

La reforma de la jubilación en América Latina: los retos y el papel del Banco Mundial

ROBERT LACEY*

A partir de que en 1981 en Chile se incorporó un segundo nivel obligatorio de cuentas individuales de retiro con pleno financiamiento, se emprendieron reformas de la jubilación en diversos países latinoamericanos; desde marzo de 1996 éstos se pueden agrupar como sigue: *i)* Chile, cuyo proceso de reforma data de 1981; *ii)* los reformadores de “segunda generación”, donde los programas han sido aprobados por los congresos y ya están encaminados: Argentina, Colombia, Perú y Uruguay;¹ *iii)* las naciones donde la decisión de las reformas ya la tomó el Ejecutivo y el Congreso estudia la legislación correspondiente: México y Bolivia; *iv)* aquéllas donde la reforma se considera seriamente, pero aún no se toma una decisión: Brasil, El Salvador, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Ecuador, y *v)* las que la reforma apenas se vislumbra en la agenda política: Guatemala, Panamá y Paraguay.

Así pues, hay una verdadera ola de reformas en la región pero, excluyendo a Chile, la de la jubilación es frágil y hay dudas en torno de su sustentabilidad en el largo plazo, sobre todo en términos políticos. Algún escándalo financiero en que estén involucrados administradores de fondos de jubilación, o dos o tres

1. Aun cuando en Uruguay se aprobó la legislación para emprender la reforma de la jubilación individual con pleno financiamiento, se considera que ésta es relativamente menor, sobre todo si se toma en cuenta lo extenso de los retos a que se enfrentaba el sistema previo.

* Una versión de este trabajo se presentó en el seminario internacional Seguridad Social en el Siglo XXI realizado en la Ciudad de México en marzo de 1996. Los puntos de vista son responsabilidad del autor y no representan necesariamente los del Banco Mundial, donde presta sus servicios. El autor agradece los comentarios de Estelle James, Dimitri Vittas, Cheikh Kane, Monika Queisser, Tom Glaessner, Paul Meo, Gloria Grandolini, Edgardo Favaro, German von Gersdorff y Jorge García-Mujica.

años consecutivos de bajos rendimientos en inversiones de esos fondos, podrían revertir las reformas o entrañar medidas que amenazaran su viabilidad de largo plazo. En todos los países la democracia se vincula a la factibilidad y la profundidad de las reformas, aunque cabe recordar que en Chile, cuya reforma es la más enraizada, se emprendió durante la dictadura militar. Con todo, el éxito de las reformas de la jubilación en América Latina exige entornos democráticos, lo que plantea significativos retos estratégicos y tácticos a los países y los organismos internacionales que los apoyarían.

En este trabajo se examinan brevemente las razones de las reformas, las características del esfuerzo requerido y los beneficios que ya se pueden percibir. Más adelante se abordan los retos que se habrán de enfrentar para llevarlas adelante y se concluye con diversos planteamientos en torno de la participación del Banco Mundial en esos procesos.

RAZONES DE LA REFORMA

La crítica situación financiera de los planes públicos del sistema de reparto es una de las razones fundamentales de las reformas. Muchos regímenes dependen de cuantiosos subsidios estatales por la insuficiencia de las contribuciones para financiar los gastos de jubilación. En otros casos, los excedentes de las pensiones se emplean como subsidios para otros servicios del seguro social, en especial de salud, y en otros más se invierten en activos de bajo rendimiento.²

2. En especial en títulos gubernamentales en los cuales incluso se presentan incumplimientos de las obligaciones. También es frecuente que los fondos de jubilación públicos se inviertan en planes de vivienda en los que, por una serie de razones, el rendimiento suele ser muy bajo.

La mayoría de los sistemas registran déficit, lo que da lugar a una cuantiosa deuda pública oculta (implícita). En algunos países, como Argentina, Uruguay y Chile, ese desequilibrio se ha agravado debido a la declinación de dependencia de los sistemas como resultado de una población envejecida, un mayor desempleo y el crecimiento de la fuerza laboral informal.

Los planes de jubilación de los sistemas de reparto son muy injustos, aunque en ocasiones se afirme lo contrario. Su sujeción a los subsidios públicos hace que las prestaciones se financien con impuestos. Ello significa —a la luz de que la mayoría de los países de América Latina depende mucho de gravámenes indirectos— que los pobres contribuyen de manera desproporcionada a financiar prestaciones a las que probablemente no tienen acceso. Éstas se reparten de manera desigual entre los sectores políticos y económicos. Los grupos de presión poderosos, las fuerzas armadas, altos funcionarios y los representados por sindicatos fuertes, obtienen generosas prestaciones y condiciones de elegibilidad. Asimismo, se presentan transferencias intergeneracionales no premeditadas debido a que los planes de prestaciones definidas tienen muchas veces altas proporciones de remplazo ligadas al último salario previo al retiro. Los planes de prestaciones definidas se sujetan a ajustes arbitrarios por causas políticas y tradicionalmente registran una elevada evasión.³ Esto se ha acentuado por el alza de las contribuciones para financiar prestaciones más altas, así como por los efectos del ajuste económico.

La naturaleza a menudo arbitraria del ajuste a las prestaciones provocó en diversas ocasiones que las pensiones no se indizaran correctamente, por lo que su valor real quedó aniquilado por el aumento de la inflación (incluidos los disparos iniciales de ésta en las primeras etapas del ajuste). Ello provocó que la gente al retirarse recibiera, en el mejor de los casos, sólo la pensión mínima.⁴ Cabe señalar que el alto componente impositivo de las contribuciones para pensiones, el aumento del costo de la fuerza de trabajo y la especificidad sectorial (falta de flexibilidad) de muchos planes públicos generaron distorsiones en el mercado laboral.

Se supone que las reformas de la jubilación elevan el ahorro interno. Aun cuando esto ha generado una gran controversia, está claro, en primera instancia, que los países no deben preocuparse porque las reformas reduzcan el ahorro⁵ (como

3. En algunos países latinoamericanos se evadían los pagos del seguro social no declarando ingresos en la mayor parte de la vida laboral. Luego, al acercarse el retiro, el ingreso pensionable se inflaba. En múltiples ocasiones las prestaciones se vincularon al salario más alto previo al retiro. Monika Queisser, "Chile and Beyond: the Second Generation Pension Reforms in Latin America", *International Social Security Review*, vol. 48, núms. 3 y 4, 1995.

