremento en la concentración de la cartera en deuda pública (ver el capítulo de Hujo en este libro). 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 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 2002).

2. 9. Rendimiento real de la inversión

El noveno supuesto de la reforma es que ésta genera un rendimiento alto de la inversión. Las estadísticas apoyan dicho supuesto, aunque los

6. 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 2003c).

resultados son diversos entre los países y también varían según el periodo que se use para el cálculo. La última columna del cuadro 9 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, México y Argentina 10%; El Salvador 8%, y Colombia, Costa Rica y Perú entre 6% y 7%. Estos rendimientos son *brutos*, o sea, sin descontar el costo de la comisión, por lo que el rendimiento *neto* es entre 0,2 y 2,4 puntos porcentuales menor, por ejemplo, 10,4% y 7,95% 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 (Acuña/Iglesias).

Las cifras anteriores se refieren al promedio de todo el tiempo de operación de la reforma, pero si se toma el periodo hasta mediados de los años 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%). 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 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.

2. 10. Monto de la pensión en el sistema privado e inequidad por género

El décimo supuesto de la reforma es que el sistema privado pagará pensiones mejores que las del sistema público. Este importante efecto, sin embargo, es difícil de comprobar debido a la falta de series estadísticas al día y comparables entre los dos sistemas. Los boletines estadísticos del sistema privado en Chile son los más antiguos y una de las dos más completas en la región, y proveen series históricas sobre afiliados, contribuyentes, número de pensionados, comisiones, inversiones, etc., pero no

Distribución porcentual de la cartera por instrumento financiero, 2002

Modelo	País	Deuda estatal	Instituciones financieras	Instituciones no financieras	Acciones	Fondos mutuos y otros	Emisores externos	Otros
Sustitutivo	Chile	30,0	34,2	7,2	9,9	2,5	16,2	0,1
	Bolivia	69,1	14,7	13,4	0,0	0,0	1,3	1,5
	México	83,1	2,1	14,8	0,0	0,0	0,0	0,0
	El Salvador	84,7	14,4	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0
Paralelo ^a	Perú	13,0	33,2	13,1	31,2	0,8	7,2	1,6
	Colombia	49,4	21,2	n.d.	n.d.	n.d.	19,5	n.d.
Mixto	Argentina	76,7	2,6	1,1	6,5	1,8	8,9	2,4
	Uruguay	55,5	39,6	4,3	0,0	0,0	0,0	0,5
	Costa Rica	90,1	5,3	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0

^a La desagregación en Colombia imposibilita una comparación con el resto.

Fuentes: AIOS 2002; Colombia de SBC 2003.

sobre el monto promedio de las pensiones privadas comparadas con las públicas. Dos expertos chilenos aseveraron en un trabajo circulado a fines de 2001 que “la última información publicada por la Superintendencia de AFPs corresponde a junio de 1992”, casi diez años vieja en ese momento; la misma 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/Iglesias, p. 27; la traducción es del autor). 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): 1) las de vejez (que constituían 63% de todas las pensiones) eran 24% menores que las públicas; 2) las de invalidez (7% del total) eran 15% mayores; 3) las de sobrevivientes (28% del total) eran 110% mayores; y 4) el promedio ponderado de todas las pensiones privadas era sólo 3% mayor que el promedio de las públicas (basado en INP 2001; SAFP 2002). Argentina publica las otras series estadísticas mejores de la región pero ni su boletín estadístico ni la memoria trimestral incluyen cifras sobre el monto de las pensiones en el sistema privado. Más aún, cambios introducidos durante la crisis de 2001-2002 (corte a la mitad de la contribución, 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 2002). 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 (ver el trabajo de Kleinjans en este libro).

