

Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina

Andras Uthoff

Los sistemas de pensiones en América Latina se han organizado bajo esquemas contributivos tripartitos, con aportes de empleadores, empleados y el Estado. Su cobertura ha sido segmentada y muy baja porque un porcentaje significativo de su mercado de trabajo está compuesto por sectores de subsistencia, con baja productividad y un acceso precario e inestable a relaciones comerciales y financieras (asociados a empleos precarios, niveles bajos de ingreso y alta incidencia de la pobreza). Como resultado, los sistemas contributivos excluyen a una gran parte de los trabajadores y sus familiares de las prestaciones contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte, observándose grandes diferencias de cobertura entre los sectores formales e informales. El principal desafío hoy es el de lograr que los sistemas de pensiones incluyan de manera eficiente el financiamiento solidario, para combinar esquemas contributivos y no contributivos bajo la lógica de la seguridad social.

Andras Uthoff

Oficial a cargo,

División de Desarrollo Social de la CEPAL

 andras.uthoff@cepal.org

I

Introducción

Los sistemas de pensiones se han diseñado con el propósito de suavizar las fluctuaciones del consumo a lo largo del ciclo de vida y garantizar ingresos dignos en situaciones de vejez, invalidez y muerte. Sus funciones son de tipo social, destinadas a romper con la miopía del ahorro para la vejez y proveer de ingresos a los ancianos pobres mediante financiamiento solidario. Hoy se destacan también potenciales funciones económicas, como las de contribuir a la solvencia de las finanzas públicas, proveer de ahorro financiero para el desarrollo del mercado de capitales y abaratar el costo de contratación de la mano de obra para hacerla más competitiva.

El desarrollo de estos sistemas se ha sustentado en dos supuestos: i) el trabajador tiene pleno empleo y capacidad de ahorro a lo largo de su ciclo de vida activa; y ii) las familias disponen de un proveedor principal, cuyo aseguramiento protege al resto de sus miembros. Con estas premisas, los sistemas combinan instrumentos contributivos (ahorro y aseguramiento) para financiar prestaciones ante pérdidas inesperadas

de ingresos por invalidez y muerte temprana, así como para permitir una vejez digna (longevidad). Las contribuciones han sido tradicionalmente de naturaleza tripartita, con aportes del trabajador, el empleador y el Estado, destinadas a proteger al primero, en su calidad de receptor principal de ingresos, y a su familia. En algunos países hay pensiones no contributivas para los adultos mayores pobres, las que se financian mediante impuestos generales.

Este artículo coloca el debate acerca de las reformas a los sistemas de pensiones en el contexto de las principales características de la región y examina luego las implicaciones que tales características tienen sobre las presunciones que realizan los sistemas de pensiones. A la luz de tales condicionamientos, analiza la validez de las opciones que se han utilizado en las reformas; destaca los principales resultados que se observan en la región y formula algunas conclusiones acerca de la importancia que tendrá para la solución del tema previsional la propuesta de la CEPAL de avanzar hacia un pacto de cohesión social destinado a dar un rostro humano al pacto fiscal.

II

Principales características de la región

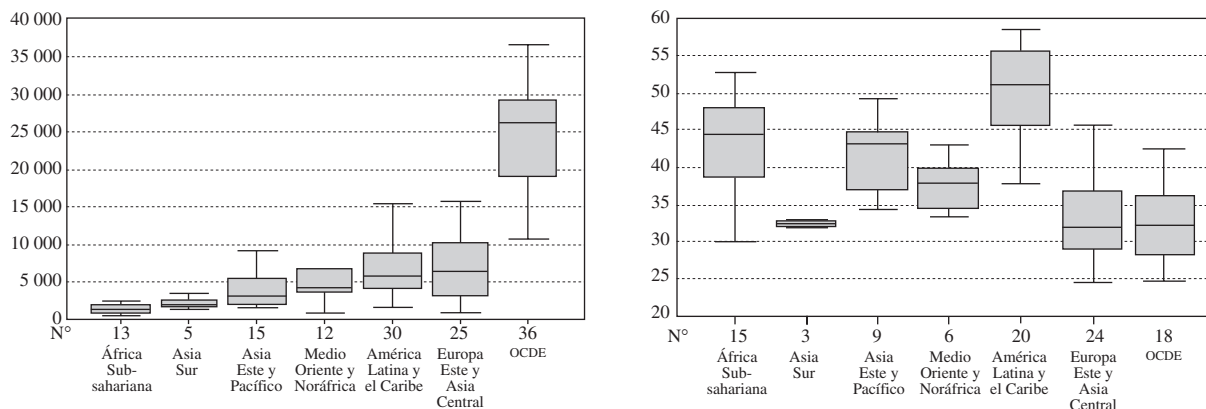
Llama la atención comprobar que ha habido omisión de las características estructurales de los países de América Latina y el Caribe, las que a la hora de evaluar el resultado de los sistemas de pensiones en la región se han revelado como fundamentales, casi con independencia del tipo de reforma realizada. En esta oportunidad quisiera destacar sólo cinco de esas características. En primer lugar, el nivel medio de desarrollo de la región: en promedio, su producto interno bruto (PIB) per cápita es levemente superior a 5.000 dólares, de modo que está muy por encima del de regiones en desarrollo de África y Asia, pero es cinco veces menor que el del conjunto de países desarrollados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (gráfico 1). El efecto principal de esta característica es que en el nuevo paradigma de la globalización, América Latina y el Caribe ha sido con-

siderada una región de clase media, capaz de atraer capitales internacionales para satisfacer sus necesidades de desarrollo y de establecer tratados de comercio para vender sus productos en los mercados internacionales. Pero en realidad, lejos de fortalecer un acceso estable a tales mercados, las corrientes internacionales de capital han sido esquivas para algunos países y volátiles para otros, y el mercado de comercio sigue limitado por prácticas proteccionistas y de inestabilidad de los precios de los productos básicos. A la postre, los países de la región han visto aumentar su vulnerabilidad externa, han experimentado fuertes crisis de financiamiento y comercio, y han pasado por importantes crisis financieras y de balanza de pagos, con enormes costos sociales en las fases de ajuste.

En segundo lugar, la región tiene un récord histórico de desigualdad. De hecho, si se la mide por el

GRÁFICO 1

Grandes regiones: Producto interno bruto per cápita y coeficientes de Gini



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial (2004).

coeficiente de Gini, la desigualdad en la región es la mayor a nivel global. Esto significa principalmente que, por una parte, dados los actuales niveles de desarrollo, quedan amplios sectores de la población en situaciones de pobreza e indigencia, y por otra, que con esos patrones de desigualdad se necesitan mayores tasas de crecimiento para superar la pobreza (CEPAL, 2005a), las que no se han dado de manera estable en la región durante las últimas décadas.

En tercer lugar, algunos indicadores elaborados por la CEPAL sugieren que las economías de la región han llevado a cabo en gran medida las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales sobre la introducción de reformas estructurales encaminadas a liberalizar la economía y dar mayor espacio en la asignación de recursos al mercado y al sector privado (gráfico 2). Esto ha dejado al descubierto grandes fallas de regulación y supervisión de mercados en las nuevas industrias que han surgido en torno a la administración de servicios públicos y de políticas sociales.

En cuarto lugar, es importante destacar que si bien las reformas propuestas que limitan el papel del Estado al de regulador, supervisor y distribuidor lo excluyen de la gestión de las empresas,¹ no lo liberan de su responsabilidad de concebir e implementar mecanismos que protejan los derechos de los más pobres, en parti-

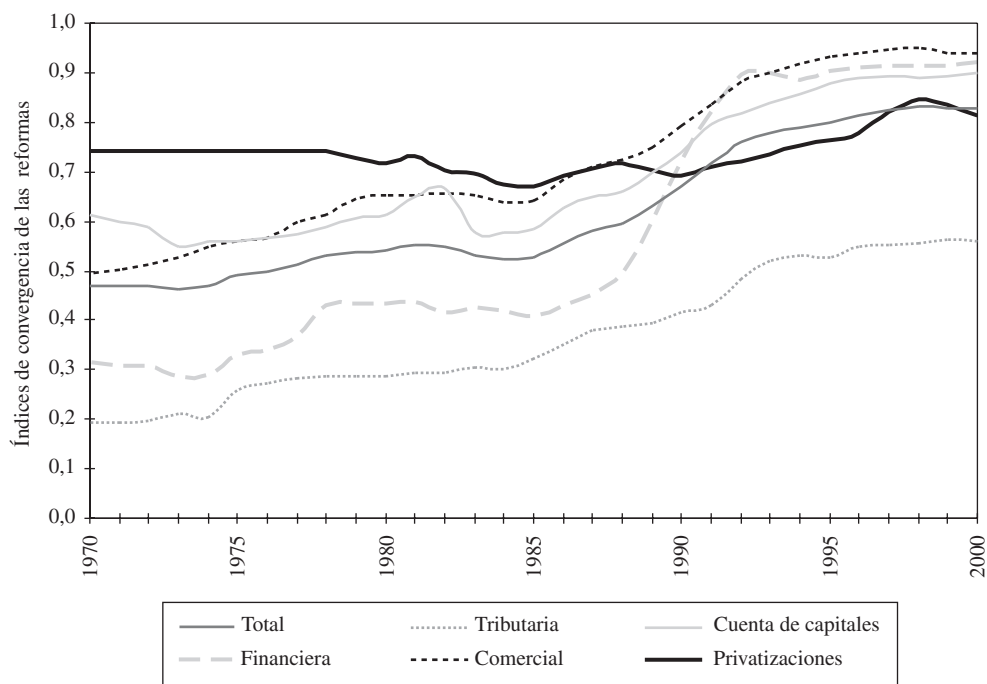
cular frente a los riesgos de salud y los problemas de empleo y previsión. En especial, debe protegerlos del riesgo estructural que significan los mecanismos de transferencia intergeneracional de la pobreza, es decir, de que la condición de pobreza en que nacen muchos de sus ciudadanos determine en gran medida su exclusión de oportunidades de nutrición, alimentación, vivienda y trabajo decente. En los temas del desarrollo que nos ocupan ocurre, paradójicamente, que ante estas necesidades que se acrecientan cuando es menor el nivel de desarrollo de los países, disminuye la carga tributaria con que se pueden financiar los gobiernos para encarar estas tareas. Como se observa en el gráfico 3, el gasto público de América Latina como porcentaje del PIB se elevó de 15% a 25% entre los decenios de 1970 y 1980, para luego caer a alrededor de 20%. Esta cifra es inferior a la mitad de la que destinan a este fin los países de la Unión Europea, donde el Estado de bienestar es importante. Puesto que el nivel de desarrollo expresado en PIB per cápita de la Unión Europea es cinco veces mayor que el de América Latina, se concluye que por persona el gasto público de la Unión Europea es diez veces mayor que el de América Latina.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar los riesgos propios de la globalización, que generan un nuevo dilema a los sistemas de protección social. Puesto que los países de la región han sido considerados de ingreso medio, han tenido que buscar en los mercados internacionales las fuentes de financiamiento de su desarrollo y la colocación de sus productos de exportación. Así, estas economías se han tornado más vulnerables

¹ Aun cuando muchos países han continuado con la gestión pública de empresas estratégicas (por ejemplo, empresas del cobre en Chile y del petróleo en México y Rep. Bolivariana de Venezuela).

GRÁFICO 2

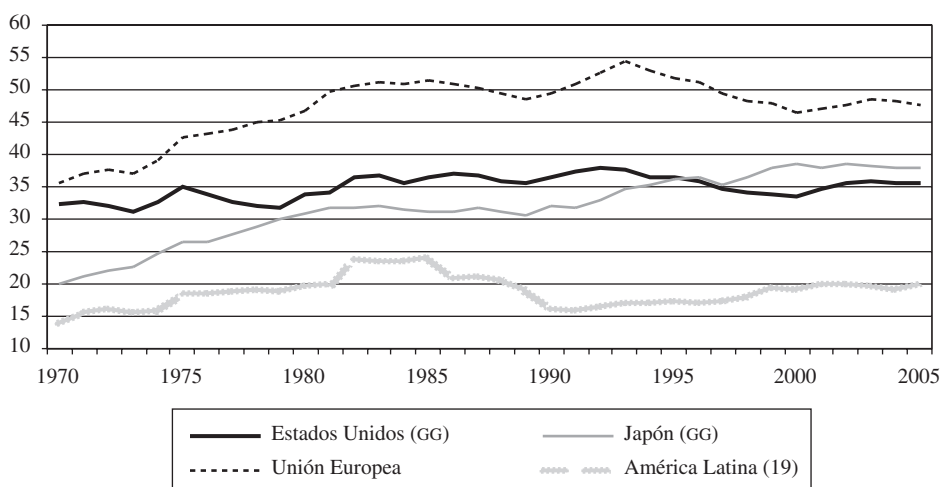
América Latina (17 países): Evolución del grado de convergencia de las reformas



Fuente: CEPAL, sobre la base del proyecto "Crecimiento, empleo y equidad: América Latina y el Caribe en los años noventa" (HOL/97/6034), con datos hasta 1995 de Morley, Machado y Pettinato (1999).

GRÁFICO 3

Comparaciones internacionales: Evolución del gasto público, 1970-2005^a (En porcentajes del PIB)



Fuente: Para América Latina, datos de la CEPAL sobre la base de información oficial; para países de la Unión Europea, Japón y Estados Unidos, datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

^a GG = gastos del gobierno.

a los cambios en los mercados internacionales, lo que a falta de una arquitectura financiera internacional que coordine las macroeconomías y garantice la estabilidad las ha hecho más sensibles a crisis internacionales. Desde el punto de vista de la protección social, es importante observar que la economía regional se ha hecho más volátil e incierta y que las medidas de ajuste aplicadas para hacer frente a crisis financieras con importantes costos sociales son procíclicas y ponen más presión sobre el mercado de trabajo, aumentando los problemas de subempleo y desempleo, y exigen del Estado ajustes en sus gastos cuando más necesitan de ellos.

III

Consecuencias para la protección social

Las características de la región tienen a lo menos cuatro efectos en el desarrollo de nuevos sistemas de protección social. Estos dicen relación con: i) la brecha del Estado de bienestar que se manifiesta al combinar las dinámicas de la población, el mercado de trabajo y las finanzas públicas; ii) las nuevas manifestaciones culturales derivadas de las estrategias de supervivencia que han debido asumir las familias frente a esta situación; iii) la creciente divergencia de la región respecto a los países más desarrollados en las últimas décadas, y iv) finalmente la convicción de que el combate contra la pobreza no prospera en los términos previstos.