4. En Argentina, por ejemplo, la proporción de remplazo bajo el régimen anterior a la reforma debía ser de 80%, pero en la práctica apenas pasaba de 30%.

5. Un estudio del caso chileno concluye, de manera preliminar, que un aumento del ahorro equivalente más o menos a 3% del PIB puede atribuirse directamente a la reforma de la jubilación, aunque otros economistas no están de acuerdo. Klaus Schmidt-Hebbel y Giancarlo Corsetti, *Pension Reform and Growth*, Policy Research Working Paper, Banco Mundial, 1994.

Martin Feldstein sugirió que podría ocurrir) y, en segunda, que la reforma sí conduce a un reparto más eficiente de cualquier reserva de ahorros de que se disponga.

CARACTERIZACIÓN DE LOS ESFUERZOS REFORMADORES

A un cuando existen diferencias importantes en los esfuerzos reformadores de los países de América Latina, también hay coincidencias: a] el cambio en la gestión estatal como proveedor de seguro para la senectud, desde su financiamiento hasta su regulación; b] mayor intervención del sector privado en la administración de los fondos de jubilación y la provisión de un seguro; c] la plena separación entre las pensiones y otras formas de seguro social, sobre todo la salud; d] la racionalización y la unificación de los planes existentes; e] niveles de prestaciones más realistas y sustentables; f] condiciones de elegibilidad menos generosas, y g] el establecimiento de un sistema multibase que comprende una combinación de: *i*) un primer nivel que consiste en una pensión mínima garantizada financiada por la tributación o contribuciones de nóminas; *ii*) un plan de segundo nivel plenamente financiado y obligatorio con cuentas individuales administradas por gerentes especializados en fondos de jubilación, y *iii*) un tercer nivel voluntario integrado por contribuciones adicionales voluntarias a las cuentas de segundo nivel o por cuentas para el retiro voluntarias, separadas, o ambas.

BENEFICIOS DE LA REFORMA

Excepto el caso de Chile, aún es muy prematuro evaluar la reforma de la jubilación en América Latina. De hecho, el programa chileno mismo está sujeto a cambios constantes y están por verse algunos de sus efectos, sobre todo los que se refieren al seguro para la senectud (el objetivo medular).⁶ Debe destacarse que su reforma es más "completa" y que algunos beneficios pueden no corresponder, por lo menos en igual grado, a otros países cuyos esfuerzos reformadores se apartan significativamente del modelo chileno. Con base en la experiencia de Chile se identifican los siguientes beneficios reales o potenciales de la reforma en cuestión:

1. La reducción de las distorsiones del mercado laboral. Un componente más bajo del "impuesto al empleo" reduce el costo de la fuerza laboral con respecto al capital, lo que induce niveles más altos de empleo y de salarios netos —aun cuando los brutos sean menores— y eleva la proporción de empleo en el

6. Empero, los indicadores son muy alentadores: los fondos de jubilación han disfrutado de una tasa de ganancia real elevada (promedio anual de 14% de 1981 a 1994). Asimismo, el sistema de reparto anterior a la reforma no ha logrado proveer un adecuado seguro para la senectud en Chile y en la mayoría de los demás países latinoamericanos. Aun suponiendo un rendimiento real anual promedio de 5%, se calculó que las pensiones privatizadas de Chile pagarían beneficios 70% más altos que en el sistema anterior a la reforma, al tiempo que las contribuciones son 40% más bajas.

mercado formal más que en el informal.

2. Una relación mucho más estrecha entre beneficios y contribuciones gracias a la individualización de las cuentas y la eliminación de distorsiones e incentivos para abusar del sistema.

3. La ampliación y la profundización de los mercados de capital. Aquí el efecto ha sido drástico: en 1994 los fondos para la jubilación acumulados en Chile ascendían a más de 22 000 millones de dólares (43% del PIB). Ello se ha traducido en:

i) la profundización y ampliación de la bolsa de valores y otros mercados financieros y de capital;

ii) mejoras en la regulación y la supervisión de los mercados y los intermediarios financieros;

iii) incentivos para servicios financieros auxiliares y asociaciones autorreguladas;

iv) mejorías en la información sobre las empresas (mediante reglamentos explícitos);

v) la modernización de las leyes comerciales (incluyendo la bancarrota) para reducir la incertidumbre de los inversionistas sobre las empresas;

vi) un marco legal-regulatorio moderno para nuevos instrumentos como valores con respaldo activo y derivados de intercambio comercial;

vii) un marco legal-regulatorio que permite un amplio espectro de propiedades móviles para asegurar préstamos e instrumentos;

viii) el desarrollo de mercados primarios y secundarios para valores de empresas medianas, y

ix) el desarrollo de instituciones de tasación de crédito. Además, debido a la competencia entre las administradoras de fondos de pensiones (AFP), combinada con reglamentos estrictos pero flexibles, el ahorro institucional se reparte de manera mucho más eficiente de lo que sería en otro caso.

4. El crecimiento de la industria de administración de fondos. En Chile hay 21 AFP que administran e invierten las carteras de sus afiliados y les proporcionan información y asesoría. Se les autoriza la inversión extranjera (en los dos AFP más grandes participan el Bankers Trust y Aetna), lo que las ha convertido en una fuente importante de peritaje técnico y en generadoras de economías de escala. Otro efecto es la presencia de los representantes de las AFP en los consejos directivos de algunas empresas en que tienen inversiones.

5. Inversión en infraestructura. Los fondos para la jubilación han permitido inversiones en proyectos de infraestructura significativamente mayores que lo que hubiera sido en otro caso, mediante la compra de bonos de las dependencias públicas.

6. Reanimación de la industria de seguros, que ha acrecentado la competencia y abatido los costos.⁷ Las primas de seguros de vida e incapacidad para los afiliados a los fondos de jubilación disminuyeron de 1.2 a 0.8 por ciento del ingreso gravable de 1991 a 1994.