Otro aspecto importante es la discriminación por género en las pensiones y cómo esto es afectado por el sistema privado. La pensión de la mujer es usualmente más baja que la del hombre por tres razones: 1) el salario de la mujer es generalmente inferior al del hombre en la misma ocupación y más mujeres que hombres trabajan en el sector informal cuyo ingreso es muy bajo; 2) la edad de retiro de la mujer es con frecuencia inferior a la del hombre (hasta 5 años) y también las mujeres acumulan menos contribuciones que los hombres debido a que dejan sus empleos para criar a los hijos; y 3) la esperanza de vida de la mujer es mayor que la del hombre. Existen desigualdades de género tanto en el sistema público como en el privado, pero tienden a ser más severas en el último. Los sistemas públicos son relativamente más neutros en cuanto al género porque si bien la mujer tiene una esperanza de vida mayor, la fórmula para calcular el beneficio usa tablas de mortalidad iguales para ambos sexos, transfiriendo así subsidios del hombre a la mujer; no obstante si la mujer se retira más temprano, con menos años de contribución, su pensión será inferior. Los sistemas privados aplican tablas de mortalidad diversas por género, tanto para las anualidades como los retiros programados; 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. Se argumenta que este tratamiento es más justo porque evita los subsidios entre sexos, pero ignora que las mujeres enteramente pagan el costo de la crianza de los hijos, puesto que en América Latina los sistemas de pensiones no otorgan créditos por dicha labor. Además, la mayoría de las reformas estructurales han aumentado los años de contribución requeridos para obtener una pensión, por ejemplo en Argentina de 15 a 30 años, haciendo aún más difícil para las mujeres cumplir con ese requisito. Por otra parte, muchas reformas han homologado la edad de retiro de los hombres y las mujeres (Bolivia, México, Perú y, gradualmente, Argentina y Uruguay), por lo que han ayudado a las mujeres a acumular más contribuciones y un fondo mayor en sus cuentas individuales, para ser distribuido en un periodo de retiro menor, pero esto no compensa por la esperanza de vida superior de las mujeres (ver Bertranou; para opiniones diversas sobre la homologación de la edad ver Martínez/Mesa-Lago).

3. Lecciones de las reformas estructurales

En esta sección se extraen once lecciones del análisis y evaluación anterior de las reformas estructurales de pensiones en América Latina y se identifican temas que requieren más investigación.

3. 1. Modelos de reforma

No hay un modelo único y universal de reforma estructural de pensiones (sobre diferencias entre 22 países, ver Mesa-Lago/Hohnerlein). En América Latina hay 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; pero algunos han copiado un supuesto modelo universal que no puede funcionar debido a la falta de elementos esenciales. Por tanto, no es correcto proponer un sólo modelo de reforma en la región. Los ocho países que no han implantado una reforma deberían estudiar cuidadosamente la experiencia de los otros doce (sus aciertos y fallas), antes de escoger un modelo general y adaptarlo a sus peculiaridades.

3. 2. Libertad de elección y cambio al sistema privado

En siete de los nueve países que han implantado la reforma, o bien todos los asegurados se han pasado al sistema privado (Bolivia y México) o la mayoría de ellos se ha cambiado. Estos cambios no han sido necesariamente el resultado de las bondades del sistema privado, sino también de la obligación de mudarse, restricciones impuestas a la libertad de elección del asegurado, normas legales e incentivos para promover el traspaso, y el tiempo de operación de la reforma. La mayoría de los asegurados ha permanecido en el sistema público en Colombia (modelo paralelo) con un sistema público reformado y en competencia con el privado, y casi la mitad en Uruguay tiene un sistema mixto. En Costa Rica todos los asegurados fueron obligados a pasarse al sistema mixto, por lo que están en ambos pilares aunque el público paga la mayoría de la pensión. Las reformas de pensiones deberían de intentar alcanzar un equilibrio óptimo entre la libertad de selección y otras metas como el cierre del sistema público y la necesidad de tomar la edad en consideración a efectos acumulativos.

3. 3. Cobertura de la fuerza laboral

Aunque las comparaciones antes y después de la reforma son imposibles o muy difíciles, los estimados basados en los afiliados indican un incremento de la cobertura en cuatro países (en Chile se observa una reducción con base en contribuyentes activos), estancamiento en dos y reducción en dos. Pero basado en los contribuyentes activos, la cobertura disminuye a la mitad, comparado con la cobertura basada en afiliados. En los últimos 20 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 la 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 deberían incluir una meta de extender la cobertura, especialmente a grupos difíciles de incorporar (por ejemplo, trabajadores por cuenta propia), así como considerar la viabilidad financiera de otorgar pensiones asistenciales. Los altos costos fiscales de la reforma deberían balancearse con la necesidad de recursos para la protección social de los grupos pobre y de bajo ingreso.

3. 4. Pago de contribuciones

La propiedad de la cuenta individual y la relación estrecha entre la contribución y el nivel de la pensión, no han resuelto los problemas de evasión y mora. De hecho, en siete países aproximadamente la mitad de los afiliados no son contribuyentes activos, una proporción que cae a una tercera parte en Argentina. La mayoría de las reformas ha eliminado o reducido la contribución del empleador y aumentado la del trabajador, lo cual puede generar desincentivos para el cumplimiento. Se necesita más investigación sobre las causas de éste y para diseñar remedios adecuados, pero las reformas de pensiones deben evaluar con cuidado la eliminación o reducción de la contribución patronal para evitar aumentar el peso financiero sobre los asegurados (o el costo fiscal) y sus efectos adversos.