Si bien la región en su conjunto se encuentra en una fase de transición demográfica plena, la dinámica poblacional difiere entre distintos grupos de países. Así, un grupo compuesto por Bolivia y Haití se encuentra en una fase incipiente, con tasas de fecundidad aún altas y aumento de la población joven respecto de aquella en edad de trabajar. Un segundo grupo, compuesto por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, se halla en una fase moderada de transición demográfica: ha habido un fuerte descenso de la fecundidad y comienza a reducirse la población joven respecto de aquella en edad de trabajar, pero todavía es baja la proporción de personas de edad avanzada. Un tercer grupo de países, conformado por Brasil, Ecuador, Colombia, Costa Rica, México, Perú, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana, está en una etapa plena de transición demográfica; se ha consolidado hace algunos años el descenso de la fecundidad y, junto con continuar el

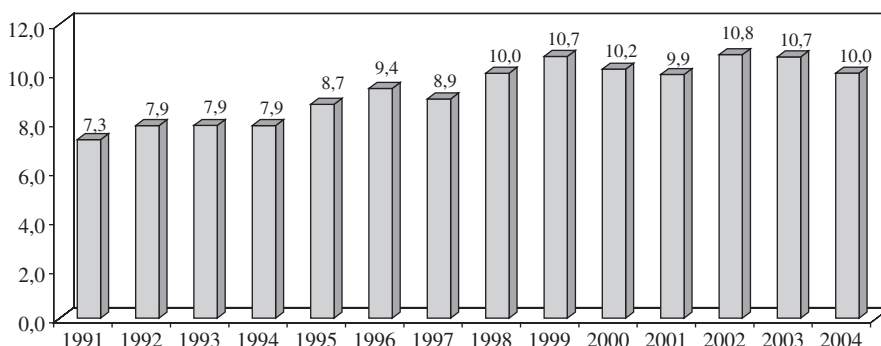
En definitiva, la protección social en América Latina debe mejorar en el contexto de sociedades que, por un lado, son consideradas “maduras” y que dentro del paradigma de la globalización deben desarrollarse en un mundo cada vez más inestable y someter sus economías a una creciente liberalización, reduciendo el papel del Estado. Pero estas sociedades, por otro lado, traen una carga histórica de desigualdad entre sus ciudadanos, además de bajo crecimiento y crisis de inversión, de modo que sus gobiernos carecen de los instrumentos necesarios para superar los problemas históricos de desigualdad en medio de crisis de crecimiento y empleo.

decrecimiento de la población joven respecto de aquella en edad de trabajar, comienza a aumentar la población en la tercera edad. Finalmente, un cuarto grupo de países se encuentra en una fase avanzada de transición demográfica, ha consolidado el descenso de la fecundidad, exhibe avances todavía importantes en la disminución de la mortalidad, y aumenta significativamente la proporción de personas de la tercera edad respecto de aquellas en edad de trabajar.

Sin embargo, este indicador usado tradicionalmente para medir la dependencia demográfica y alertar sobre posibles fallas en la solvencia de sistemas de reparto para financiar pensiones, supone que la población en edad de trabajar desea y puede encontrar trabajo productivo, competitivo y/o decente. La realidad dista mucho de ser esa y los datos para América Latina muestran tres hechos que lo contradicen. En primer lugar, un gran porcentaje de aquellos en edad de trabajar continúa inactivo, ya sea por dificultad de compatibilizar el cuidado del hogar con el mercado de trabajo o porque el mercado no valora adecuadamente sus costos de oportunidad. En segundo lugar, de aquellos que sí desean trabajar, la proporción que no encuentra trabajo y permanece desempleado ha subido de 7% a 10%, observándose hoy que uno de cada diez se encuentra desempleado. Finalmente, estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la CEPAL indican que de cada diez empleos generados en los últimos años, seis a siete lo han sido en el sector informal, con lo cual ha aumentado la proporción de este segmento del mercado de trabajo entre los ocupados (gráficos 4 y 5).

GRÁFICO 4

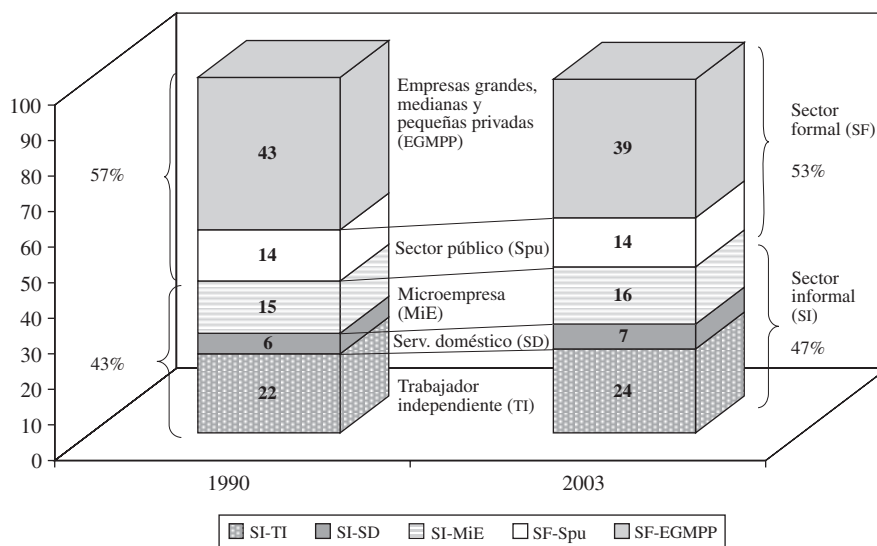
América Latina: Desempleo abierto, entre 15 y 64 años
(Porcentaje de la población económicamente activa)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (CEPAL, 2005b).

GRÁFICO 5

América Latina: Estructura del empleo no agrícola
(Porcentajes)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2005).

1. La brecha del Estado de bienestar

Los cambios en la dinámica demográfica, del mercado del trabajo y de las finanzas públicas son elementos claves para definir el perfil de la brecha del Estado de bienestar.

En un artículo anterior (Uthoff, Vera y Ruedi, 2006) se utilizaron datos de panel a nivel nacional² de los años 1997 y 2002 para examinar el comportamiento de un indicador de dependencia definido como el co-

eficiente de menores, adultos no activos, adultos con empleos informales, desempleados y adultos mayores, por un lado, y trabajadores formales, por otro. La regresión arrojó un coeficiente negativo de $-2,65\%$ para la relación entre el indicador de dependencia formal y

² Los datos utilizados para Argentina y Uruguay fueron urbanos, ya que son los que están disponibles, pero en todo caso la mayor parte de la población de estos países es urbana. En Uthoff, Vera y Ruedi (2006) pueden verse los detalles de la derivación de la curva.

el PIB per cápita.³ Esta relación representa sistemáticamente la demanda de protección social.

Los países con altos índices de dependencia y bajo nivel de ingreso per cápita tienen una elevada demanda de protección social, la que debe satisfacerse mediante transferencias públicas o privadas. Los países más ricos enfrentan requerimientos menores.

Se puede derivar una curva de oferta potencial de servicios sociales por parte del Estado, vinculando el PIB per cápita de los países con la cantidad de personas dependientes en relación al número de ocupados formales que este podría “proteger”. Para ello suponemos que el Estado es capaz de otorgar a cada individuo dependiente un monto determinado de beneficio (igual para todas las categorías de dependientes) cuya suma equivale al monto total de recursos destinado a gasto social en América Latina.⁴

Incluyendo ambas curvas en el gráfico 3 es posible ilustrar la brecha del Estado de bienestar y realizar a partir de ella una tipología de países.⁵

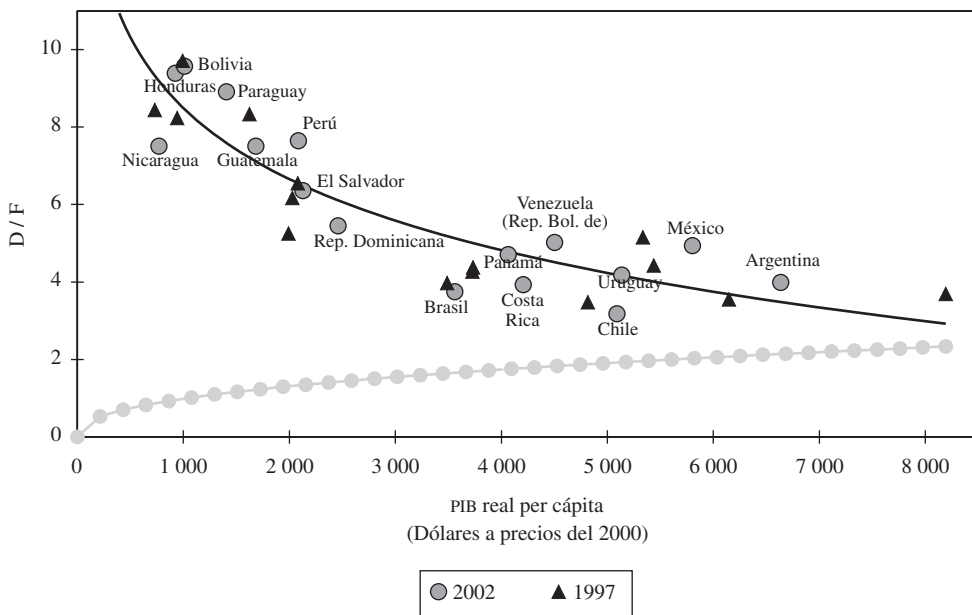
Si bien la existencia de una brecha de bienestar justifica modelos de sistemas que buscan el complemento del financiamiento privado, no elimina la responsabilidad del Estado de proteger a quienes llegan a la vejez sin haberse podido autofinanciar prestaciones jubilatorias. La principal debilidad de las reformas recientes ha sido su excesivo énfasis en los sistemas contributivos, su alto costo y el haber restado recursos al Estado para aliviar la pobreza en la vejez.

2. Dos nuevas manifestaciones culturales

La distancia entre las necesidades totales de protección social que presentan los dependientes y las posibilidades del Estado de satisfacerlas se reduce con el nivel de desarrollo, medido por el PIB per cápita (gráfico 6). Esas necesidades de protección social podrán ser cubiertas por el resto de la economía en medidas que dependen de la situación de ingreso y de la capacidad de pagos de bolsillo. En aquellos casos en los cuales

GRÁFICO 6

América Latina: Necesidades y posibilidades de protección social en algunos países



Fuente: Elaboración propia.

³ La estimación de la regresión sobre la base de datos de panel, así como el test de Hausman sobre la aplicabilidad del modelo de efectos aleatorios, pueden solicitarse a los autores citados. El mismo coeficiente surgiría de una estimación con datos mancomunados. Los datos del PIB per cápita del año 2002 corresponden a Indicadores

del Desarrollo Mundial, del Banco Mundial, y están expresados a precios del 2000.

⁴ Se consideró el promedio del gasto social de América Latina sobre la base de 16 países.

⁵ El β utilizado en este caso es de 0,35.

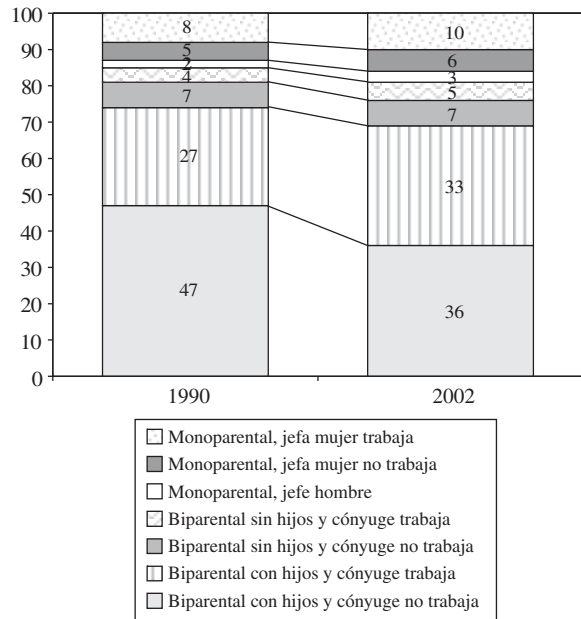
la protección social pública aunada con el gasto privado no resulte suficiente, la brecha generada se manifestará en un bajo desempeño de los indicadores sociales; por generar un panorama social insatisfactorio, se ha manifestado en importantes cambios en la estructura familiar (Arriagada, 2005), así como en significativos movimientos de remesas causadas por los movimientos migratorios, los cuales se estima han contribuido a paliar la situación de pobreza de millares de hogares en la región (gráficos 7 y 8).

3. América Latina no converge

La tercera característica de la región es que la última década no ha sido una de crecimiento alto y estable. Por el contrario, como informó la CEPAL a la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo, la experiencia de apertura de la región a los mercados financieros y de comercio internacionales acrecentó la vulnerabilidad externa y se tradujo en un crecimiento inestable y, en promedio, lento. En particular, el acceso a los mercados financieros internacionales fue segmentado y muy volátil, los mercados comerciales continuaron con prácticas proteccionistas, y a la postre

GRÁFICO 7

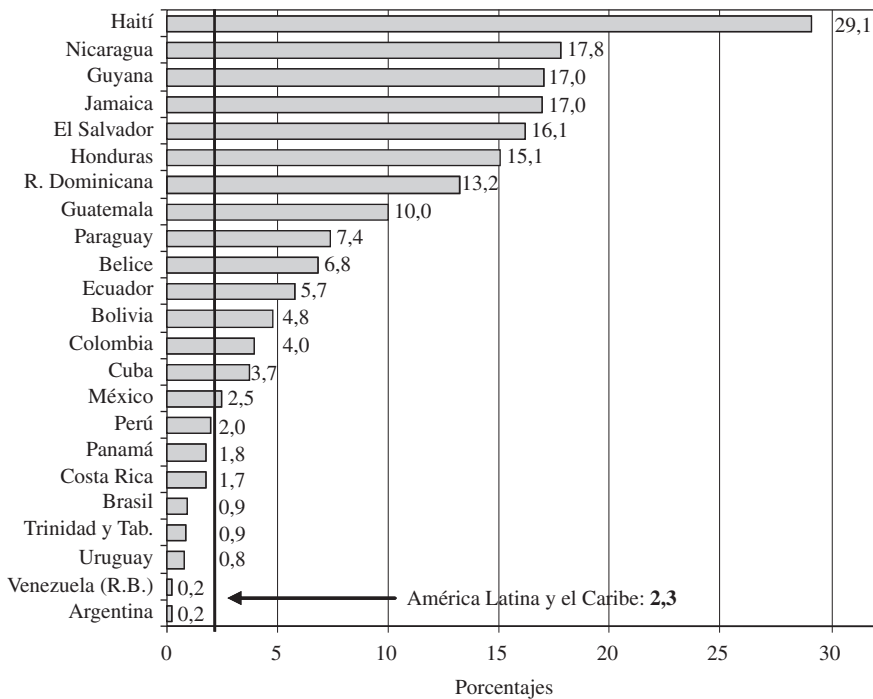
América Latina: Cambios en la estructura familiar, 1990 y 2002
(Porcentajes)



Fuente: Arriagada, 2005.