7. Éste es un factor significativo en América Latina, donde los mercados de seguros anteriores a la reforma se caracterizaban por un desarrollo insuficiente; un marco regulatorio represivo y restrictivo; el dominio de una o dos empresas (a veces estatales), y el acceso restringido a los operadores extranjeros.

LOS RETOS

La reforma de la jubilación es un proceso continuo. Incluso el sistema de Chile, el más antiguo y completo de la zona, se ajusta y modifica constantemente. Con todo, aún quedan por resolver algunos problemas severos. Los países con programas de segunda generación, que siguieron a Chile, se enfrentan a más debilidades y sus reformas son frágiles y susceptibles de revertirse.

Retos de todos los países

Los principales retos a que se han de enfrentar todos los países se relacionan con la equidad y la cobertura, aspectos de la industria de seguros, regulación de carteras y compensación entre competencia y costos administrativos.

Equidad y cobertura

Muchos sistemas de reparto, anteriores a la reforma en América Latina, no han cumplido sus promesas de equidad y solidaridad. Más aún, es probable que después de la reforma los gobiernos estén mejor preparados, mediante la concentración de sus escasos recursos, para hacer frente a las necesidades básicas de seguro para la senectud de los pobres con la pensión mínima de primer piso.

Sin embargo, en Chile (cuya trayectoria basta para emitir un juicio preliminar) hay señales de alarma: el sistema reformado se aleja cada vez más de los grupos de bajos ingresos. La proporción de afiliados que no contribuyen se elevó de 24% en 1983 a 43% en 1994. Si bien siempre es posible esperar algún aumento de los miembros que no contribuyen—debido a factores como el retiro y la movilidad del empleo—, ello no explica el incremento notable y sostenido de aquellos años. Por añadidura, la parte de afiliados no contribuyentes es mayor entre los grupos de bajos ingresos; las AFP que atienden a afiliados de mayores ingresos tienen índices de contribución mucho mejores.⁸ Además, el nuevo sistema no ha aumentado significativamente la cobertura, sobre todo entre los que trabajan por su cuenta: sólo alrededor de 10% está afiliado y de éstos más o menos 40% (4% del total) contribuye.⁹

Si persisten estas tendencias es probable que muchos de los que trabajan por cuenta propia no obtengan una pensión adecuada para su retiro y que un número importante no cumpla con los veinte años de contribuciones requeridos para aspirar a la pensión mínima. El sector creciente de no contribuyentes, sobre todo entre los que trabajan por su cuenta y entre los grupos

8. Monika Queisser, *op. cit.*

9. La cobertura general, que incluye tanto el sistema nuevo como el antiguo, alcanzó un promedio de 60% de la fuerza laboral de 1989 a 1993, frente a 49% en el sistema anterior a la reforma (de 1976 a 1980). Sin embargo, la cobertura básicamente se ha estancado desde mediados de la década de los ochenta. Los que trabajan por su cuenta componen una parte significativa de la fuerza laboral (casi 1.5 millones o 27% del total en 1994).

de bajos ingresos,¹⁰ pone en riesgo la capacidad del sistema para proveer un seguro para la senectud.

Una política para aumentar la cobertura precisa de una formulación muy cuidadosa. Los incentivos para que se afilien y mantengan sus contribuciones quienes trabajan por su cuenta deben variar según el nivel de ingresos, pues una contribución general aumentaría las distorsiones y fiscalmente sería un derroche.

El nuevo sistema de jubilación de Colombia establece que todos los afiliados que ganan más de cuatro salarios mínimos contribuyan con un "impuesto de solidaridad" de 1%; éste, junto con un aporte presupuestario de igual magnitud, subsidia las contribuciones de grupos pobres seleccionados. Esto contrasta con el caso de México, donde el gobierno contribuye con una "cuota social" de un nuevo peso por día a las cuentas de todos los afiliados independientemente de su ingreso. Además, las políticas para aumentar la cobertura deben reconocer que tanto reclutar como servir a los de bajos ingresos que trabajan por su cuenta es significativamente más costoso para los administradores de fondos de jubilación. Estos costos mayores pueden requerir de una compensación, al menos parcial.

Problemática de la industria de seguros

Entre los problemas a que se enfrenta la industria de seguros destacan la falta de transparencia y claridad en torno de las opciones que tienen los afiliados, el costo de las anualidades y el riesgo de la inversión. Si en las sociedades ricas se critica a menudo a la industria de seguros de vida por su falta de transparencia,¹¹ en los países en desarrollo la situación es peor.

En Chile, por ejemplo, casi la mitad de los jubilados opta por una pensión de retiro programado en lugar de anualidades, debido a que no tiene la información necesaria sobre estas últimas o porque su costo es muy elevado.¹² Desafortunadamente, la opción de "retiro programado" no proporciona protección alguna contra los riesgos de longevidad ni de inversión.

10. Que suelen coincidir: los que trabajan por su cuenta y tienen ingresos elevados pueden valerse de varios sustitutos voluntarios de "tercer nivel" al plan obligatorio.

11. A fines de 1980, por ejemplo, se registró un escándalo en el Reino Unido porque se vendieron cientos de miles de planes de pensiones cuyos beneficios estaban muy por debajo de lo que se prometía. El gobierno tuvo que intervenir con una asistencia financiera cuantiosa que ni siquiera alcanzó a compensar plenamente a muchas de las víctimas.