3. 5. Competencia

Para que funcione la competencia se requiere que haya un número adecuado de administradoras, pero esto depende del tamaño del mercado

de asegurados. Los países más grandes que tienen muchos asegurados (México y Argentina) son los que tienen más administradoras; por lo contrario, en los países pequeños con pocos asegurados (Bolivia y El Salvador), sólo operan dos administradoras. El gobierno de Bolivia dividió entre dos administradoras a todos los asegurados, con base en su domicilio, y no se permitieron cambios entre las dos hasta fines de 2002, por lo que no ha habido competencia. Inicialmente las administradoras proliferan, pero más tarde se fusionan y su número se reduce. 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 selección de dichas administradoras no se hace basada en sus bondades (baja comisión y alto rendimiento), sino por otras causas como el papel de los vendedores y la publicidad. Donde existen sólo administradoras privadas hay también mayor concentración que donde hay administradoras de naturaleza múltiple. Los países pequeños deberían tener cuidado en copiar mecánicamente las reformas de países grandes ya que corren un alto riesgo de que no funcione la competencia. Tendrían que considerar tener 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. Es esencial mejorar la información y educar al asegurado sobre la selección de las mejores administradoras, así como regular estrictamente la labor de los vendedores.

3. 6. *Costo administrativo*

La competencia no parece funcionar adecuadamente, por lo que el costo administrativo es muy alto y no se ha reducido de manera significativa. El costo total fluctúa entre 2,2% y 4,5% del salario (los asegurados pagan todo este costo, salvo en dos países donde son compartidos con el empleador), lo cual reduce proporcionalmente la suma depositada en la cuenta individual. El costo total toma entre 18% y 45% de la deducción total sobre el salario. La prima por invalidez y muerte es el componente menor del costo y ha tendido a descender (excepto en dos países), mientras que la comisión para administrar el programa de vejez es el componente mayor y se mantiene alta y no ha disminuido significativamente en la mayoría de los países. Las causas del alto costo administrativo son el mercadeo, la publicidad y las comisiones pagadas a los vendedores. La fijación del costo

administrativo como un porcentaje del salario no crea incentivos para reducirlo y el Estado no ha querido o podido controlarlo. Hay poca experiencia sobre la ventaja de fijar los costos como un porcentaje del rendimiento de la inversión, de ahí que habría que observar los resultados en Costa Rica y la República Dominicana. Uno de los retos 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.

3. 7. Acumulación de capital y ahorro nacional

La acumulación de capital ha sido notable pero varía en los nueve países de acuerdo con el tiempo de funcionamiento de la reforma y otros factores. En 2002 alcanzó 56% del PIB en Chile, el país con la reforma de más larga data (22 años), y de 5% a 16% 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. Pero el impacto en el ahorro nacional debe ser medido anualmente substrayendo el costo fiscal a la acumulación de capital. Tres estudios sobre Chile, el único país que tiene un largo periodo para sustentar el análisis y cuya reforma ha sido una de las más exitosas, concluyen que el balance neto ha sido negativo (desahorro) en los primeros 16 años. Estos resultados aconsejan no emprender la reforma de pensiones con el objetivo central de incrementar el ahorro nacional, otras deben ser sus metas.

3. 8. Costo fiscal

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 de los asegurados. El costo fiscal y el valor de la DIP deben calcularse cuidadosamente antes de hacer la reforma y debe tenerse en cuenta el monto y forma de financiar el costo fiscal, ya que el mismo puede extenderse por un periodo entre 40 y 60 años, dependiendo de las caracte-

rísticas demográficas y de la antigüedad del sistema de pensión de cada país. No existe investigación sobre el impacto del costo fiscal de la reforma sobre la distribución del ingreso, pero en los países con baja cobertura, el Estado financia la transición de una minoría de asegurados, usualmente de ingreso medio o alto-medio, y la mayoría de la fuerza laboral (no asegurada) contribuye a dicho costo a través de impuestos.

3. 9. *Desarrollo del mercado de capitales y diversificación de la cartera*

El estudio más serio hecho 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 la reforma ha contribuido al desarrollo del mercado financiero y una cartera más diversificada, pero advirtió que no existía prueba fehaciente de que la reforma fuese el factor decisivo. Existe aún poca diversificación de la cartera de inversión del fondo de pensiones. En seis países entre 56% y 90% de la inversión está concentrada en valores públicos de deuda; después de 21 años de reforma Chile logró reducir dicha inversión a 30%, en gran medida debido a la acción de la Superintendencia. Sólo tres países tienen inversión en acciones (6% a 31%); varios países prohíben la inversión en instrumentos extranjeros y sólo en cuatro hay una proporción significativa (4% a 20%). La experiencia negativa de Argentina en 2001-2002 sugiere que la Superintendencia debe ser realmente independiente del poder ejecutivo y jugar un papel activo en promover la diversificación de la cartera.