GRÁFICO 8

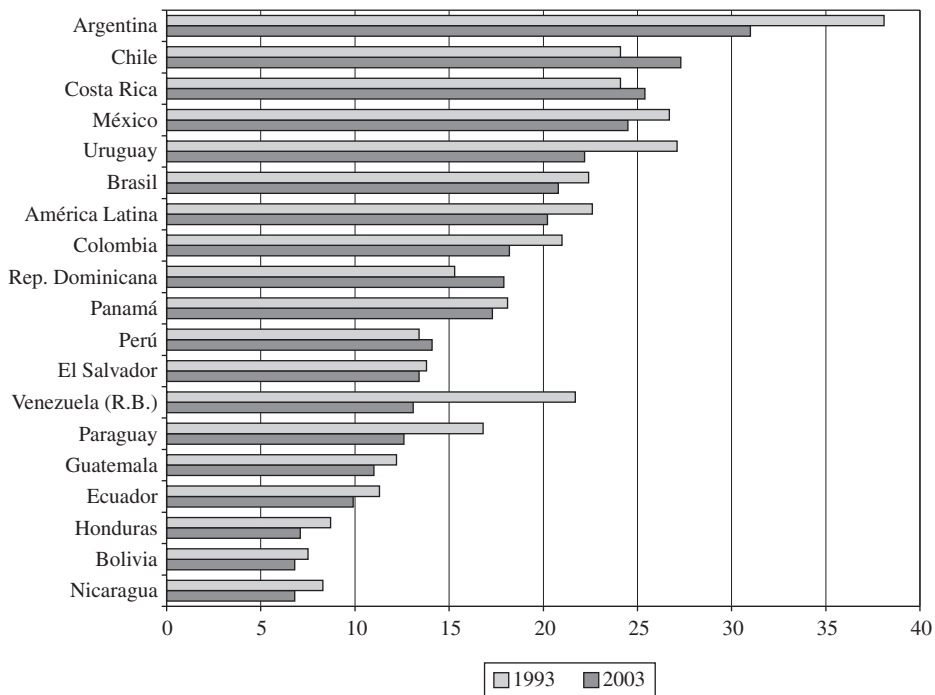
América Latina y el Caribe: Remesas recibidas, 2004
(Porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL (2005c).

GRÁFICO 9

América Latina: Indicador de convergencia y población excluida, 1993-2003
(PIB per cápita respecto al de Estados Unidos)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cuentas nacionales.

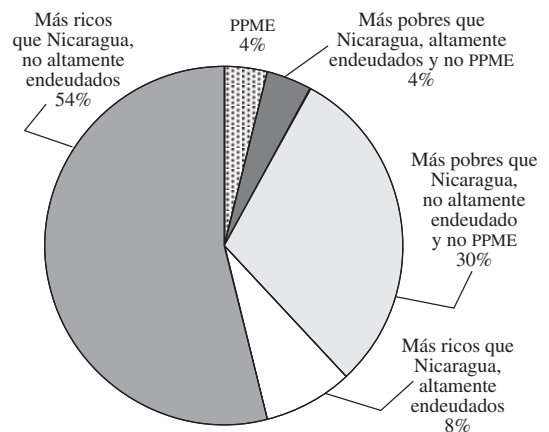
el crecimiento resultó sensible a las crisis financieras internacionales. Por su parte, la arquitectura financiera internacional no pudo evitar los fenómenos de contagio en la región.

El resultado se refleja en lo que aconteció con el PIB per cápita. Con muy pocas excepciones, los países de la región tenían en 1993 un PIB per cápita que representaba una fracción mayor del PIB de los Estados Unidos que en 2003, a comienzos del nuevo milenio. Según este indicador muy preliminar del desarrollo, la región no convergió hacia los niveles de desarrollo estadounidenses (gráfico 9).

Lo que agrava aun más esta situación es que, dados los altos niveles de desigualdad dentro de América Latina, su bajo crecimiento, el efecto de las crisis de endeudamiento y la incidencia de la pobreza (40% de la población), puede estimarse que la región continúa viviendo en forma similar a la de quienes habitan en países pobres muy endeudados, como Nicaragua. En suma, la región es altamente excluyente (gráfico 10).

GRÁFICO 10

América Latina: Población que calificaría para ayuda, según diferentes modalidades de la iniciativa PPME^a
(En porcentajes de la población)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial; Machinea y Uthoff (2005, p. 41).

^a Iniciativa PPME = Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados.

4. El combate contra la pobreza no prospera

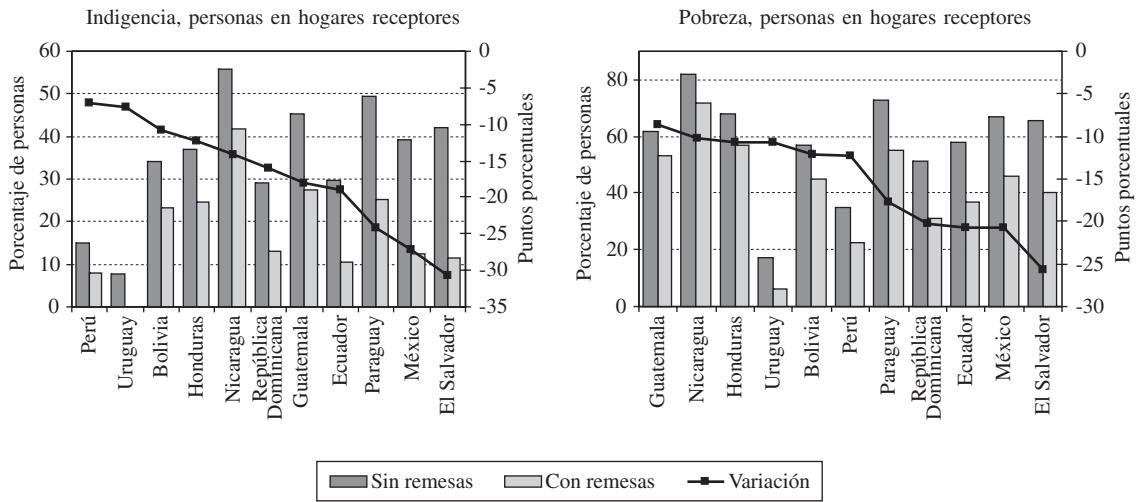
Una cuarta característica de la región es que frente al poco desarrollo durante la década de 1990, las limitaciones propias del Estado de bienestar y de las estrategias de sobrevivencia de los hogares más vulnerables han impedido que el combate a la pobreza prospere en forma significativa. De hecho, si bien se estima que las remesas han contribuido a reducir la incidencia de la pobreza en los hogares de familiares receptores, y que

las transferencias del Estado también han contribuido a paliarla, el resultado final ha sido que el efecto de tales transferencias sobre la incidencia de la pobreza es muy inferior a la que se observa en los países desarrollados y que aún no se reducen los niveles de pobreza a aquellos observados en años previos a la crisis de la deuda (gráficos 11 y 12).

De hecho, para la región en su conjunto la incidencia de la pobreza mostró por una vez un marcado efecto de serrucho, viéndose que la elasticidad pobreza-

GRÁFICO 11

América Latina (11 países): Impacto de las remesas sobre las tasas de pobreza e indigencia en hogares receptores, alrededor del 2002^a

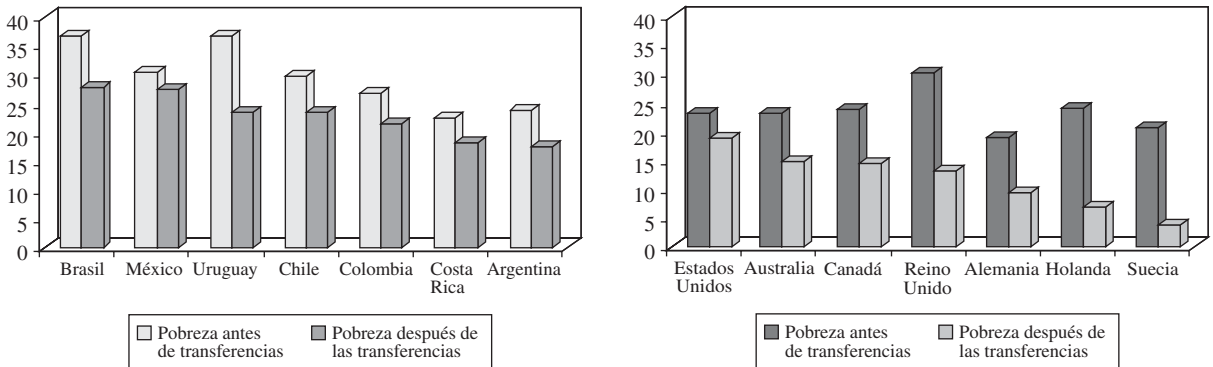


Fuente: CEPAL (2005c).

^a En Uruguay y Ecuador sólo se considera el área urbana.

GRÁFICO 12

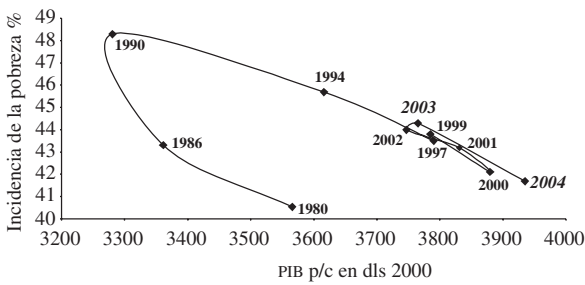
América Latina y Europa: Efectos de las transferencias del Estado sobre la pobreza relativa



Fuente: Para América Latina, elaboración propia con datos de las encuestas de hogares disponibles (en Uthoff y Ruedi, 2005). Sobre los países de la OCDE, Smeeding and Ross (2001).

GRÁFICO 13

América Latina: Incidencia de la pobreza y producto interno bruto por habitante



Fuente: CEPAL (2004a). Las cifras de pobreza para 2003 y 2004 corresponden a proyecciones.

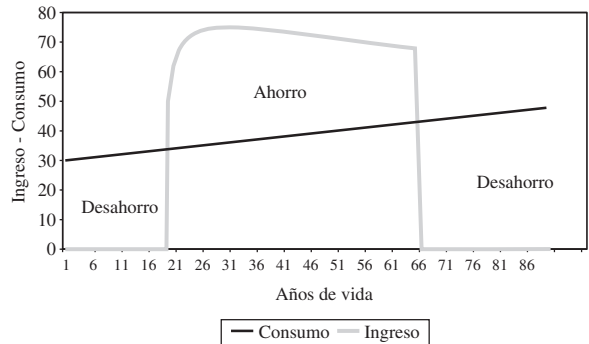
producto fue mucho mayor durante la etapa recesiva que en la posterior etapa de recuperación del PIB durante la década de 1990. Si bien este efecto desapareció con las últimas crisis, dejó a la incidencia de la pobreza en un nivel mucho más alto que el de 1980, mientras que el PIB per cápita regional fue casi un 12% mayor (gráfico 13).

Lo que se desprende de lo anterior es que cabe cuestionar en la región la teoría del ciclo de vida en que se basan los sistemas de pensiones, puesto que valora la tesis de que todos los trabajadores deben ahorrar durante la fase activa de su ciclo de vida, para desahorrar durante la fase de retiro en la vejez (gráfico 14).