12. Al retirarse, los afiliados deben elegir una de tres opciones. a) El retiro programado, al amparo del cual los afiliados mantienen sus cuentas con sus AFP y retiran anualidades calculadas al dividir la cantidad acumulada en la cuenta por el "capital necesario". Éste se define actuarialmente calculando las expectativas de vida del grupo familiar y el índice de descuento aplicado por las AFP. Los afiliados asumen los riesgos tanto de sobrevivencia como de inversión. Tienen la libertad de cambiar en cualquier momento a una alternativa de renta vitalicia. b) Una renta vitalicia contratada con una empresa de seguros de vida elegida por el afiliado, en que la empresa de seguros asume los riesgos tanto financieros como de sobrevivencia. c) Ingresos temporales con renta vitalicia diferida: el pensionista hace un contrato para recibir un ingreso mensual indizado de una empresa de seguros de vida a partir de una fecha específica después de su jubilación. Entre su retiro y esa

Las rentas vitalicias, opción elegida por aproximadamente 40% de los pensionistas chilenos, sí ofrecen protección contra la longevidad, aunque presentan problemas de precio y de forma de comercialización: las anualidades son costosas y las empresas de seguros cobran casi 4% sobre el valor actual promedio de la anualidad corriente, lo que entraña que las compren pensionistas individuales y no se adquieran mediante un plan de grupo. Más aún, la mayoría de las anualidades las comercializan agentes con acceso limitado a la información sobre potenciales pensionistas: muchos de éstos, por su parte, no conocen a cabalidad el servicio que compran. Hoy en día, además, los pensionistas están en riesgo por el bajo valor comercial de los activos acumulados al momento de la jubilación, ya que la ley chilena no permite que los contratos de anualidades se revisen o se reviertan. Esto podría significar que algunos reciban anualidades bajas el resto de su vida.

Actualmente se consideran algunos cambios que podrían mejorar esa situación. A los pensionistas se les permitirá comprar anualidades viables mediante las cuales las pensiones se plantean en términos de unidades de anualidad, cuyo número se fija al momento del pago de la prima única. Aunque el número de unidades permanecería igual el resto de la vida del pensionista, su valor variaría al grado de que la tasa de ganancia o la mortalidad esperada no se conformaran a los valores esperados.

Poner en práctica esa propuesta no será fácil, ya que requiere de instituciones especializadas capaces de administrar los fondos de los pensionistas que elijan esta opción. Esas instituciones también precisarían de supervisión y regulación cuidadosas, como las AFP. También podrían considerarse los contratos de grupo en lugar de individuales. Ello abatiría los costos de transacción y, por ende, el precio de las anualidades comercializadas.

Por último, podría mejorarse la información y facilitar a las empresas de seguros el acceso a los archivos de las AFP. Asimismo, esas empresas podrían ofrecer contratos de formato estándar que facilitaran comparar precios y otras características. Esto requeriría extender y fortalecer los mecanismos de supervisión y regulación de la industria de seguros de vida.

Regulación de carteras

Las limitaciones del tipo de instrumento en que se pueden invertir los fondos y la regulación de la tasa de ganancia son dos retos que sobresalen en la regulación de carteras.

Con respecto a las restricciones, las políticas correspondientes de América Latina dependen de las circunstancias de cada país y las experiencias de otros. Chile, por ejemplo, se caracteriza por regulaciones muy estrictas y el relajamiento paula-

fecha el pensionista recibe una pensión retirando fondos que quedaron en su cuenta de AFP para ese propósito. Todo el riesgo de sobrevivencia lo asume la empresa de seguros y el pensionista asume el financiero sólo respecto de los fondos que quedaron en la cuenta AFP y sólo hasta que la anualidad caiga (*kicks in*).

tino en el espectro de instrumentos permitidos.¹³ Colombia y Argentina desde el principio han sido más liberales en la materia y en México se prohibió la inversión extranjera, restricción particularmente desafortunada si se toma en cuenta la escasez de instrumentos internos de sana y alta rentabilidad.

La regulación de la tasa de ganancia contribuye a garantizar el seguro para la senectud, ya que establece un beneficio mínimo sobre las inversiones de fondos para la jubilación. Aun cuando existen buenas razones para justificar esa política, el mecanismo que se emplea para su aplicación da lugar a varias preguntas. En Chile el beneficio mínimo se basa en el beneficio promedio de todas las AFP del sistema, lo cual tiene algunos inconvenientes:

i) No avala plenamente la seguridad para la senectud, pues el beneficio promedio del sistema no está garantizado.

ii) El costo de la garantía estatal de una pensión mínima está abierto, ya que el beneficio promedio del sistema puede ser inferior a los niveles requeridos para proporcionar ese mínimo.

iii) Premia la homogeneidad; se incurre en penalizaciones no por perder dinero sino por ser distinto de los demás, al tiempo que toda ganancia por encima del promedio se debe colocar en un fondo de reserva, al cual se puede recurrir para compensar los resultados de desempeños pobres.

iv) La homogeneidad también impide una diferenciación de productos que se acomode, por ejemplo, a los diversos perfiles de aceptación de riesgos entre los grupos de afiliados.

Claramente existe la necesidad fundamental de salvaguardar los ahorros del seguro social. Con ello en mente, las opciones para la reforma se deben basar en una mayor diferenciación de productos y, por tanto, en una competencia más vinculada al seguimiento de los registros de los beneficios. Se requiere más trabajo sustancial en esta área.

Costos administrativos

Otro desafío radica en los elevados costos administrativos de los planes de jubilación privados con pleno financiamiento. Como ejemplo a menudo se cita a Chile, aunque en buena medida injustificadamente, pues en 1994 las AFP chilenas obtuvieron un rendimiento real promedio neto (descontados los costos) sobre los activos de más de 10%. Esta cifra la envidiarían

13. Inicialmente toda inversión tenía que hacerse en valores estatales, bonos hipotecarios, pasivos bancarios y bonos corporativos. En 1985 se permitió invertir fondos hasta 30% de su valor en acciones de empresas estatales privatizadas, en 1986 en acciones corporativas (siempre que la propiedad estuviera suficientemente repartida) y en 1989 en empresas de bienes raíces. En 1990 se autorizó invertir en valores extranjeros a un nivel inicialmente muy bajo que aumentó gradualmente. En 1993 se dio permiso de invertir en capital de riesgo y fondos de infraestructura, y en 1995 el límite sobre valores extranjeros se elevó a 9% (hasta 4.5% en acciones extranjeras). Las tenencias de valores extranjeros reales, sin embargo, aún no suben de 1% de los activos, lo que explica en parte los resultados decepcionantes de 1995, cuando los fondos de pensión de Chile por primera vez no ganaron un rendimiento real sobre el capital. Para incentivar más inversión extranjera dentro de los límites, en 1995 se autorizó que las AFP hicieran operaciones de bolsa compensatorias.