3. 10. *Rendimiento real de la inversión*

El rendimiento real anual promedio desde el inicio del sistema hasta fines de 2002 fue alto en Bolivia y Uruguay (17% y 15%), mediano en Argentina, Chile y México (10%) y en los otros países fluctuó entre 6% y 8%. Estas cifras son el rendimiento bruto, sin descontar el costo administrativo, por lo que el rendimiento neto es entre 0,2 y 2,4 puntos porcentuales inferior. Las crisis económicas han afectado adversamente al rendimiento, así el rendimiento histórico promedio de Argentina y Chile hasta la mitad de la década de los 90 fue muy superior al rendimiento promedio posterior. 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.

3. 11. Monto de la pensión e inequidad de género

El alto costo administrativo y la caída en el rendimiento de la inversión desde mediados de los años 90 (así como la crisis económica en Argentina) probablemente tendrán un efecto negativo 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 público y privado es muy escasa, no está al día y es contradictoria. Las estadísticas más recientes de Chile (2001-2002) 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. Deberían publicarse series estadísticas históricas comparando los promedios de las pensiones privadas y públicas, desagregadas por riesgo. La igualación de las edades de retiro del hombre y la mujer es un paso positivo para reducir las desigualdades por género, pero aún los sistemas privados de pensiones agravan dichas desigualdades comparadas con los sistemas públicos y deberían diseñar técnicas para corregirlas.

Bibliografía

- Acuña, Rodrigo y Augusto Iglesias: "Chile's Pension Reform After 20 Years", Documento de Trabajo 0129, Banco Mundial, Washington D. C., 2001.
- Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses): *Informe de la Seguridad Social* vol. 3 N° 4, Buenos Aires, 2002.
- Arenas de Mesa, Alberto: "Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: Proyección del déficit previsional 1999-2037", Ponencia presentada al Seminario "Responsabilidades Fiscales en Sistema de Pensiones", Ministerio de Hacienda de Chile y Cepal, Santiago, 2 y 3 de septiembre de 1999.
- Arenas de Mesa, Alberto: *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 105, Cepal, Santiago, 2000.
- Arenas de Mesa, Alberto y Héctor Hernández Sánchez: "Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile" en Bertranou (ed.): pp. 85-113.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS): *Boletín Estadístico AIOS*, Buenos Aires, N° 6, 12/2001; N° 8, 12/2002.

- Banco Central de Uruguay (BCU): *Memoria trimestral del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio*, N° 22, 12/2001; N° 26, 12/2002, Montevideo.
- Banco Mundial: *Envejecimiento sin crisis*, Oxford University Press, New York, 1994.
- Barr, Nicholas: "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices" en *International Social Security Review* vol. 55 N° 2, 4-6/2002, pp. 3-36.
- Bertranou, Fabio (ed.): *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile*, OIT, Santiago, 2001.
- Bertranou, Fabio: "Pension Reform and Gender Gaps in Latin America: What are the Policy Options?" en *World Development* vol. 29 N° 5/2001, pp. 911-923.
- Cepal: *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001*, Santiago, febrero, 2002a.
- Cepal: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002*, Santiago, diciembre, 2002b.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar): *Boletín Informativo SAR* N° 6, 11-12/2002; N° 2, 3-4/2003, México DF.
- Guzmán, Ubaldo: "Seguridad social incomprendida por la mayoría" en *Hoy*, 18/6/02, Santo Domingo.
- Haindl Rondanelli, Erik. "Chilean Pension Fund Reform and its Impact on Savings" en Robert Grosse (ed.): *Generating Savings for Latin American Development*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Co., 1997.
- Holzmann, Robert: "Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile", Staff Papers N° 44, IMF, Washington, D.C., 1997.
- Holzmann, Robert, Salvador Valdés-Prieto et al.: Comentarios, en Orszag/Stiglitz: pp. 57-89.
- Instituto de Normalización Previsional (INP): Estadísticas suministradas al autor, Santiago, diciembre de 2001.
- Ley de Protección del Trabajador (LPT)*, Imprenta Nacional, San José, 2000.
- Ley de Seguridad Social (LSS)*, Quito, 13/11/01.
- Ley Definitiva de Seguridad Social (LDSS)*, Santo Domingo, 24/4/01.
- Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (LSAP)*, Managua, 15/3/00.
- Madrid, Raúl: "The Politics and Economics of Pension Privatisation in Latin America" en *Latin American Research Review* vol. 37 N° 2/2002, pp. 159-182.
- Martínez, Juliana y Carmelo Mesa-Lago: *Las reformas inconclusas: Pensiones y salud en Costa Rica*, Friedrich Ebert Stiftung, San José, 2003.
- Mesa-Lago, Carmelo: *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de Pensiones en América Latina*, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 93, Cepal, Santiago, 2000a.
- Mesa-Lago, Carmelo: *Informe sobre la Seguridad Social en Panamá*, Friedrich Ebert Stiftung, Panamá, 2000b.
- Mesa-Lago, Carmelo: *Comentarios a la reforma de la seguridad social en Venezuela*, GTZ-ILDIS, Caracas, 2000c.
- Mesa-Lago, Carmelo: *Evaluación del proyecto de reforma de la seguridad social en la República Dominicana*, Friedrich Ebert Stiftung, Santo Domingo, 2000d.
- Mesa-Lago, Carmelo: "La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América Latina: Modelos, características, resultados y conclusiones" en *Revista Internacional de Seguridad Social* vol. 54 N° 4/2001a, pp. 67-92.
- Mesa-Lago, Carmelo: "La cobertura de pensiones de seguridad social en América Latina antes y después de la reforma previsional" en *Socialis Revista Latinoamericana de Política Social* N° 4, 5/2001b, pp. 17-27.
- Mesa-Lago, Carmelo: "Myth and Reality on Social Security Pension Reform: The Latin American Evidence" en *World Development* vol. 30 N° 8, 8/2002, pp. 1309-1321.
- Mesa-Lago, Carmelo: "La seguridad social en Cuba en el 'Periodo Especial': Diagnóstico y sugerencias de políticas en pensiones, salud y empleo" en Lothar Witte (ed.): *La seguridad social en Cuba*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003a.