Esta tesis puede verse cuestionada por al menos los siguientes factores: i) una alta proporción de la población vive en la pobreza con trabajos inestables y precarios, muchas necesidades inmediatas y una alta tasa de descuento que limita su capacidad de ahorro de largo plazo; ii) una creciente proporción de mujeres debe encabezar hogares uniparentales o complementar el ingreso del cónyuge para la subsistencia, rompiendo así con el esquema de hombre proveedor y mujer al cuidado de

GRÁFICO 14

Ingreso y consumo a lo largo del ciclo de vida



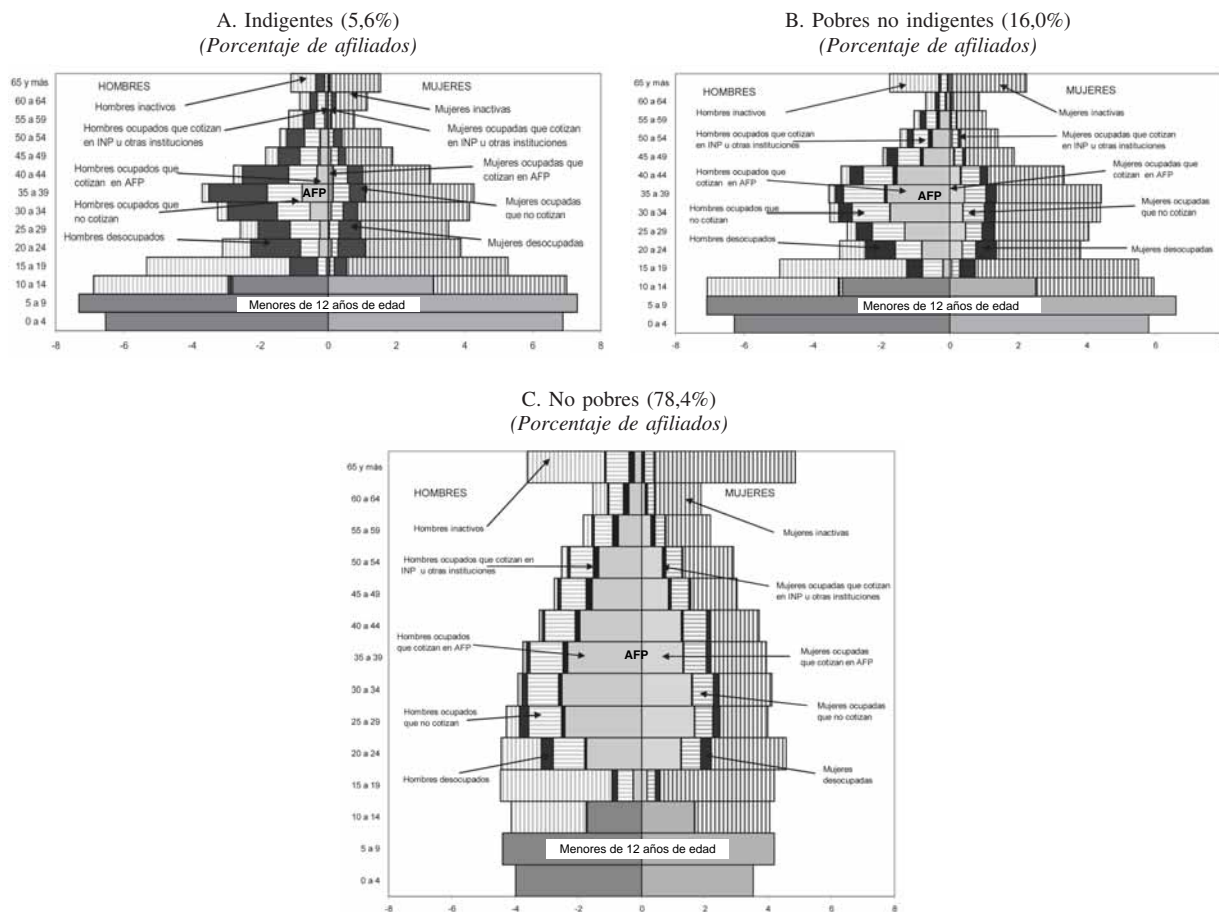
Fuente: Elaboración propia.

la casa, pero sin eliminar la dualidad de roles en esta última tarea, por lo cual la mujer tiene mayores dificultades para emplearse en forma estable, y iii) una creciente proporción de trabajadores encuentra empleo esporádico y no tiene la estabilidad de ingreso que supone la teoría del ciclo de vida.

En definitiva, como se ilustra respecto al caso chileno (gráfico 15), los modelos contributivos tienden a mostrar una baja densidad de cotizaciones, que refleja tanto la voluntad o necesidad de permanecer inactivos, dedicándose al cuidado del hogar, como la incidencia del desempleo, la precariedad del trabajo y los bajos niveles de ingreso; todo esto hace que la participación en los sistemas contributivos reproduzca las inequidades propias del mercado de trabajo y de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, al final solo accederán a beneficios dignos aquellos con capacidad de emplearse en forma estable y con buenos ingresos. Como la gran mayoría no se halla en tal situación, estos modelos esquema dejarán sin pensiones dignas a un alto porcentaje de la población, en particular mujeres y personas de bajos ingresos.

GRÁFICO 15

Chile: Afiliados que cotizan en el sistema de pensiones, según sexo, edad y situación de pobreza^a



Fuente: Tabulaciones especiales sobre la base de la Encuesta Socioeconómica Nacional (CASEN, 1998).

^a INP = Instituto de Normalización Previsional; AFP = Administradoras de Fondos de Pensiones.

IV

Reformas a los sistemas de pensiones

El diseño de los sistemas de pensiones y sus reformas ha tendido a olvidar el componente solidario y distributivo que implica generar un sistema de financiamiento para las personas pobres en la vejez. Se ha centrado en cambio en el componente contributivo, al cual además se le ha exigido que cumpla funciones económicas, como las de contribuir a la solvencia del sector público, generar ahorro financiero y ayudar al desarrollo del mercado de capitales, y también ser de

bajo costo para mejorar la competitividad de la mano de obra.

El mecanismo tradicionalmente utilizado para administrar financieramente las contribuciones y transformarlas en prestaciones ha sido el de reparto a través de primas medias escalonadas, incluyendo normativas para establecer un contrato de ahorro entre generaciones y un fondo para cubrir los riesgos probables de invalidez y muerte, así como reservas

para los cambios demográficos previsibles. El sistema de pensiones no contributivas, cuando existe, se financia con cargo a impuestos generales y transferencias (Mesa Lago, 2004 y 2000).

Los sistemas de reparto han sido puestos en tela de juicio por varios motivos, entre ellos los siguientes: i) porque la administración de fondos de ahorro para acontecimientos ciertos como la vejez difiere significativamente de la administración de fondos de seguros en casos de eventos probables de enfermedad, así como de invalidez y muerte prematura; ii) porque su régimen de financiamiento mediante el reparto entre generaciones no permite hacer frente a cambios demográficos significativos como los que acompañan al rápido envejecimiento de la población latinoamericana;⁶ iii) porque el fondo de reparto es claramente vulnerable al “uso político” de sus recursos, ya que siempre existió la posibilidad de que los gobiernos se endeudaran con estos fondos para fines loables de financiamiento de su política pública, pero sin que siempre se garantizara el necesario equilibrio entre riesgo y rentabilidad para resguardar los fondos de reserva destinados a pagar beneficios de largo plazo; iv) porque la naturaleza del aporte al sistema y su relación con las prestaciones permiten importantes subsidios cruzados que no son transparentes, no siempre son solidarios y pueden afectar la solvencia del sistema.

Estas cuatro debilidades de los sistemas de reparto han constituido la base del conjunto de argumentos utilizados por las instituciones financieras internacionales⁷ para justificar la necesidad de reformas estructurales, en contraposición a las tradicionales reformas paramétricas que daban cuenta de los ajustes actuariales necesarios para asegurar la solvencia de los sistemas. Inspiradas en el modelo neoliberal de pensiones desarrollado bajo el régimen militar en Chile, dichas instituciones promovieron reformas estructurales que intentaban establecer una estricta conexión entre el esfuerzo individual y el beneficio, transformando las contribuciones en cuotas de ahorro que quedan en cuentas individuales para el retiro, bajo el control de Administradoras de Fondos de Pensiones que gestionan las inversiones según las normas establecidas

⁶ Estos resultan de la acelerada transición demográfica que desde mediados de la década de 1960 se ha traducido en un fuerte descenso de la fecundidad. Junto a paulatinos aumentos de la longevidad, la reducción de la fecundidad ha acarreado significativos cambios en la estructura etaria de la población, que afectan la capacidad de los sistemas para mantener un adecuado balance entre contribuyentes y beneficiarios del fondo de reparto.

⁷ Véase Banco Mundial (1994).

por una superintendencia. A diferencia del contrato intergeneracional, en virtud del cual los aportes de los trabajadores contemporáneos financiaban los beneficios de los que estaban retirados a esa misma fecha, en el modelo neoliberal se impulsa un contrato individual en el que la pensión del trabajador es financiada por el fondo que este es capaz de acumular mediante la suma de sus aportes debidamente capitalizados; en este caso, es el propio trabajador quien asume los riesgos del cambio demográfico, que se traduce en mayores esperanzas de vida a la edad de retiro, así como los riesgos financieros de la capitalización a lo largo de su vida.

Sin embargo, no todos los países han realizado reformas de este tipo. En la actualidad es posible distinguir tres tipos de reforma: i) las reformas paramétricas, en las que destacan los modelos nocionales de contribuciones definidas; ii) las reformas estructurales, y iii) las reformas que complementan los actuales sistemas con mecanismos de ahorro adicionales.

Al reforzar el vínculo entre las contribuciones de un afiliado y sus beneficios, llegando en el caso extremo a plantear como mecanismo de financiamiento su administración en cuentas de ahorro individuales, los sistemas han experimentado todas las consecuencias que se advierten en la sección anterior: se desarrollaron mercados de administradoras de fondos de pensiones difíciles de regular, y las soluciones tendieron a reproducir las desigualdades en vez de compensarlas.

1. Las opciones en materia de reformas estructurales

En la concepción de los sistemas de pensiones en América Latina influyó mucho el “seguro social” impulsado en otro tiempo por el canciller Bismarck en Alemania, que estableció la protección de los trabajadores contra los riesgos de vejez, invalidez y enfermedad.⁸ En su

⁸ Los principios originales que sustentaron el seguro social eran la obligatoriedad de la cotización de empleadores y trabajadores y el papel regulador del Estado. Tras la creación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919, se estableció dicho seguro como instrumento fundamental de protección de los trabajadores y sus familias, pero se aplicó solo a ciertas categorías de trabajadores. El concepto se amplió luego en Estados Unidos (1935) y Nueva Zelanda (1938), para incluir elementos de protección de los excluidos, combatir la pobreza y hablar de “seguridad social”. Este concepto modernizado fue el que luego utilizó Beveridge, entre 1942 y 1946, como instrumento para combatir la pobreza en Gran Bretaña, incluyendo dentro de la seguridad social el seguro social contributivo, la asistencia social para excluidos y pobres, y los seguros voluntarios complementarios. Estos conceptos y definiciones se han plasmado en diversas declaraciones sobre el derecho internacional de la seguridad social (Mesa-Lago, 2004).

CUADRO 1

Chile y Nueva Zelanda: Opciones de reformas y alternativas extremas

Opciones a disposición del diseño de un sistema	Opciones adoptadas en el diseño del modelo chileno	Opciones adoptadas en el diseño del modelo neozelandés
Contributivo	Sí	No
Prestaciones	Contribuciones definidas	Beneficios definidos
Administración financiera	Capitalización	Reparto
Administración	Privada	Pública
Obligatoriedad	Trabajadores dependientes	Derecho ciudadano
Rol del Estado	Regulador del mercado Supervisor del mercado Distribución	Promotor de ahorro privado voluntario

Fuente: Elaboración propia sobre la base de St. John y Willmore (2001).

aplicación a América Latina resalta la baja cobertura histórica de los sistemas, lo que responde principalmente a la naturaleza informal de los empleos, agravado hoy por la precarización del empleo como consecuencia de la creciente vulnerabilidad de las empresas productivas en el contexto de la globalización (CEPAL, 2004b).

En su evaluación de la necesidad de reformas a comienzos del decenio de 1990, y frente al rápido envejecimiento de la población, la CEPAL advirtió sobre los escasos avances en cobertura, lo que llegaría a presionar sobre las cuentas fiscales una vez que el Estado se hiciera cargo de la pobreza en la vejez (CEPAL, 1991).⁹ Destacó igualmente que los países que sustituyeran sus mecanismos de financiamiento tendrían que hacer frente a enormes costos fiscales de transición.¹⁰

A pesar de estas advertencias, los modelos de reformas se centraron en los componentes contributivos, optando entre alternativas dentro de seis grandes áreas: i) la importancia de la contribución de los afiliados como fuente de financiamiento; ii) el nexo de

la prestación con el esfuerzo individual; iii) el mecanismo para administrar el financiamiento; iv) la participación del Estado en la administración del sistema; v) la obligatoriedad del sistema, y vi) el papel del sector privado. El cuadro 1 resume las opciones a disposición de los reformistas y las alternativas adoptadas en dos modelos extremos: el de Chile, que se centra en la construcción de un pilar contributivo de capitalización individual, y el de Nueva Zelanda, que se centra en la construcción de un pilar no contributivo con prestaciones ciudadanas.

Hay varios elementos que considerar antes de adoptar una u otra de las opciones extremas. Dos de ellos son esenciales para la economía política del proceso. Por un lado, en la medida en que prevalezca un pilar de capitalización individual el sistema adolecerá de falta de solidaridad entre los afiliados al sistema, ya que los aportes son cuotas de ahorro de propiedad individual y exclusivamente para el cálculo de la prestación del afiliado. Por otro lado, al reemplazar el método de financiamiento desde el de reparto al método nuevo de capitalización en cuentas individuales, los costos de transición pueden tener enormes dimensiones. El nuevo sistema deberá solventar el pago de las prestaciones de los afiliados retirados, las prestaciones por derechos adquiridos en el sistema antiguo de los cotizantes actuales y las garantías explícitas del sistema, como son las pensiones de las fuerzas armadas, las pensiones mínimas y las pensiones asistenciales. Dependiendo del acuerdo social bajo el cual se haga la transición, para solventar estos gastos pueden utilizarse los fondos de reserva del sistema antiguo, toda vez que este era administrado mediante reparto y prima media escalonada.

⁹ También se destacaron entonces debilidades institucionales para la implementación de sistemas de ahorro, debido a la fragilidad de los regímenes macroeconómicos y las fallas de regulación, supervisión y desarrollo tanto de la industria de administración de fondos de pensiones como de los mercados de capitales y seguros (Held, 1994; CEPAL, 1996, cap. 10). Se subrayó oportunamente la falta de regulación organizacional y de políticas públicas para evitar la formación de conglomerados financieros en torno a las administradoras de fondos de pensiones y transformar el ahorro financiero en inversión real (Arrau, 1994 y 1996; Larraín, 1996).

¹⁰ Al respecto véase Holzmann (1997), CEPAL (1998) y Bravo y Uthoff (1999). Diferentes interpretaciones y connotaciones de estas evaluaciones se encuentran en Uthoff (1995), CEPAL (2000, cap. 4), Jiménez y Cuadros (2003), Mesa-Lago (2004) y Titelman y Uthoff (2005).

El alto costo de transición y la pérdida de solidaridad son consecuencia de las opciones del modelo chileno. En un estudio anterior se estima el valor presente de los déficit en que debía incurrir el Estado para cubrir estos gastos, habida consideración de que diferentes países optaban por una reforma al estilo chileno (Bravo y Uthoff, 1999). Para varios países este valor superaba el 200% del PIB, razón por la cual desistieron de una reforma de esa naturaleza y optaron por otros modelos que se verán más adelante. De hecho, en el caso chileno ya es universalmente reconocido que al gobierno le ha costado más de 5,5% del PIB anual por un lapso de ya 25 años y que le quedan varios años más de pago por costos de transición, garantías y déficit históricos (gráficos 16 y 17).