muchos administradores privados de fondos en países de la OCDE, ni qué decir de los planes públicos de reparto. Es un mito que los planes de jubilación de administración privada sean más costosos que los públicos. Un informe reciente del Banco Mundial compara los costos de Chile con los de otros sistemas públicos y encuentra que no eran tan distintos: de hecho, eran considerablemente más bajos que algunos (incluidos los mismos costos de Chile antes de la reforma y los de la dependencia pública del seguro social de Argentina).¹⁴ Al comparar costos es necesario también tasar la calidad del servicio. Por ejemplo, Reid identifica costos notablemente bajos en la administración del seguro social de Costa Rica, pero también señala las deficiencias en la calidad del servicio.¹⁵

En Chile, el promedio de costos de las AFP y las empresas de seguros cayó de 40.3% del total de las contribuciones (5.1% del ingreso promedio) en 1982 a 24.4% (3.15% del ingreso) en 1990, baja previsible si se consideran los elevados costos de arranque, las subsecuentes economías de escala y el aumento de los ingresos de los afiliados (y por tanto de sus contribuciones).¹⁶ Lo preocupante es que desde 1990 los costos han permanecido constantes con respecto al ingreso y la renta, pese a que estos últimos han crecido más de 40%. Esto refleja el incremento de la publicidad y otros gastos promocionales derivados de la mayor competencia de las AFP por captar afiliados a partir de la liberalización de las reglas de transferencia en marzo de 1988.¹⁷ De 1987 a 1994 estos gastos por afiliado se elevaron de 2 723 a 9 325 pesos, el número de vendedores empleados por las AFP creció 443% y la parte de los gastos de promoción en los costos totales pasó de 23 a 37 por ciento.¹⁸

Para abatir esos costos será menester limitar el número de transferencias de un afiliado en el transcurso de su vida laboral de una AFP a otra y la frecuencia de tales transferencias (hoy es una vez cada cuatro meses; se limitaría a una vez por año), así como ofrecer descuentos por lealtad. Es claro que se precisa alcanzar un equilibrio entre esas medidas y el ambiente competitivo que debe prevalecer.

Retos que enfrentan los reformadores recientes

Los retos surgen precisamente de las diferencias significativas entre la reforma de la jubilación chilena y otros esfuerzos posteriores. Chile inició su reforma bajo la dictadura militar. Y no es que la democracia sea incompatible con una reforma sustentada de la jubilación, sino que aquella podría significar que el cambio tomara más tiempo. Un esfuerzo de reforma "completa" puede requerir de varias "mordidas de la cereza". No es sólo

14. Gary Reid, *Social Security Administration in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, 1995.

15. *Ibid.*

16. Julio Jeraldo Bustamante, *The Chilean Pension System*, Superintendency of Pension Funds Administrators, Santiago, Chile, 1995.

17. Después de esa fecha, los afiliados ya no tenían que presentarse personalmente en las oficinas de su AFP para solicitar la transferencia a otra AFP. En respuesta, el número de aquéllas se triplicó: de aproximadamente 307 000 en 1988 a más de 970 000 en 1994.

18. Julio Jeraldo Bustamante, *op. cit.*

que los países de la segunda generación no hayan podido llegar tan lejos como Chile en el primer nivel de sus reformas, sino que en cada caso la propuesta original del Ejecutivo se ha diluido en el Legislativo. Los planes resultantes se diferencian del chileno en cuatro aspectos importantes.

1. En Colombia, Argentina y Perú se permite que el plan público del sistema de reparto coexista con el privado plenamente financiado. En ninguno de esos países es obligatoria la afiliación de los nuevos participantes ni de los existentes menores de cierta edad. En Colombia los afiliados pueden cambiarse cada tres años entre los planes público y privado, opción que sólo inicialmente se ofreció en Perú. El efecto potencialmente negativo de esto se puede sentir de tres maneras: a) si el plan público ofrece un beneficio definido, como en Colombia, se crea un precedente para el desempeño de los fondos privados, que puede reducir su incentivo para obtener mejores rendimientos; b) los costos administrativos y de transacción suben acusadamente si los afiliados eligen ejercitar su opción de cambio, y c) la elección puede producir una concentración de los pobres y quienes se encuentran en la tercera edad en el plan público.

La solución de este problema sería emitir leyes que eliminen o al menos reduzcan de manera considerable esa elección. Las opciones incluyen la prohibición total de cambiarse (una elección única y obligatoria), limitar el número y la frecuencia de cambios que se pueden realizar durante una vida e imponer un gravamen sobre los afiliados que ejerzan su derecho de cambio.

2. Un aspecto estrechamente relacionado con el anterior es el de los incentivos a los trabajadores para que se transfieran al nuevo plan; algunos esfuerzos de reforma recientes se enfrentan a dificultades en este sentido. En Chile, un incremento real en el salario neto indujo a muchos a cambiarse definitivamente. En Perú, aun cuando se concedió un incremento único de 13.5% al salario bruto de los transferidos, los índices de contribución del nuevo sistema alcanzan 15%, el cual se carga enteramente al empleado. En contraste, en el sistema público el índice de contribución es de 9%, del cual el empleado paga sólo 3%. En Colombia los índices son iguales en los sistemas público y privado y se incrementarán paulatinamente hasta 13.5%. México no otorga a los trabajadores bonos de reconocimiento que supuestamente reflejan sus derechos adquiridos en el sistema anterior a la reforma. En cambio, los trabajadores obtendrán una pensión garantizada igual que el promedio salarial de los últimos cinco años o el salario mínimo a la fecha de jubilación, lo que sea mayor, indizada en adelante al salario mínimo. Esta garantía se extiende a todos los trabajadores en transición, sin importar su edad. Empero, ello podría tener un efecto negativo en los incentivos para hacer funcionar bien el sistema (sobre todo porque genera el potencial para la evasión y un riesgo moral) y, dependiendo del comportamiento del salario mínimo, elevar de manera significativa el costo fiscal de la reforma.