- Mesa-Lago, Carmelo: "Panorama de los sistemas de pensiones en Iberoamérica", II Conferencia Iberoamericana de Ministros Responsables de la Seguridad Social, Alicante, 2-3 de octubre de 2003b.
- Mesa-Lago, Carmelo: *El sistema de pensiones en El Salvador después de cinco años: Antecedentes, problemas y recomendaciones*, San Salvador, Friedrich Ebert Stiftung, 2003c.
- Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Bertranou: *Manual de economía de la seguridad social latinoamericana*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo, 1998.
- Mesa-Lago, Carmelo y Katharina Müller: "The Politics of Pension Reform in Latin America" en *Journal of Latin American Studies* vol. 34 N° 3, 8/2002, pp. 687-715.
- Mesa-Lago, Carmelo y Eva Maria Hohnerlein: "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* vol. 4 N° 4/2002, pp. 285-330.
- Müller, Katharina: *Privatising Old-age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*, IDE, Bonn, marzo, 2002.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT): Collin Gillion et al. (eds.): *Social Security Pensions: Development and Reform*, OIT, Ginebra, 2000.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT): *Diagnóstico institucional del sistema previsional argentino y pautas para enfrentar la crisis* (Carmelo Mesa-Lago consultor), OIT, Buenos Aires, 2002.
- Orszag, Peter y Joseph E. Stiglitz: "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems" en Robert Holzmann et al. (eds.): *New Ideas About Old Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21th Century*, Banco Mundial, Washington D. C., 2001, pp. 17-56.
- Superintendencia Bancaria de Colombia (SBC): Bogotá, 12/2002; 2/2003, <www.superbanca.gov.co.>.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Safjp): *Memoria Trimestral* N° 35, 1-3/2003.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Safjp): *Boletín Estadístico Mensual* vol. 9, 1/2003; 6/2003, Buenos Aires, < www.safjp.gov.ar>.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP): *El sistema chileno de pensiones*, 5ta. edición, Santiago, 2002.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP): *Boletín Estadístico* 1981 a 2003, 12/1981 a 3/2003, Santiago.
- Superintendencia de Banca y Seguros (SBS): Lima, 12/2002; 6/2003, < www.safp.gob.pe>.
- Superintendencia de Pensiones (SPa): San José, 12/2002; 3/2003, < www.supen.fi.cr>.
- Superintendencia de Pensiones (SPb): *Revista de Estadísticas Previsionales*, Cuarto Trimestre, 8/2002, San Salvador, < www.spensiones.gob.sv>.
- Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS): *Boletín Informativo de Pensiones*, N° 23, 12/2002; No. 25, 6/2003, La Paz, < www.spvs.gov.bo>.
- Superintendencia de Seguridad Social (SSS): *Estadísticas de Seguridad Social 2001*, Departamento Actuarial, Santiago, 2002.