Por su parte, la opción de establecer una pensión ciudadana universal tampoco escapa a los requerimientos financieros del Estado. Siguiendo a St. John y Willmore (2001), es posible distinguir dos variables de

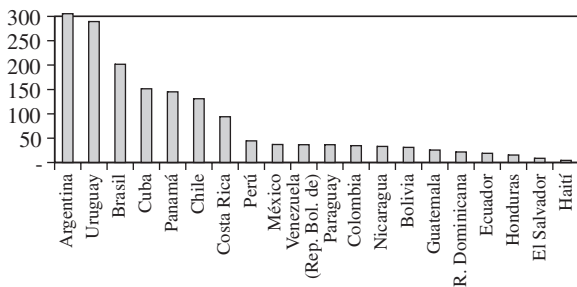
las cuales depende el monto de esta prestación como porcentaje del PIB: la primera es el porcentaje de beneficiarios dentro del total de la población y la segunda el monto de la prestación como porcentaje del PIB per cápita del país. El resultado es extremadamente sensible a esta última variable, por lo que el monto de la prestación universal y su fuente de financiamiento (impuestos sobre el ingreso o sobre el consumo) serán temas fundamentales en el debate de las finanzas públicas. En todo caso se necesitará un acuerdo social.

2. Los tipos de reforma adoptados

Varios países de América Latina optaron por introducir reformas en sus sistemas contributivos: promovieron un vínculo más fuerte entre los esfuerzos contributivos y las prestaciones a nivel de cada individuo, incorporaron de lleno o en forma parcial la capitalización individual como criterio de financiamiento y permitieron la administración privada de los fondos de pensiones. Entre estas reformas, llamadas estructurales, cabe distinguir i) aquellas que, como en Chile, sustituyen completamente al antiguo sistema público y de reparto por el de capitalización individual, en los llamados modelos sustitutivos (Chile, Bolivia, El Salvador, México,¹¹ República Dominicana); ii) aquellas que complementan el sistema público de reparto con un componente de capitalización en cuentas individuales, en los llamados modelos mixtos (Argentina, Ecuador, Uruguay, Costa Rica), y iii) aquellas que dejan al afiliado la opción de escoger entre uno y otro, en los llamados modelos paralelos

GRÁFICO 16

América Latina y Haití: Deuda previsual implícita
(Porcentaje del PIB)

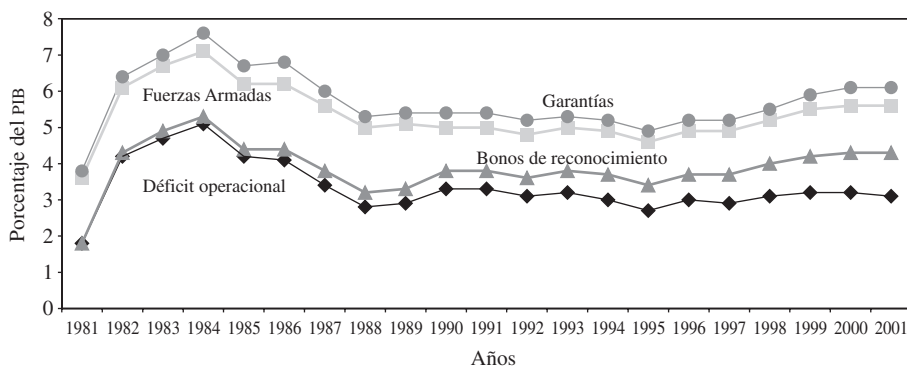


Fuente: Bravo y Uthoff (1999, p. 88).

¹¹ Con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

GRÁFICO 17

Chile: Déficit previsual total



Fuente: Arenas de Mesa (2000).

(cuadro 2). Entre las reformas paramétricas, cabe distinguir la de Brasil al Régimen General de Previsión Social (RGPS), por la cual se establece una regla de capitalización que transforma el sistema de reparto en uno de contribuciones definidas (Pinheiro y Paiva, 2000) con ajustes paramétricos automáticos.

Las evaluaciones de las reformas estructurales son muy controvertidas. Algunas han llegado a probar que estas reformas tienen efectos positivos sobre la economía (Corbo y Schmidt-Hebbel, 2003) y se utilizan para promover sus bondades. Sin embargo, desde la pers-

pectiva de la protección social, los resultados de las evaluaciones dejan bastante que desear. Ante todo, la cobertura de los sistemas contributivos continúa baja y sensible al mercado de trabajo,¹² no solo en el sistema privado sino también en los sistemas que combinan cotizantes activos (de capitalización y de reparto). La cobertura del sistema de protección social ha llegado a la mitad de la población económicamente activa en Argentina, y en la región el promedio ponderado disminuyó de 38% a 27%.¹³ En algunos países que mantuvieron sus sistemas públicos (Brasil y Panamá)

CUADRO 2

América Latina: Modelos de reformas de pensiones y sus características, 2004

Modelo, país y fecha de inicio de la reforma	Sistema	Cotización	Prestación	Régimen financiero	Administración
Con reformas estructurales					
<i>Modelo sustitutivo</i> Chile: mayo 1981 Bolivia: mayo 1997 México: septiembre 1997 El Salvador: mayo 1998 R. Dominicana: 2003-2006	Privado	Definida	No definida	CPI ^a	Privada ^b
<i>Modelo paralelo</i> Perú: junio 1993 Colombia: abril 1994	Público o privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto CPI	Pública Privada
<i>Modelo mixto</i> Argentina: julio 1994 Uruguay: abril 1996 Costa Rica: mayo 2001 Ecuador: 2004	Público y privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto CPI	Pública Múltiple ^c
Con reformas paramétricas o sin reforma					
Brasil (Régimen General de Previsión Social privado)	Público	Definida	No definida	Reparto o CPC ^b	Pública
Brasil (resto) ^d Cuba Guatemala Haití Honduras Nicaragua: 2004 Panamá Paraguay Venezuela (R.B.) ^d	Público	No definida	Definida	Reparto o CPC	Pública

Fuente: Mesa-Lago (2004).

^a Capitalización plena e individual (CPI).

^b Capitalización parcial colectiva (CPC).

^c Privada, pública o mixta.

^d Reformas paramétricas recientemente implantadas o en proceso.

¹² Ha sido reconocido, incluso por el Banco Mundial, que la extensión de la cobertura —especialmente de los trabajadores informales— mediante mayores incentivos para la afiliación, estableciendo una relación estrecha entre la cotización y el monto de la pensión, logró un aumento inicial modesto en dos países (Chile y México)

y luego se estancó en la mitad de la fuerza laboral en los países más ricos y a un nivel aún menor en los demás.

¹³ Esta comparación no es perfecta en todos los países (Mesa-Lago, 2004), pero existen dos series homologadas de Chile que ratifican la tendencia descendente: desde 79% en 1973 y 62% en 1975 a 58% en 2002 (Arenas de Mesa y Guzmán, 2003).

la cobertura ha sido entre dos y cuatro veces mayor que la de siete países con reforma estructural.

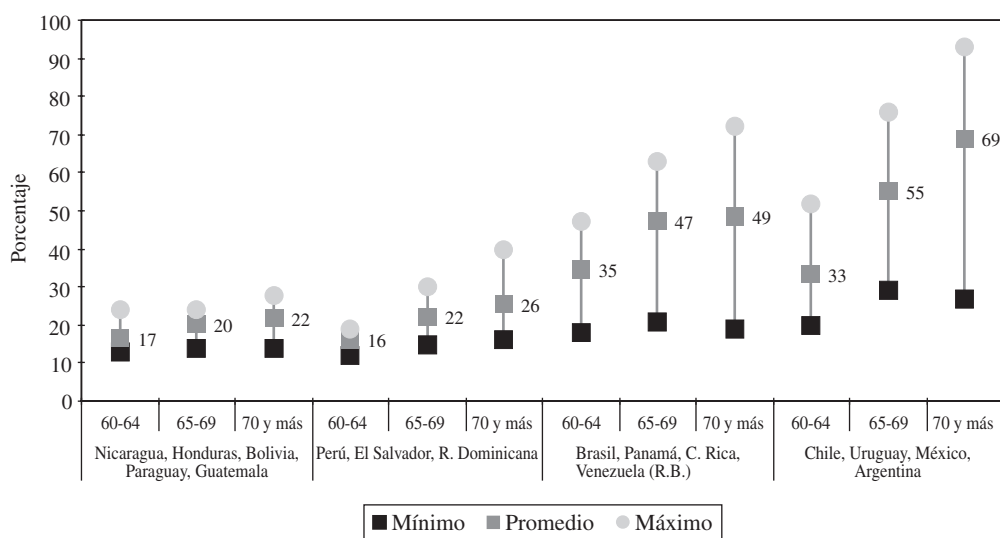
Dada la importancia que adquiere el trabajo asalariado formal en la expansión de la cobertura, es posible utilizar la brecha del Estado de bienestar para agrupar a los países.¹⁴ El porcentaje de adultos mayores que declaran disponer de ingresos jubilatorios en las encuestas de hogares varía significativamente entre estos grupos de países (gráfico 18).¹⁵ Se observa inercia en el aseguramiento, ya que en los países donde es baja la proporción actualmente cubierta de la población adulta mayor también es baja la proporción de los asalariados que actualmente aporta para su jubilación futura (cuadro 2). De no introducirse cambios sustanciales en los sistemas actuales (para mejorar la cobertura), el problema de pobreza en la vejez subsistirá.¹⁶

No debiera extrañar entonces que incluso el Banco Mundial, por mucho tiempo ferviente promotor de las reformas neoliberales para aumentar la cobertura y por cierto de la reforma de pensiones que promueve el ahorro individual, reconozca en dos informes¹⁷ que las reformas que se concentran exclusivamente en los subsistemas contributivos dejarán a muchos ciudadanos excluidos y en situación de pobreza durante la vejez. Por ello en uno de estos informes se clama por establecer una red de protección social para la vejez financiada con impuestos, y en el otro por construir esquemas optativos de apoyo a la familia y a los excluidos.

Países como Panamá y Uruguay, con una alta tradición y cobertura de la seguridad social, registran asalariados en el sector informal¹⁸ que se hallan excluidos

GRÁFICO 18

América Latina: Porcentaje de adultos mayores que perciben ingresos por jubilación, según edad y por grupos de países



Fuente: Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares disponibles de los respectivos países, 2000-2002.

¹⁴ Si bien este indicador otorga el mismo peso a cada grupo de dependientes, y supone que todo trabajador formal está plenamente ocupado, muestra no obstante las dificultades que tiene la sociedad para satisfacer las necesidades de un gran porcentaje de la población que no está inserta de manera plenamente productiva en el mercado de trabajo.

¹⁵ El mayor número de dependientes de los trabajadores formales no implica necesariamente mayores carencias y/o desprotección de sus dependientes, debido a la multiplicidad de arreglos intrafamiliares e institucionales destinados a satisfacer sus necesidades y protegerlos del riesgo que afrontan. Sin embargo, en aquellas sociedades donde la presión demográfica es mayor y la economía formal re-

presentada por sus trabajadores es limitada, tanto la capacidad contributiva de estos como la carga impositiva del Estado para financiar gastos sociales se ven restringidas.

¹⁶ La medida de la cobertura de trabajadores actuales sobreestima el grado de protección que tendrán las familias, ya que solo se refiere a asalariados. Por lo tanto, el problema de cobertura es más grave aún desde el ángulo contributivo, dejando espacio para pensiones no contributivas (Fajnzylber, 2005).

¹⁷ Gill, Packard y Yermo (2004); Holzmann, Hinz y otros (2005).

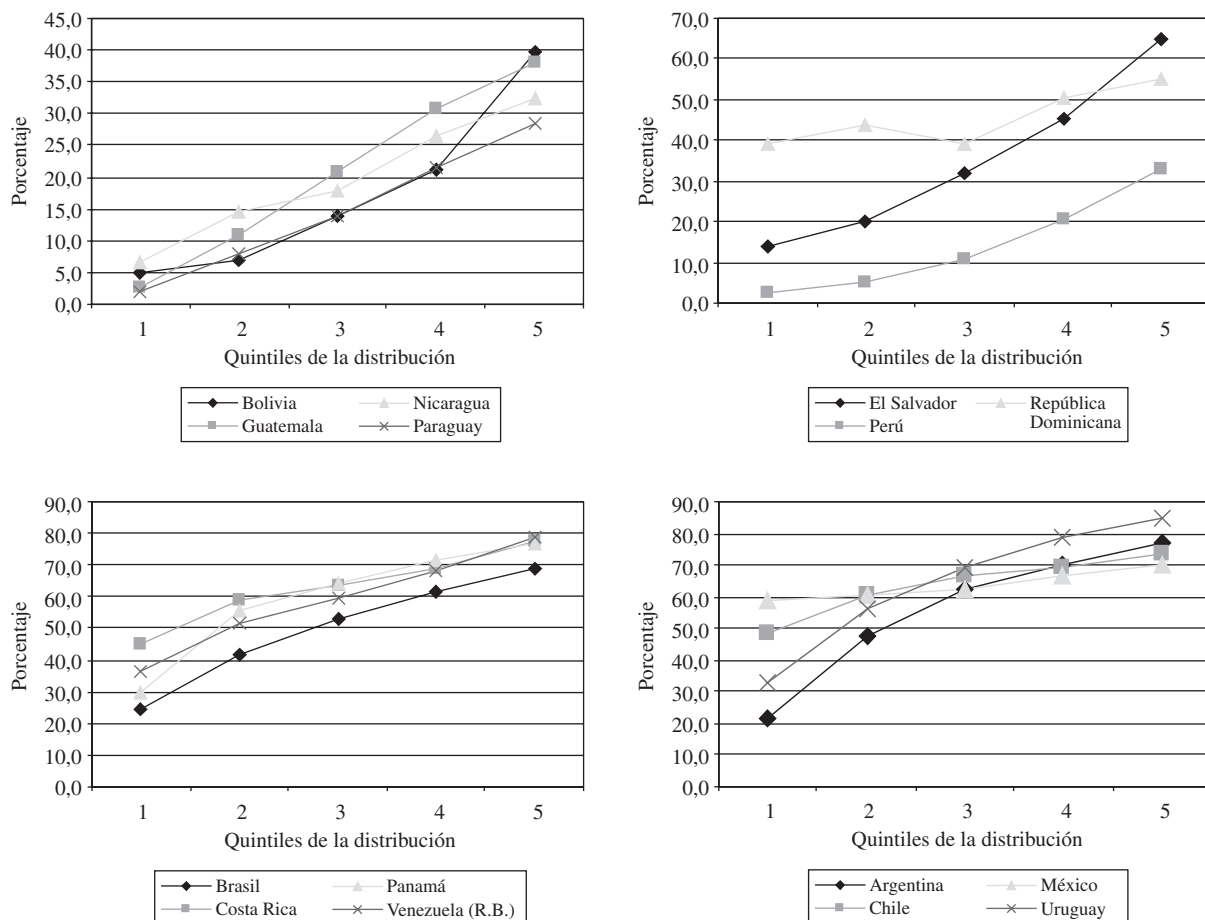
¹⁸ En empresas más chicas, con baja relación capital/trabajo y fuertes restricciones de acceso a los mercados de crédito y de comercio.

de los sistemas contributivos, constituyéndose esto en una eventual carga para el fisco y/o sus familias, toda vez que enfrentados a la pobreza en la vejez demandarán prestaciones garantizadas por el gobierno o dependerán de sus familias para sobrevivir. El porcentaje que cotiza es mayor en las áreas urbanas que en las rurales y es varias veces superior en los sectores de

altos ingresos que en los de ingresos bajos. La cobertura está por debajo del 10% en los quintiles más pobres del grupo de países de más bajos ingresos y con mayor número de dependientes por trabajador formal. En los quintiles más pobres la cobertura aumenta con el nivel de ingresos per cápita de los países (gráfico 19).¹⁹

GRÁFICO 19

América Latina: Ocupados urbanos que contribuyen a la seguridad social, por quintiles de distribución y grupos de países^a
(En porcentajes)



Fuente: Fajnzylber (2005).