3. En Colombia, Argentina, Perú y México se ha permitido que permanezcan algunos sistemas de reparto anteriores, especialmente para los trabajadores del sector público,¹⁹ mien-

tras que en Colombia se dejaron intactos varios regímenes especiales. En Perú coexisten un plan extremadamente generoso para los trabajadores del sector público (la llamada Cédula Viva) y los planes nuevos con pleno financiamiento para algunos empleados del sector privado. En México la reforma se concentra exclusivamente en los trabajadores del sector privado cubiertos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); no se ha incluido al del sector público (ISSSTE). Casi todos estos sistemas registran insuficiencia de fondos y dependen de subsidios fiscales,²⁰ lo que entraña el peligro de que los planes públicos que no se reformen representen una sangría fiscal. Sin embargo, algunos países han tomado acciones para conjurar ese peligro. El gobierno peruano considera cancelar la Cédula Viva de todos los nuevos participantes, que podrían elegir entre el plan de administración privada con pleno financiamiento u otro plan capitalizable de administración pública que funcione con las mismas bases. Los beneficiarios activos de la Cédula Viva recibirían un bono de reconocimiento que cubriría sus derechos adquiridos. En México están aún por formularse las opciones para resolver la crisis del ISSSTE. En el corto plazo se considera la posibilidad de duplicar el índice de contribución (de 7.25 a 13.07 por ciento) e incrementar la edad de jubilación (de 55 a 65 años) y los años mínimos de contribución (de 30 a 35). Esas medidas, sin embargo, no atacan de raíz las causas del problema.

4. En México y Uruguay se ha permitido que permanezca un administrador público de fondos de jubilación para competir con las empresas privadas por el manejo de las cuentas individuales para el retiro. Si bien en principio esto puede parecer inobjetable, tal vez en la práctica resulte muy problemático. La administración privada maximiza la probabilidad de que las inversiones sigan dictados económicos y financieros más que políticos. En parte por su vulnerabilidad a las consideraciones políticas, la tasa de ganancia sobre activos—incluso de los planes públicos de jubilación administrados con mayor éxito—está muy por abajo de sus equivalentes privados.²¹ Como resultado de esto, pero también por otras razones, los gobiernos pueden encontrar dificultades para asegurar reglas de juego equitati-

20. En Perú se estima que 50 000 empleados del sector público activos y 210 000 retirados están cubiertos por lo que se conoce como el sistema de Cédula Viva, en el cual las pensiones están ligadas a los salarios actuales. El valor actual de obligaciones jubilatorias existentes y futuras (en ausencia de una reforma) se estima en el equivalente a casi 11 000 millones de dólares. En México, el ISSSTE atendió a 285 000 pensionistas en 1995, con una proporción entre trabajadores activos e inactivos de 7.6 a 1. El punto de equilibrio en el que las contribuciones cubren las pensiones es de 14 a 1. Actualmente las pensiones absorben 48% del presupuesto del ISSSTE y dentro de cinco años absorberán 78%. El ISSSTE está obligado a proveer también una amplia variedad de servicios más, incluyendo servicios de salud, a sus miembros. Como en Perú, el índice de remplazo es de 100% del salario actual.

21. Durante la década de los ochenta el promedio del índice real de rendimiento de once fondos de jubilación de administración pública abarcó desde -37.4% en el caso de Perú hasta 4.8% del Seguro Social de Estados Unidos. En el mismo período, el rendimiento de las administradoras privadas de fondos de jubilación abarcó de 6.7 a 9.2 por ciento. Banco Mundial, *Averting the Old Age Crisis*, 1994.

19. Además del plan de jubilación de los militares, que tampoco fue tocado en Chile.



Hay una verdadera ola de reformas en la región pero, excluyendo a Chile, la de la jubilación es frágil y hay dudas en torno de su sustentabilidad en el largo plazo, sobre todo en términos políticos[...] La crítica situación de los planes públicos del sistema de reparto es una de de las razones fundamentales de las reformas. Muchos regímenes dependen de cuantiosos subsidios estatales por la insuficiencia de las contribuciones para financiar los gastos de jubilación

vas entre los competidores públicos y privados. Pueden, por ejemplo, estar tentados a reducir las opciones de inversión de todos los fondos para la jubilación a fin de facilitar la competencia del administrador público.

Las principales razones para permitir la permanencia de la administración pública son políticas. Como en el caso de México, el Congreso incorpora estipulaciones como parte del "precio político" por aprobar una reforma más amplia. Una vez que los fondos administrados por agentes privados hayan demostrado su buen funcionamiento será oportuno revisar de nuevo esa cuestión.

Los países pequeños...

En la actualidad la reforma de la jubilación se considera seriamente en algunas de las economías más pequeñas de la región: Bolivia y las naciones centroamericanas. Algunas características de estos países entrañan algunas modificaciones al "planteamiento estándar" contenido en *Averting the Old Age Crisis* (Prevención la crisis de la senectud) y aplicado en la reforma chilena.²² En general, esos países tienen una movilidad laboral internacional relativamente mayor, escasez de capital humano especializado, una débil administración tributaria, un estado menos "autónomo" y mayor vulnerabilidad política. Un planteamiento reformador podría requerir mayor dependencia

de servicios financieros internacionales para administrar el sistema y mayor libertad desde el principio para invertir los fondos de jubilación en instrumentos extranjeros. Ello sería muy importante para asegurar economías de escala y alcance en actividades como el procesamiento de cuentas, la recaudación de contribuciones y el pago de beneficios. Esto supondría una mayor armonización entre las prácticas regulatorias y contables nacionales y las normas internacionales.

En tales circunstancias, el gobierno podría simplemente contratar la operación de todo el sistema a un administrador de fondos reconocido internacionalmente y sujetarlo al régimen regulatorio de su país de origen. Aun cuando esta opción tendría algunas ventajas, presenta al menos tres inconvenientes: restringiría la competencia al proceso de selección más que a la operación del sistema; minaría la sustentabilidad de la reforma, ya que sería (o así se percibe) relativamente fácil que las autoridades revirtieran los cambios al cancelarse o terminarse el contrato, y menguaría considerablemente las externalidades de la reforma en el desarrollo de la capacidad institucional y regulatoria nacional.

Sería factible combinar el acceso al peritaje internacional y retener al menos algunas ventajas de la competencia mediante la liberación de algunos componentes del sistema (recaudaciones, beneficios, inversiones, servicios de seguro de vida) y su contratación con administradores separados. Los objetivos de sustentabilidad y desarrollo institucional se posibilitarían al comprometer a instituciones privadas y regulatorias nacionales en empresas conjuntas o sociedades con operadores internacionales.

