

**TEMA 1**

**PRESENTE Y FUTURO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES  
PÚBLICOS Y PRIVADOS FRENTE A LA CRISIS MUNDIAL**

**Informe General**

**Carmelo Mesa-Lago**  
Estados Unidos

**VIII CONGRESO REGIONAL AMERICANO DE  
DERECHO DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

**Cartagena de Indias, 25-28 de mayo, 2010**

**Resumen:** Basado en un cuestionario enviado a los países miembros y contestado por 12 de ellos, más información adicional de 22 países en las Américas, este Informe evalúa sus sistemas de pensiones y los efectos de la crisis global. Identifica las características de las reformas estructurales y paramétricas, y de los sistemas públicos y privados, clasifica los países en ambos y resume las re-reformas; mide el grado de unidad/segmentación de los programas; estima la cobertura de la PEA para apreciar el impacto de la crisis y el papel de la informalidad; examina las condiciones, monto y financiamiento de la pensión mínima y las pensiones no contributivas; ordena a los países por el grado de envejecimiento demográfico y explora su secuelas; calcula el efecto de la crisis en el balance financiero, el monto del fondo, la rentabilidad a corto y largo plazo y el equilibrio actuarial, y determina si los afiliados han asumido las pérdidas de la crisis; resume las medidas tomadas para confrontar las consecuencias adversas de la recesión, los proyectos legales en consideración y otras políticas sugeridas. Se concluye que la crisis disminuyó algo la cobertura en 2008 pero virtualmente se recobró en 2009; expandió el déficit financiero o mermó el superávit en ocho programas públicos, aumentó el porcentaje de afiliados no cotizantes en siete programas privados, y probablemente acentuó el desequilibrio actuarial; redujo el valor del fondo en 2008 pero éste se recuperó en 2009 y sobrepasó el nivel precrisis; provocó una fuerte caída de la rentabilidad en 2008 (en carteras con alta concentración en instrumentos bursátiles), pero aminorada en 2009, y la rentabilidad histórica se mantuvo positiva aunque disminuida. Las opiniones se dividieron sobre el mejor sistema para enfrentar la crisis: la mitad respaldó un sistema público y la otra mitad un sistema de tres pilares.

**Palabras Clave:** Crisis global, efectos en pensiones, Américas, reformas estructurales y paramétricas, sistemas públicos y privados, prestación definida, cotización definida, reparto, capitalización, cobertura, sector informal, pensión mínima, pensión no contributiva, balance financiero, equilibrio actuarial, fondo acumulado, rentabilidad a corto y largo plazo, composición de la cartera, efectos en los que se jubilan, políticas anticíclicas, recomendaciones.

**Reconocimientos:** El autor es enteramente responsable de este informe pero agradece la información enviada por Graciela Ávila, USAID, Paraguay; Fabio Betranou, OIT, Buenos Aires; Fabio Durán, OIT, Ginebra; Francisco Iturraspe, Universidad Central de Venezuela; Jeffrey Lizardo, Ministerio de Economía, República Dominicana; Jorge Valle, Fernando Ponce y Abel Ochoa, IHSS, Honduras; Luis Guillermo López Vargas, CCSS, Costa Rica; Miguel Ángel Pacajo, IGSS, Guatemala.

## INTRODUCCIÓN

La crisis financiera global ha provocado una desaceleración o caída en el crecimiento económico, el comercio mundial, el precio de las materias primas, el acceso al crédito internacional, el empleo formal y el salario real, así como un aumento del desempleo, el trabajo informal y precario, la pobreza, y la volatilidad de los mercados de capitales con un desplome en el valor de sus instrumentos. La crisis también puede tener cuatro efectos adversos en los sistemas de pensiones de seguridad social en la región:

- 1) La cobertura es reducida por la desaparición de puestos de trabajo formal, y el aumento del trabajo informal y del empleo precario, los que usualmente no están cubiertos de manera obligatoria o si es opcional es poco efectiva.
- 2) La estabilidad financiera es dañada por la caída de los ingresos por cotizaciones, resultado del desempleo o informalidad, el cierre de empresas, el agravamiento de la evasión y la morosidad patronal; así como la caída en la rentabilidad o rendimiento de la inversión del fondo, y una posible reducción de los aportes del Estado debido a la contracción de los ingresos tributarios.
- 3) Al crearse mayores lagunas o períodos sin cotizaciones, se hace más difícil cumplir con el requisito de un mínimo de años cotizados para acceder a la pensión mínima o la fundamental; también se reduce la densidad de cotización, lo que unido a la caída en la rentabilidad disminuye el monto de la pensión final y afecta las condiciones de vida de los futuros pensionados.
- 4) El incremento de la pobreza, combinada con la desprotección social agravada por la crisis, generan una mayor proporción de ancianos desamparados en los países que carecen de pensiones asistenciales o no contributivas (la mayoría de la región), o donde estas existen pero sus recursos se han recortado.