^a Ordenados de mayor a menor según la tasa de dependencia de los trabajadores formales.

¹⁹ Encuestas más específicas (como la CASEN Chile) permiten apreciar que la cobertura entre los activos ocupados discrimina por estratos de ingresos, por sexo y por categoría ocupacional. Quedan desprotegidos sobre todo las mujeres (en la medida en que no se las considere beneficiarias de las pensiones de sus mari-

dos), los desocupados, los trabajadores del sector informal y los más pobres. En sociedades muy desiguales, los sistemas contributivos que carecen de un componente de solidaridad dejarán fuera a todos los que no puedan ahorrar para financiarse una pensión.

La literatura empírica sobre la densidad de cotizaciones a lo largo de las vidas activas concluye que, incluso entre algunos de los países con mayor cobertura previsional como Uruguay, Argentina y Chile, los afiliados distan mucho de alcanzar densidades que permitan aspirar a tasas de reemplazo significativas para su población cubierta.²⁰ Tanto en Argentina como en Chile, la densidad media de cotizaciones es cercana al 50%. El estudio metodológico uruguayo más comparable con los estudios sobre Argentina y Chile muestra que la densidad en Uruguay (60%) es levemente superior a la que se observa en los otros dos casos; sin embargo, se encuentra muy por debajo del 88% exigido para acceder a una “jubilación común” a los 60 años, e incluso del 78% necesario para pensionarse a los 65 años de edad (Bucheli, Forteza y Ferreira-Coimbra, 2005).

Dadas estas importantes características de cobertura, eficiencia y equidad de los sistemas, las principales conclusiones a las que se puede llegar son las cinco siguientes: i) los costos de transición pueden llegar a ser altos e importan, tanto así que han influido sobre el diseño de los sistemas que se han reformado; ii) las connotaciones éticas y relativas a los principios de universalidad, integralidad y solidaridad con que deben concebirse los sistemas de pensiones son diversas y muy profundas, y sobre ellas es preciso alcanzar importantes consensos; iii) son múltiples los actores que se ven afectados por las reformas, que tienen ventajas y desventajas, de modo que es necesario concertar con ellos cada uno de los cambios; iv) la privatización de la administración de los sistemas envuelve importan-

tes intereses económicos y financieros, así como cambios en la estructura de poder frente a la administración de la previsión social, por lo que se deben examinar con detención los argumentos técnicos sobre competitividad y eficiencia.

Finalmente, es preciso moderar la influencia de las instituciones internacionales en la promoción de cierto tipo de reformas, principalmente para recuperar los elementos de solidaridad. En particular, se deberá rescatar el papel del Estado en la regulación del mercado de administradoras de fondos de pensiones y en los aspectos distributivos del sistema. Al promover pilares de capitalización en cuentas individuales, el principio de equivalencia que se aplica a cada afiliado individual asigna a las contribuciones de los afiliados un carácter privado para una cuenta de ahorro individual y de contribuciones definidas, con lo cual resta toda posibilidad de solidaridad interna en el sistema. A falta de regulación en el mercado de administración de cuentas individuales de ahorro, el principio de equivalencia elimina el principio de solidaridad. Según este último principio, sería posible financiar las prestaciones a los más pobres, ancianos y enfermos con las contribuciones de los más ricos, jóvenes y sanos. Al autorizar la administración privada de fondos de pensiones en la forma descrita, el Estado asume una responsabilidad fundamental en el cuidado de los pobres en la vejez, pero sin poder hacer uso de las contribuciones al seguro social para pensiones. En concreto, se separa la función distributiva de la administración privada del seguro social de pensiones, así como también se separa el financiamiento de una y otra de estas tareas.

V

Principales resultados

Sobre la base de la experiencia regional con las reformas a los sistemas de pensiones, tres son los resultados que cabe resaltar. En primer lugar, el tránsito desde sistemas de reparto hacia sistemas de capitalización no es garantía de mayor acumulación de capital físico, sino que, por el contrario, genera importantes deman-

das de ahorro público que deben ser asumidas. En segundo lugar, las reformas no generan incentivos suficientes como para acrecentar la cobertura de la población; por el contrario, han aumentado los factores estructurales que limitan la cobertura contributiva de los sistemas. En tercer lugar, no existe magia para mejorar las prestaciones: esto solo se logra con mayor ahorro y períodos más breves como beneficiario de las prestaciones, lo que tiene que ver con la eficiencia de la administración del ahorro y el ajuste de las prestaciones a cambios en las esperanzas de vida.

²⁰ En Fajnzylber (2005) se pasa revista a estudios sobre el tema respecto a Argentina, Uruguay y Chile.

1. ¿Mayor acumulación de capital físico?

Los países que generaron un pilar de capitalización individual no han mostrado aumentos del capital físico en forma proporcional a los aportes de los trabajadores a sus cuentas individuales. Ante todo, el aporte de los trabajadores es ahorro financiero y debe ser intermediado hacia la inversión real, cosa que no se realiza en forma inmediata sino que depende de la estructura de la cartera. Si no se han establecido marcos macroeconómicos apropiados para la asignación de recursos a largo plazo, ni instituciones estructuralmente reguladas y supervisadas para garantizar el funcionamiento del mercado de capital, la mayoría de las carteras estará compuesta por títulos de gobierno y depósitos bancarios. Una contrapartida natural de la creación de cuentas individuales es la formación de un pasivo por concepto de costo de transición, como resultado de las pensiones en curso de pago, los derechos adquiridos por los afiliados activos y las responsabilidades que significan las garantías.

Estas dos tendencias imponen serias limitaciones a los países en cuanto a la transformación del ahorro previsional en acumulación de capital físico y no financiero. Dado el alto costo de transición, muchos países optaron por no sustituir el sistema de reparto en su totalidad, y el porcentaje que va a cuentas individuales es aún pequeño, de modo que el fondo acumulado sigue siendo bajo como porcentaje de su PIB. Por el mismo hecho de tener un alto costo de transición y un déficit histórico tanto en las finanzas públicas como a menudo en el propio régimen previsional, en muchos

países la demanda de fondos por parte del Estado desplaza a la demanda privada de esos mismos fondos, por lo que se observa una alta proporción de títulos de tesorería en la composición de la cartera.

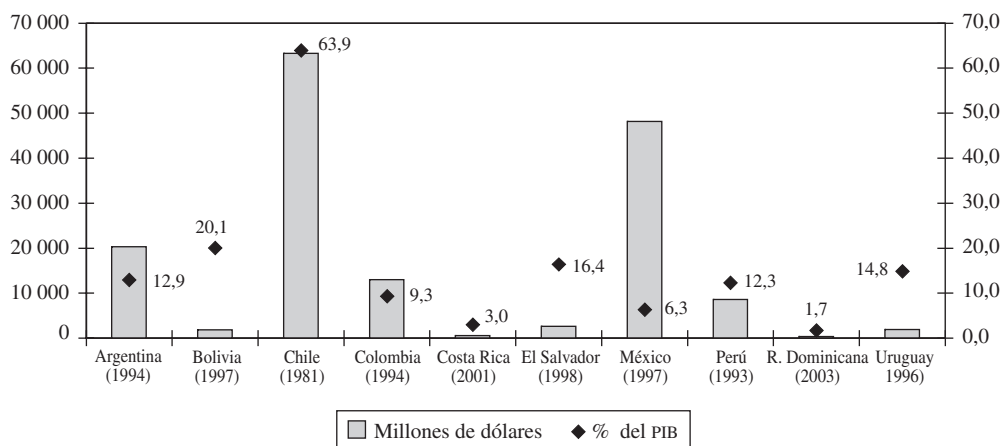
En definitiva, la creación de pilares de capitalización en cuentas individuales genera responsabilidades fiscales frente a la amortización de la deuda previsional con que operaba el sistema de reparto antiguo, además de aquellas por las garantías de las prestaciones a las fuerzas armadas y a los pobres durante la vejez. Tener que hacerse cargo de las pensiones que se están pagando, de los derechos adquiridos en el sistema antiguo por los actuales cotizantes y de las prestaciones por concepto de garantías a las fuerzas armadas y a los pobres (de existir garantías constitucionales), demandará recursos extraordinarios del gobierno. Si este no es capaz de generar un superávit primario para solventar esos gastos terminará pidiendo recursos al mismo mercado de capitales que pretende generar para gastos de inversión de largo plazo mediante la capitalización (gráficos 20 y 21).

2. ¿Mayor cobertura?

Otro rasgo preocupante de las estadísticas de los sistemas reformados es que muestran una permanente diferencia entre el número de afiliados y el número de cotizantes (aportantes) de los sistemas (gráfico 22). La cobertura efectiva medida por la proporción de cotizantes entre los ocupados sigue siendo baja, y el hecho de que exista una gran divergencia entre los alguna vez afiliados y los cotizantes indica que la

GRÁFICO 20

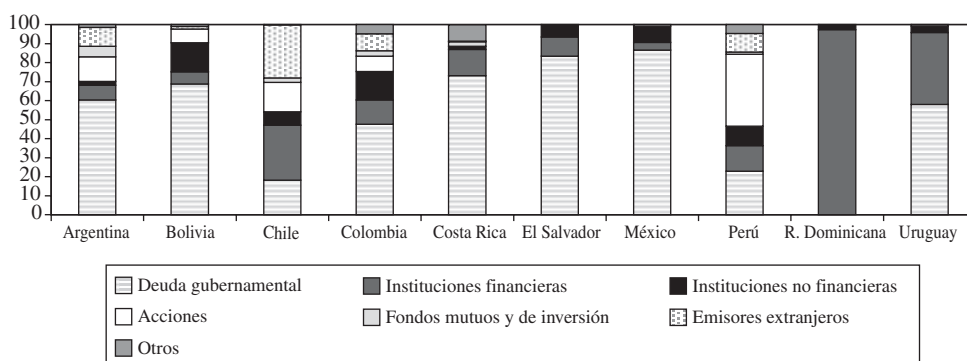
América Latina (10 países): Fondos administrados, junio de 2005



Fuente: Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones (AIOS, 2005).

GRÁFICO 21

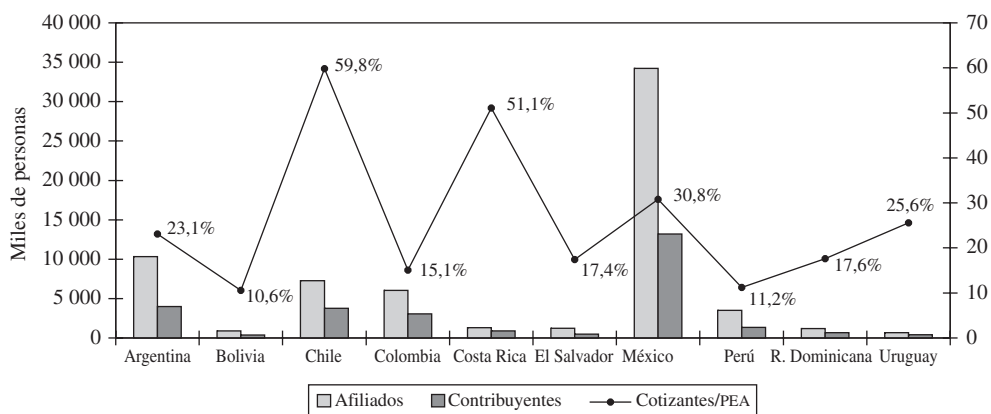
América Latina (10 países): Composición del fondo de pensiones, junio de 2005
(Porcentajes)



Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS, 2005).

GRÁFICO 22

América Latina (10 países): Cobertura del sistema de pensiones, junio de 2005
(Miles de afiliados y de contribuyentes como porcentaje de la población económicamente activa)



Fuente: Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones (AIOS, 2005).

densidad o regularidad con que se aporta al sistema es intermitente y, por ende, la continuidad del ahorro es irregular. Todo esto, que puede traducirse en poca acumulación de fondos a la hora de pensionarse, afecta en forma importante el monto de la prestación, sobre todo entre quienes tienen ingresos bajos y quienes no logran contribuir a temprana edad, de modo que la capitalización no actúa a su favor.

Ante esta advertencia, diversos países han iniciado estudios de panel para examinar las historias laborales y contributivas de los afiliados, con el fin de determinar la tasa de reemplazo que alcanzarán, y si calificarán para financiarse su pensión o para recibir

pensiones mínimas y/o asistenciales garantizadas por el Estado.