22. Thomas Glaessner y Salvador Valdez-Prieto, *Pension Reform in Small Developing Countries*, Banco Mundial, 1996.

...y los sistemas subnacionales

En algunos de los países más importantes de la región, como Argentina y Brasil, los sistemas de jubilación estatales y provinciales sufren grandes problemas. En Argentina la mayoría de los planes de jubilación provinciales del sector público presentan un severo desequilibrio financiero. Las pensiones son generosas –100% del salario del último año e indizadas a los sueldos– y las contribuciones se han estancado o tienden a la baja. Durante muchos años esa situación se ocultó con la elevada inflación, pero cuando ésta se redujo resultó imposible seguir haciéndolo. Las obligaciones pensionarias carentes de financiamiento constituyen hasta una tercera parte de todo el déficit público en la mayoría de las provincias.

La reforma propuesta busca integrar los planes de jubilación provinciales con el sistema nacional reformado. Los nuevos participantes pertenecerán al sistema nacional con las mismas líneas que los demás (podrán elegir entre un plan de cuentas individuales con pleno financiamiento y uno público de sistema de reparto). Los trabajadores en activo mantendrán sus derechos adquiridos en el sistema actual, financiados mediante bonos de reconocimiento. Los hoy jubilados tendrían que ser “abueledos”.

Este aspecto representa el costo más grande del programa. De las provincias, 16 han optado por participar en el programa y si todos transfirieran sus fondos en el primer año el costo ascendería a 1 230 millones de pesos. Empero, es probable que esa participación se realice en dos o tres años. El costo total de la transferencia estará a cargo del gobierno federal, pues los gobiernos provinciales no sólo no cuentan con la capacidad financiera suficiente para participar de modo significativo, sino que la reforma tendrá para ellos un elevado costo político.

Los beneficios correspondientes a los empleados estatales provinciales (incluidos los legisladores que tendrán que aprobar las transferencias) bajarán sensiblemente. Por otra parte, el financiamiento federal para la reforma de la jubilación precisaría que los gobiernos provinciales participantes restructuraran su gasto público para lograr una reducción del déficit equivalente al costo de sus programas de jubilación.

En Brasil la situación es más complicada. Igual que en Argentina, muchos planes de jubilación estatales ofrecen beneficios generosos: pensiones de 100% del salario del último año e indizadas a los sueldos, más otras gratificaciones. Además, las contribuciones son casi de cero, de manera que la renta impositiva general financia las pensiones (en el estado de Río de Janeiro absorbe casi una tercera parte de su renta total). El problema de redistribución perversa que surge de vincular las pensiones al último año de salario se acentúa por la práctica de incorporarse tardíamente al servicio civil y “negociar” aumentos salariales anormalmente altos en los años inmediatamente previos al retiro. La corrupción y el favoritismo son ángulos importantes en el sistema.

Brasil difiere de Argentina en lo limitado de las opciones reformadoras. Primero, la constitución de 1988 garantiza a los trabajadores del sector civil un beneficio pensionario equivalente a 100% del último salario, junto con la seguridad del em-

pleo, los regímenes salariales y otros privilegios.²³ Segundo, aun si se modificara la constitución, un recorte drástico de los beneficios –incluso a los jubilados actuales– sería prácticamente la única opción para los estados que desean emprender la reforma.²⁴ Tercero, el sistema nacional no se ha reformado y padece graves debilidades y distorsiones en los sectores público y privado, por lo que no hay manera de que los estados transfirieran sus cargas. Al escribir estas líneas aún no estaba claro cómo se resolvería esa compleja situación. Cuando el impuesto inflacionario ya no es una opción (el índice inflacionario de Brasil es de cerca de 20% anual), en el corto plazo puede ser el incumplimiento de facto por parte de los estados en el pago de sus obligaciones pensionarias.

EL PAPEL DEL BANCO MUNDIAL

La reforma de la jubilación es un área muy *ad hoc* para la participación del Banco Mundial: tiene implicaciones macroeconómicas y fiscales de gran magnitud; incluye los programas sociales más grandes de los prestatarios; está estrechamente ligada a reformas complementarias en áreas de gran interés para el Banco, y es un asunto de desarrollo a largo plazo de primera importancia. Por tanto, el Banco ha intervenido ampliamente en ese esfuerzo latinoamericano dando asesoría informal (a veces confidencial) en las primeras etapas del desarrollo del programa y en ocasiones con trabajos formales económicos y sectoriales. La asesoría, que suele incluir consultores de planta del Banco o financiados por éste,²⁵ se concentra en los siguientes aspectos:

1. Ayuda para identificar el problema y su magnitud así como para determinar las consecuencias fiscales, macroeconómicas, sociales y de otra índole si se continúa con el actual sistema de reparto.

2. Colaboración para formular opciones de política que aborden los asuntos que surjan del diagnóstico; un marco conceptual con una aproximación amplia y práctica se encuentra en *Averting the Old Age Crisis*, obra publicada por el Banco en

23. Modificar la constitución requiere una mayoría de tres quintas partes del Congreso; el gobierno no logró durante la primera semana de marzo de 1996 la aprobación necesaria para abordar el asunto de las pensiones del sector público.

24. Por ejemplo, en el caso de Río de Janeiro, el Estado ya no puede prestar (la deuda pública registra serios atrasos) y el producto de la venta de activos sería irrisorio. Un plan de jubilación con pleno financiamiento para los empleados existentes no retirados requeriría un índice de contribución de 115%. Aun una pensión equivalente a un salario mínimo exigiría un índice de contribución de 16%. En las condiciones de retiro actuales, financiar plenamente un plan de jubilación para los que por primera vez se incorporan a la fuerza laboral requeriría un índice de contribución de 30%. La situación es parecida en la mayoría de estados del sur y sureste de Brasil, ya que el perfil demográfico de empleados públicos es parecido al de Río. En los estados con poblaciones menos maduras, como los del Nordeste, la reforma sería menos costosa, pero éstos tampoco pueden moverse sin cambios constitucionales.