Según datos administrativos de diversos sistemas de pensiones en América Latina, la densidad media de los aportes se encuentra entre el 50% y el 70%. La densidad media de las contribuciones en la vida laboral es varios puntos más alta entre los hombres que entre las mujeres. Los sectores de más altos ingresos presentan densidades significativamente superiores (excepto entre los 18 y los 25 años, período de estudio) a las de los grupos de ingresos inferiores. Se observa, sobre todo en el estrato más bajo, una tendencia a comenzar con densidades contributivas relativamente

CUADRO 3

Argentina, Uruguay y Chile: Características de la distribución de los aportes

País	Estudio	Muestra	Densidad media (%)
Argentina	Bertranou y Sánchez (2003)	Trabajadores dependientes, sector privado, 25-65 años, con al menos un aporte entre 1994 y 2001 Datos administrativos	49
Uruguay	Lagomarsino y Lanzilotta (2004)	Trabajadores dependientes privados, con al menos un aporte durante el 2º semestre de 1996, densidad de aportes observados entre 1997 y 2003 Datos administrativos	70,2 69,7 (H) 70,9 (M)
	Bucheli, Forteza y Ferreira-Coimbra (2005)	Contribuyentes al Banco de Previsión Social (BPS) con al menos un aporte entre 1996 y 2004 Datos administrativos	60,8 62,9 (H) 58,5 (M)
Chile	Arenas de Mesa, Behrman y Bravo (2004)	Afiliados al sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), con al menos un aporte entre 1980 y 2001 Historias entregadas en Encuesta Panorama Social (EPS)	52,4 59,8 (H) 41,4 (M)
	Benstein, Larráin y Pino (2005)	Afiliados a sistema de AFP, con al menos un aporte entre 1980 y 2001 Datos administrativos	53 59 (H) 41 (M)

Fuente: Los autores citados en el cuadro.

bajas a los 21 años e ir aumentando paulatinamente la frecuencia de los aportes durante la vida activa (cuadro 3).

Todo lo anterior sugiere que los sistemas que estrechan las relaciones entre los aportes contributivos y las tasas de reemplazo tenderán a reproducir las inequidades de la vida laboral, transformándolas en inequidades de las pensiones sin dejar espacio para subsidios compensatorios entre cotizantes dentro del sistema (CEPAL, 2002). Los grupos más desprotegidos (y especialmente las mujeres) verán fuertemente reducidas sus pensiones debido a la baja densidad relativa de sus aportes y en el caso de los quintiles más bajos, a la tendencia a postergar las contribuciones hasta etapas más avanzadas de la vida laboral. La densidad de las contribuciones varía fuertemente entre hombres y mujeres,²¹ siendo este el factor determinante de las largas lagunas previsionales femeninas por el tiempo dedicado al cuidado de niños, responsabilidades personales, embarazo o quehaceres del hogar²²

(Marco, 2004; Reyes, 2004). Esta realidad difiere enormemente de las exigencias de densidad contributiva de los sistemas que operan en la región (cuadro 4).

3. ¿Mejores pensiones?

El avance hacia contribuciones definidas debe cumplir con tres requisitos para garantizar buenas pensiones: i) alta densidad de cotizaciones, que como vimos en el apartado anterior distan de ser una realidad; ii) alta rentabilidad de los fondos de pensiones, y iii) bajos costos administrativos.

Las rentabilidades de los fondos de pensiones están sujetas a riesgos financieros propios de los mercados de capitales. Los sistemas se han promovido recurriendo a información de tasas históricas del modelo chileno superiores a 20%, correspondientes a quienes han contribuido durante los 25 años de existencia de dichos fondos. Sin embargo, las tasas no han

²¹ En los tres quintiles más bajos de la distribución del ingreso de las mujeres (el 60% de menores ingresos) estas exhiben casi toda la vida densidades medias inferiores al 40%, mientras que los hombres tienen ya en el segundo quintil densidades medias sistemáticamente superiores a esa cifra.

²² Aunque este hecho puede estar directamente asociado con un fenómeno conocido, que es la participación laboral relativamente baja de la mujer en Chile, cabe rescatarlo en el debate sobre mecanismos para ampliar la cobertura. Las actividades mencionadas de las mujeres constituyen aportes significativos al desarrollo de un país, aunque no estén vinculadas a contratos remunerados formales con cobertura previsional.

CUADRO 4

América Latina: Densidades mínimas exigidas en los sistemas públicos de pensiones^a

País	Opción de retiro	Edad mínima de retiro		Mínimo de años de aportes		Densidad mínima a la edad de jubilar (%)		Densidad mínima (%) 20-65 años
		Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	
Chile	Máxima tasa de reemplazo	60	65	20	20	50	44	44
Bolivia		50	55	15	15	50	43	33
México		65	65	9,5	9,5	21	21	21
El Salvador		55	60	25	25	71	63	56
R. Dominicana	Contributivo	60	60	30	30	75	75	67
	Contributivo subsidiado	60	60	25	25	63	63	56
Nicaragua		60	65	–	–	–	–	–
Perú		65	65	20	20	44	44	44
Colombia		55	60	20	20	57	50	44
Argentina		60	65	30	30	75	67	67
Uruguay	Jub. común	60	60	35	35	88	88	78
	Jub. a edad avanzada	70	70	15	15	30	30	33
	Pensión de vejez (no contributiva)	70	70	–	–	–	–	–
Costa Rica	Normal	65	65	20	20	44	44	44
	Anticipado	59,9	61,9	38	39	95	93	86
Ecuador	Opción 1	60	60	30	30	75	75	67
	Opción 2	65	65	10	10	22	22	22
	Opción 3	70	70	15	15	30	30	33
Brasil		60	65	15	15	38	33	33
Cuba		55	60	25 ^b	25 ^b	71	63	56
Guatemala		60	60	15	15	3	38	33
Honduras		60	65	15	15	38	33	33
Panamá		57	62	15	15	41	36	33
Paraguay	Opción 1	60	60	25	25	63	63	56
	Opción 2	55	55	30	30	86	86	67
Venezuela (R.B)		55	60	14,5	14,5	41	36	32

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mesa-Lago (2004, cuadros 4 y 15).

^a En el cuadro se sigue el orden de presentación empleado por Mesa-Lago. Primero figuran las seis experiencias de reformas sustitutivas (Chile, Bolivia, México, El Salvador, República Dominicana y Nicaragua), seguidos por los dos ejemplos de esquemas paralelos (Perú y Colombia), los cuatro países con pilares mixtos (Argentina, Uruguay, Costa Rica y Ecuador), y siete países con reformas paramétricas o sin reformas al 2004.

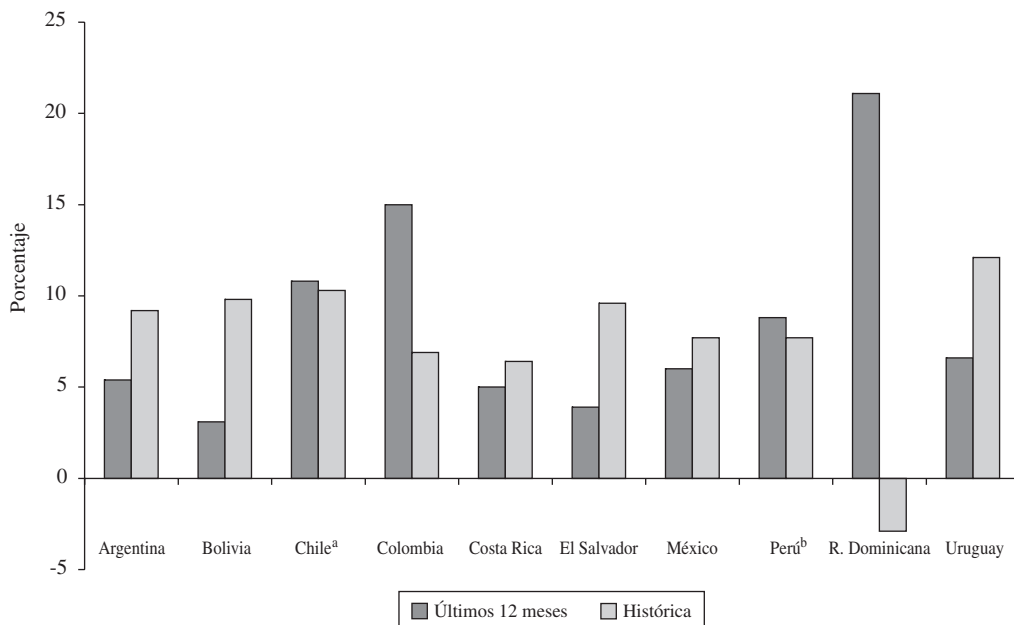
^b En Cuba el requisito se refiere a los años de trabajo.

estado exentas de una alta volatilidad, observándose diferentes rentabilidades para afiliados que han estado dentro del sistema en distintos períodos. Además, en otros casos se ha visto la imposibilidad de aislarlas de riesgos políticos, como lo fue la crisis sistémica ocasionada por el abandono de la ley de convertibilidad en Argentina (gráfico 23).

En efecto, la combinación de diferentes períodos de cotizaciones con distintas rentabilidades puede representar una baja rentabilidad para el afiliado durante su período de afiliación activa. Esto, junto a altas comisiones y baja densidad de cotizaciones, puede traducirse en una situación explosiva para el financiamiento de garantías de pensiones mínimas y asistenciales,

GRÁFICO 23

América Latina (10 países): Rentabilidad bruta real de los fondos de pensiones, junio de 2005



Fuente: Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones (AIOS, 2005).

^a La rentabilidad en Chile corresponde al Fondo C.

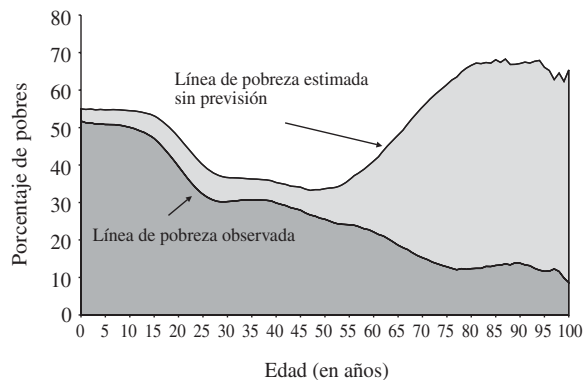
^b La rentabilidad histórica corresponde a los últimos 120 meses.

si una gran mayoría de afiliados no dispone de fondos para financiarse su pensión. Esta posibilidad ha sido estudiada por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) en Chile.

La experiencia de Brasil muestra lo importantes que pueden ser los ingresos previsionales para aminorar la incidencia de la pobreza determinada por los ingresos de mercado entre los adultos mayores. Este país tiene un programa de amplia cobertura previsional en el área rural, de naturaleza no contributiva, que se refleja en una fuerte reducción de los niveles de incidencia de la pobreza a partir de los 60 años y más. Vemos así que la previsión social dispone de importantes instrumentos distributivos, pero estos requieren acuerdos muy complejos (gráfico 24). En su forma no contributiva hay transferencias en calidad de subsidio desde los impuestos generales y en ciertos casos transferencias solidarias de cotizaciones a adultos mayores. En su forma contributiva hay traspaso de ahorro hacia los adultos mayores desde los grupos más jóvenes, ya se trate de contemporáneos (sistema de reparto) o del afiliado mismo en una etapa más joven de su ciclo de vida (sistema de capitalización).

GRÁFICO 24

Brasil: El rol distributivo de la previsión social, 1999
(Grado de pobreza por edad)



Fuente: Encuesta nacional de hogares (PNAD) de 1999, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)/Ministerio de Previsión y Asistencia Social.

Un dilema fundamental de los sistemas de pensiones son las complejas relaciones entre los mecanismos de financiamiento contributivo y no contributivo.

Ambos cumplen con las funciones requeridas por un sistema de pensiones, solo que las prestaciones pueden ser no contributivas o estar ligadas a los esfuerzos contributivos. Es posible que la certeza de contar con prestaciones no contributivas merme los esfuerzos de contribución al sistema, en una suerte de efecto de sustitución, y por ende genere incentivos perversos para la afiliación.

Aunque las prestaciones previsionales pueden ayudar mucho a reducir la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores, el componente distributivo debe concebirse como complementario del componente contributivo. Existen de hecho formas tan extremas como el modelo neozelandés, en el cual la totalidad de la prestación es no contributiva y universal y existe un sistema privado de ahorro complementario. Y por otro lado está el modelo chileno, que es contributivo y de capitalización en cuentas de ahorro individual administradas por privados y que entrega al Estado un papel solo distributivo.

La posible ampliación de la cobertura mediante políticas distributivas que ofrecen pensiones asistenciales garantizadas debe hacerse en forma muy cuidadosa, de modo que la estructura de incentivos del componente contributivo no se vea afectada por el papel distributivo del Estado dentro o fuera del sistema. Sin embargo, la ausencia de políticas que garanticen la estabilidad del empleo hará que los sistemas contributivos sirvan cada vez más para seleccionar la capacidad de esfuerzo de los afiliados y separarlos

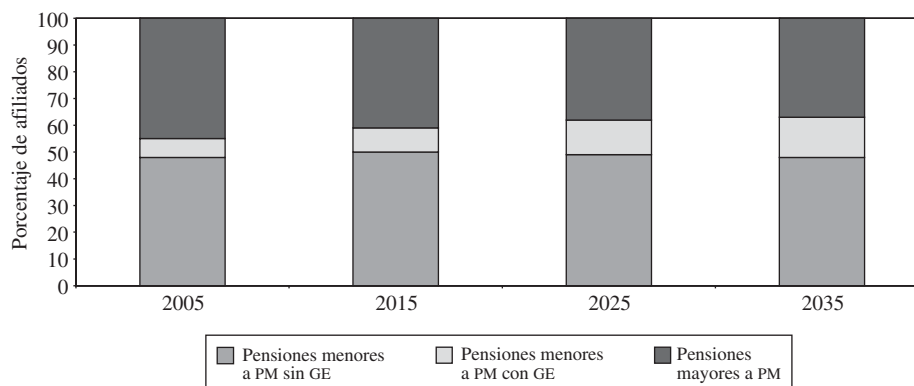
entre plenamente asegurados, subasegurados y no asegurados. Para estas dos últimas categorías de afiliados habrá, como lo demuestra el caso de Chile, una creciente demanda de garantías explícitas, ya sea en forma de pensiones asistenciales o de un seguro subsidiado para quienes, habiendo hecho un esfuerzo, no alcanzan una pensión “digna” (gráfico 25).