25. Cabe destacar, que el Banco Mundial es el único organismo internacional que opera en América Latina que tiene una unidad central especializada de expertos con experiencia mundial en reformas del seguro social.

1994. Cabe señalar que sus prescripciones se deben adecuar cuidadosamente a las circunstancias de cada país.

3. Evaluación de los costos fiscales y de transición asociados a la reforma y recomendaciones para financiarlos.

4. Acceso a la tecnología y a modelos alternativos para proyecciones y simulaciones actuariales y macroeconómicas.

5. Complementación de los esfuerzos de otras agencias internacionales que operan en el área. Por ejemplo, el enfoque del Banco ofrece una opción conceptual adicional al de la Organización Internacional del Trabajo, que en la materia disfrutaba prácticamente del monopolio en América Latina. El Banco también colabora con el BID en varios países. La reforma del seguro social es una excepción a la regla generalmente válida en el sentido de que las agencias internacionales deben evitar traslaparse y duplicar esfuerzos, sobre todo en el trabajo analítico. Para un gobierno es importante tener acceso al mayor espectro posible de opciones para elaborar sus políticas y con frecuencia la dimensión mundial del Banco representa un valor adicional que se suma al trabajo realizado por otros.

6. Difusión de publicaciones y seminarios para inducir la opinión en favor de la reforma.²⁶

7. Apoyo a reformas complementarias, pues no es posible esperar que la reforma del seguro social funcione sola. Es necesario propiciarle un entorno favorable en otros sectores. La reforma de la jubilación no puede darse con un sector bancario débil, ya que sería muy riesgoso y poco recomendable que los fondos para las pensiones se convirtieran en poseedores de pasivos bancarios comerciales. Además, como los bancos probablemente fortalezcan sus vínculos directos con la industria de los seguros y las empresas que administran fondos para la jubilación (aun cuando, como en Chile, las AFP estén impedidas legalmente de realizar cualquier otro negocio), será menester impulsar un sistema financiero sólido. Asimismo, se requerirán reformas en los marcos legales y regulatorios de la industria de los seguros y el mercado de capital.

En América Latina una parte de las contribuciones para la jubilación se coloca a menudo en fondos especializados para la vivienda, que se suelen caracterizar por hipotecas subsidiadas, débil administración crediticia y comercial y rendimientos bajos o negativos de los activos. Requisito indispensable sería inducir un rendimiento real que financie pensiones adecuadas. Por último, numerosos planes de seguridad social anteriores a la reforma ofrecen beneficios en materia de salud y pensiones. Si debido a la estructura demográfica las contribuciones para la jubilación superan los desembolsos, el excedente se utiliza para subsidiar gastos de salud en lugar de invertirlo. Una reforma de la jubilación cortarían esa fuente de ingresos, lo que exigiría realizar reformas profundas en el sector salud.

En muy pocos casos la asesoría inicial del Banco conduce al desarrollo de operaciones de préstamos para apoyar las reformas de la jubilación, ya sea como asistencia técnica o como préstamos de ajuste. Sólo en tres países se han otorgado créditos para asistencia.

26. En un país donde la reforma se topaba con una severa oposición política, el conocimiento del trabajo del Banco por parte de diversos grupos sociales reforzó la posición del gobierno.

Cabe destacar que en la zona hay peritos en reformas de la jubilación, sobre todo de Chile. Este pionero mundial en la materia no sólo ha sido fuente importante de asesoría técnica en el resto de América Latina, sino también inversionista en empresas de administración de fondos para la jubilación en varios países.

Se puede pensar, en principio, que la reforma sería un caso clásico de préstamos de ajuste del Banco: costos iniciales fiscales, técnicos y políticos significativos a cambio de beneficios considerables a mediano y largo plazos. Sin embargo, sólo en cuatro naciones del área el Banco ha realizado, o se prepara para hacerlo, préstamos de ajuste para apoyar esas reformas. Sólo en uno de esos casos el préstamo es exclusivamente para apoyar la reforma nacional de la jubilación, no un componente de un programa de ajuste más amplio. Las razones para ello son: a) la naturaleza tan política de la reforma de la jubilación puede dificultarle a un gobierno que reconozca abiertamente el apoyo del Banco; muchas veces es necesario que éste adopte un perfil muy bajo y proporcione asesoría confidencial, y b) la reforma de la jubilación requiere de cambios en instituciones y capacidades que pueden tomar tiempo y no encajar bien con una operación tradicional de ajuste.²⁷

A diferencia del caso chileno, en la actualidad la reforma de la jubilación se desarrolla en un entorno democrático, con las implicaciones que se enumeran en seguida.


1. La sensibilidad política tiene un valor considerable.

2. Como resultado de lo anterior, el Banco debe adoptar un perfil muy bajo; en ocasiones su mejor contribución es proporcionar asesoría informal y abierta. Uno de los servicios más útiles que puede ofrecer a sus prestatarios en esta área es la clara articulación de las alternativas con el sistema actual junto con apoyo técnico y financiero a fin de emprender los cambios complementarios para que la reforma sea exitosa.

3. Lo mejor puede ser enemigo de lo bueno; en una democracia podría ser imposible completar de una sola vez la reforma "ideal" con todos los componentes. En particular, puede ser políticamente necesario conservar un sistema de reparto público paralelo al administrado de manera privada con pleno financiamiento, manteniendo viva la posibilidad de profundizar la reforma con el paso del tiempo.

4. Es muy importante observar otras experiencias, pues al ver que la gente recibe beneficios del nuevo sistema otros se sentirán motivados a incorporarse. Esto, a su vez, coloca un gran peso sobre los incentivos; no sólo hay que motivar a los trabajadores a unirse al nuevo sistema, sino que éste debe funcionar correctamente.

5. Que la reforma tome más tiempo significa que el Banco debe prepararse para recorrer "la vía larga". Esto significará ajustar correspondientemente los mecanismos de préstamo y asistencia técnica.

6. Dada la estrecha relación entre la reforma de la jubilación y las circunstancias políticas y económicas de la nación, es fundamental que el peritaje técnico se acompañe de un conocimiento profundo del país. 

27. Las operaciones individuales de ajuste pueden otorgar al Banco mayor flexibilidad para apoyar reformas en políticas como el seguro social.