El modelo chileno garantiza una prestación mínima para todos los que han contribuido por 240 meses al sistema y que una vez llegados a la edad de retiro no alcanzan a financiar el valor de esa prestación. Sin embargo, para el resto no asegura ni siquiera una pensión asistencial, la que solo se entrega conforme a cupos fijados en el presupuesto nacional y a criterios estrictos de focalización.

Las proyecciones de los sistemas chilenos de contribuciones definidas muestran que, bajo supuestos razonables de crecimiento del PIB per cápita, de los salarios y de la rentabilidad de los fondos de pensiones, los afiliados que lleguen a la edad de jubilar serán elegibles para pensiones mínimas garantizadas por el Estado, ya sea que estén o no en situación de pobreza. Los que recibirán una pensión mínima garantizada por el Estado serán una proporción cada vez mayor. De este modo, el sistema que reforma el componente contributivo solo beneficia a menos de la mitad de los trabajadores, dejando una creciente carga distributiva en manos del Estado. Conforme a estimaciones del Ministerio de Hacienda de Chile, esto significará enormes pasivos contingentes (Arenas de Mesa, Llanes y Miranda, 2005).

GRÁFICO 25

Chile: Proyecciones de diferentes tipos de pensiones de afiliados al sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)^a



Fuente: Bernstein y Ruiz (2005).

a Las pensiones inferiores a la pensión mínima, con o sin garantía del Estado, crecen al 2%, los salarios al 2% y la rentabilidad al 5%.

VI

Un pacto de cohesión social

El tema previsional necesita importantes acuerdos políticos y sociales para resolver sus complejas interacciones. En particular, es preciso conciliar la agenda de los derechos con la agenda de las finanzas públicas, de modo que el sistema de pensiones que se conciba i) promueva el ahorro previsional y ii) otorgue pensiones de vejez digna a los pobres. A estos dos objetivos, de por sí complejos, se han agregado hoy otros a los que debe contribuir el nuevo diseño: iii) lograr la solvencia de las finanzas públicas; iv) generar ahorro financiero para el desarrollo del mercado de capital, y v) contribuir a la competitividad.

Para la jerarquización y conciliación de estos objetivos se necesita un acuerdo político muy amplio que permita compatibilizar cinco grandes estrategias. Primero, en el plano macroeconómico e institucional, una estrategia para la defensa de la capacidad de crecimiento e inversión de la economía en un contexto de estabilidad nominal y real. Esto implica reconocer dentro del acuerdo social la importancia de un pilar macroeconómico e institucional que lleve a cabo políticas contracíclicas mediante reglas de superávit estructural y/o fondos de estabilización; que implante una estricta regulación y supervisión de los mercados financieros y de administración de fondos de pensiones y que establezca reglas claras para el manejo monetario, cambiario y de reservas internacionales, con miras a dar credibilidad al tipo de cambio real y la tasa de interés.

En segundo lugar, una estrategia de permanente conciliación (lo que implica también adaptación) del sistema de pensiones con las estructuras y dinámicas de la población, del mercado de trabajo y de las finanzas públicas. No debe plantearse un modelo único de sistema de pensiones para distintos países, ni para un mismo país a lo largo del tiempo. El modelo debe irse adaptando a la evolución de las estructuras demográficas, de las familias, del mercado de trabajo y de las finanzas públicas, y debe incluir siempre criterios de universalidad y solidaridad, de modo que bajo prestaciones mínimas pero socialmente aceptadas, su financiamiento y la forma de administrarlo no deje a personas subaseguradas o no aseguradas.

En tercer lugar, una estrategia de fortalecimiento secular de la base contributiva, pues además de mejo-

rar las bases económicas y financieras para el crecimiento (pilar macroeconómico), es preciso mejorar también la capacidad productiva de los afiliados. Esta estrategia reconoce dos pilares adicionales: uno de formación de capital humano mediante la educación y capacitación de la fuerza de trabajo, y otro de desarrollo productivo y empleo, destinado a aprovechar los nichos y potencialidades del país y a estimular las actividades necesarias de investigación y desarrollo.

En cuarto lugar, una estrategia que incluya tanto mecanismos de ahorro solidarios para financiar prestaciones, sobre todo tratando de premiar esfuerzos mediante sistemas de contribuciones definidas, como fondos de garantías actuarialmente determinados para prestaciones mínimas. El desafío es el de regular la forma de financiamiento de las prestaciones de modo de conciliar los principios de equivalencia con los de solidaridad. Lo esencial es que en cada contrato social las prestaciones no superen las contribuciones debidamente capitalizadas. Tales principios entran en contradicción cuando el de equivalencia se lleva a la práctica en contratos individuales sin permitir subsidios cruzados para asegurar la solidaridad (gráfico 26).

Lo que la CEPAL propone es dar contenido social al pacto fiscal con un acuerdo social que lo oriente, y hacerlo mediante cinco pilares, siendo el quinto la

GRÁFICO 26

Esquema de una combinación de pilar contributivo y pilar solidario



Fuente: Elaboración propia.

democracia participativa (cuadro 5). Este último pilar promueve la participación ciudadana en las decisiones fundamentales que debe adoptar la sociedad, en especial sobre la forma de mejorar la cobertura y las prestaciones inmediatas y de largo plazo de los sistemas de pensiones. Estos sistemas, por lo tanto, deben tener flexibilidad suficiente para adaptarse a las diferentes etapas de desarrollo de la sociedad, y en cada uno de ellos es preciso decidir qué monto de los fondos se puede destinar a instrumentos financieros, dadas las restricciones financieras de la sociedad y la forma en que se manifiestan en el heterogéneo mundo conformado por diferentes tipos de familias, de unidades productivas y de oportunidades ocupacionales.

Para que las brechas del Estado de bienestar permitan ampliar las coberturas, es preciso que las fuen-

tes y los mecanismos de administración del financiamiento sean altamente específicos. Pero no cabe duda de que la trilogía mercado, familia y Estado solo puede proveer cobertura universal una vez que exista un acuerdo social en torno a i) las garantías explícitas mínimas de las prestaciones, ii) las fuentes de financiamiento solidario y iii) los requisitos para acceder a las prestaciones. La rapidez con que envejece la población latinoamericana, el efecto sobre el empleo que ha tenido la permanente adaptación del aparato productivo a las nuevas condiciones de competitividad, y las diversas formas en que la sociedad reacciona para sobrevivir en estas condiciones, hacen de la protección social en materia de pensiones un desafío prioritario, cuya solución no puede sino adaptarse constantemente a las características de cada situación particular.

CUADRO 5

Componentes necesarios de un acuerdo social compatible con un pacto fiscal

<i>Responsabilidades fiscales</i>	Acuerdo compatible con un pacto fiscal			Democracia
	<i>Papel relevante de la educación</i>	<i>Más y mejores empleos</i>	<i>Seguridad social, universal, solidaria y eficiente</i>	<i>Mejora de la cohesión social</i>
Garantías mínimas	Educación secundaria universal	Abordamiento de la heterogeneidad productiva	Reforma de las mezclas público-privadas	Fomento de la participación ciudadana en aspectos de interés colectivo
Mejora de la productividad en la provisión pública de bienes públicos o socialmente valorados	Reducción de las diferencias entre la educación de elite y la pública	Consideración de la heterogeneidad productiva	Incorporación de la solidaridad al financiamiento para mejorar el acceso sin sacrificar ahorro y seguro	Mejora de la gobernabilidad, revisando los incentivos para invertir en servicios sociales básicos que hayan sido privatizados y perfeccionando su marco regulatorio
	Educación preescolar para los pobres	Inversión pro empleo	Mejora de la protección contra riesgos contingentes	
	Aprender a aprender	Enfoque de recursos humanos	Financiamiento de vivienda para los pobres	
	Seguros escolares	Reducción de la discriminación		
		Mejora de las relaciones laborales, considerando las exigencias de la innovación y el ciclo económico		
		Readiestramiento		
		Seguro de desempleo		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2004b y 2000).

Bibliografía

- AIOS (Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones) (2005): *Boletín estadístico*, N° 13, Buenos Aires, junio.
- Arenas de Mesa, A. (2000): *Proyecciones del déficit previsional chileno: gasto público en pensiones asistenciales 1999-2010*, serie Seminarios y conferencias, N° 3, LC/L.1456-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y J. Guzmán Cox (2003): *Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 136, LC/L.1930-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Arenas de Mesa, A., J. Behrman y D. Bravo (2004): Characteristics and determinants of the density of contributions in a private social security systems, documento presentado en el Encuentro Anual 2004 de la Sociedad de Economistas de Chile, Santiago de Chile, agosto.
- Arenas de Mesa, A., M.C. Llanes y F. Miranda Bravo (2005): Protección social efectiva, calidad de la cobertura y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Arrau, P. (1994): *Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 19, LC/L.839, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1996): *Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 39, LC/L.984, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arriagada, I. (comp.) (2005): *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, serie Seminarios y conferencias, N° 46, LC/L.2373-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.
- Banco Mundial (1994): *Averting the Old-Age Crisis: Policies to protect the Old and Promote Growth*, Washington, D.C.
- _____ (2004): *World Development Indicators*, Washington, D.C., abril.
- Bernstein, S. y J. Ruiz (2005): *Sensibilidad de la demanda con consumidores desinformados: el caso de las AFP en Chile*, serie Documentos de trabajo, N° 4, Santiago de Chile, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, abril.
- Bernstein, S., G. Larraín y F. Pino (2005): Cobertura, densidad y pensiones en Chile: proyecciones a 30 años plazo, Santiago de Chile, División de Estudios, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, inédito.
- Bertranou, F. y A. Sánchez (2003): Características y determinantes de la densidad de aportes a la seguridad social en la Argentina 1994-2001, *Historias laborales en la seguridad social*, Buenos Aires, Oficina de la OIT en Argentina/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, octubre.
- Bravo, J. y A. Uthoff (1999): *Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pensions in Latin America*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 88, LC/L.1264-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.99.II.G.38.
- Bucheli, M., A. Forteza y N. Ferreira-Coimbra (2005): *El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?*, serie Estudios y perspectivas, N° 4, LC/L.2487-P, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.20.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991): *Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma*. Estudios de caso de América Latina y el Caribe. Conclusiones y recomendaciones, serie Financiamiento del desarrollo, N° 9, LC/L.656, Santiago de Chile.
- _____ (1996): *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía*, serie Libros de la CEPAL, N° 42, LC/G.1898/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 96.II.G.12.
- _____ (1998): *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, LC/G.1997/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- _____ (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G:2071/Rev.1-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- _____ (2002): *Globalización y desarrollo (LC/G.2157(S/SES29/3))*, Santiago de Chile, abril.
- _____ (2004a): *Panorama social de América Latina, 2004*, LC/L.2220-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- _____ (2004b): *Desarrollo productivo en economías abiertas*, LC/G.2234, Santiago de Chile, junio.
- _____ (2005a): *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, LC/G.2331-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- _____ (2005b): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*, LC/G.2279-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.2.
- _____ (2005c): *Panorama social de América Latina, 2005*, LC/G.2288-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- Corbo, V. y K. Schmidt-Hebbel (2003): Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile, *Resultados y desafíos de las reformas de pensiones*, Santiago de Chile, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS)/Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).
- Fajnzylber, E. (2005): *Sistemas de capitalización, densidad de cotizaciones, y cobertura contributiva*, documento de trabajo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Gill, I., T. Packard y J. Yermo (2004): *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Held, G. (1994): ¿Liberalización o desarrollo financiero?, *Revista de la CEPAL*, N° 54, LC/G.1845-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Holzmann, R. (1997): On economic benefits and fiscal requirements of moving from unfunded to funded pensions, serie Financiamiento del desarrollo, N° 48, LC/L.1013, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Holzmann, R., R. Hinz y otros (2005): *Old Age Income Support in the Twenty-first Century: an International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, D.C., Banco Mundial, versión electrónica.
- Jiménez, L. y J. Cuadros (2003): *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 131, LC/L.1913-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.71.

- Lagomarsino, G. y B. Lanzilotta (2004): Densidad de aportes a la seguridad social en Uruguay. Análisis de su evolución y determinantes a partir de los datos registrales de historia laboral (1997-2003), documento preparado para el Equipo de Representación de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social (BPS), Montevideo, diciembre.
- Larraín, C. (1996): Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, serie Financiamiento del desarrollo, N° 37, LC/L.949, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Machinea, J.L. y A. Uthoff (comps.) (2005): *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, LC/W.29, Santiago de Chile, Naciones Unidas, octubre.
- Marco, F. (comp.) (2004): *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 90, LC/G.2262-P, Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.129.
- Mesa-Lago, C. (2000): *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, serie Políticas sociales, N° 36, LC/L.1249-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.5.
- _____ (2004): *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 144, LC/L.2090-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.29.
- Morley, S., R. Machado y S. Pettinato (1999): *Indexes of Structural Reform in Latin America*, serie Reformas económicas, N° 12, LC/L.1166-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2005): *Panorama laboral 2005*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Pinheiro, C. y S. Paiva (2000): *Reforma previsional en Brasil: la nueva regla para el cálculo de los beneficios*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 97, LC/L.1386-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.62.
- Reyes, G. (2004): Razones para no cotizar, Santiago de Chile, División de Estudios, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, inédito.
- Smeeding, T. y K. Ross (2001): Social protection for the poor in the developed world: the evidence from LIS, en N. Lustig, *Shielding the Poor. Social Protection in the Developing World*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- St. John, S. y L. Willmore (2001): Two legs are better than three: New Zealand as a model for old age pensions, *World Development*, vol. 29, N° 8, Amsterdam, Elsevier, agosto.
- Titelman, D. y A. Uthoff (2005): The role of insurance in social protection in Latin America, *International Social Security Review*, vol. 58, N° 2-3, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Uthoff, A. (1995): Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL*, N° 56, LC/G.1874-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Uthoff, A. y N. Ruedi (2005): Protección social en las familias: un análisis a partir de las encuestas de hogares, en I. Arriagada (comp.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, serie Seminarios y conferencias, N° 46, LC/L.2373-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.
- Uthoff, A., C. Vera y N. Ruedi (2006): *Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 169, LC/L.2497-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.