Estos efectos nocivos se explican en gran medida porque las pensiones de seguridad social han estado ligadas al empleo formal, pero la crisis también afecta a los pocos sistemas en el mundo con pensiones financiadas totalmente con impuestos generales por la reducción del ingreso tributario. El creciente envejecimiento poblacional también incide sobre el financiamiento de las pensiones a largo plazo, debido al aumento de la expectativa de vida y la progresiva madurez del sistema de pensiones, que pueden ser agravados por la crisis.

En la región coexisten sistemas de pensiones de seguridad social, basados unos en programas públicos de prestación definida, reparto (o capitalización parcial colectiva) y garantía del Estado, con programas de cotización definida, ahorro o capitalización individual y administración privada (con ciertas garantías estatales); algunos países combinan ambos programas. Ninguno de los dos tipos de sistemas escapa a la crisis. Los primeros son perjudicados por el incremento de la deuda pública externa, el déficit público y la caída de ingresos fiscales y de cotizaciones que limitan el presupuesto estatal y ponen en riesgo la estabilidad financiera de los sistemas. En los segundos, los afiliados están

sujetos a los vaivenes del mercado de valores que a su vez disminuye la rentabilidad de las inversiones, el valor del fondo acumulado en la cuenta individual y el monto futuro de la pensión, a más de que pone en peligro las garantías estatales que brindan algunos países. Los programas públicos con colectivización parcial colectiva, así como los mixtos con un pilar de capitalización, son también afligidos por la caída en la rentabilidad del fondo aunque los últimos tienden a amortiguar el impacto de la crisis.

En resumen, la crisis financiera global es un reto y a la vez una oportunidad para revisar o reformar los sistemas de pensiones en nuestra región, con el propósito de corregir sus principales fallos y enfrentar sus problemas, generando un consenso a través del diálogo social entre trabajadores, empleadores y gobiernos, a fin de forjar un sistema de protección social efectivo para toda la fuerza laboral y sus dependientes.

Se envió un cuestionario de 13 preguntas a los países miembros el cual fue contestado por doce de ellos, mientras que seis no respondieron.<sup>1</sup> Este Informe General se organiza en torno a las respuestas de los doce países utilizando la información suministrada por ellos que se estructura en cuadros sinópticos. Se llena el vacío de los países faltantes (miembros y no miembros de la Asociación) y se profundiza el análisis en algunas secciones, con publicaciones de expertos y estadísticas de los países. El autor agradecería a los participantes del Congreso que hagan correcciones de errores potenciales en el Informe.

## **I. SISTEMAS DE PENSIONES PÚBLICOS Y PRIVADOS, TIPOS DE REFORMA**

En los últimos tres decenios, la mitad de los países de las Américas han implementado reformas estructurales en sus sistemas de pensiones (vejez, invalidez y sobrevivientes) de seguridad social, las cuales cierran el sistema público o modifican elementos clave del mismo, convirtiéndolo en privado o con una importante participación privada. El nuevo enfoque es distinto al de la tradicional reforma paramétrica que refuerza en el largo plazo un sistema público, aumentando las cotizaciones o las edades de retiro, modificando la fórmula de cálculo o combinando dichos cambios. El Cuadro 1 clasifica en 2009 a 22 países de las Américas en dos grupos: diez con reforma estructural (que para simplificar llamaremos sistemas “privados”) y doce sin reforma estructural (que llamaremos sistemas “públicos”).

Los sistemas “privados” se caracterizan por: a) cotización definida (porque es fija pero debería aumentar con el aumento de la esperanza de vida); b) prestación no definida (o incierta porque depende del monto salarial, cotizaciones aportadas, rentabilidad de la inversión y variables macroeconómicas); c) régimen financiero de capitalización plena individual (CPI), en que las cotizaciones de los asegurados se depositan en sus cuentas individuales, éstas se invierten y la renta de la inversión se añade a las cuentas, y la pensión se calcula en base al fondo acumulado en la cuenta al tiempo de retiro y tablas de mortalidad sobre la expectativa de vida; y d) administración privada o múltiple.

---

<sup>1</sup> Respondieron: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (ver Bibliografía).

Los sistemas públicos se caracterizan por: a) prestación definida (determinada por la ley); b) cotización no definida (tiende a aumentar en el tiempo debido al envejecimiento poblacional y madurez del programa); c) régimen financiero de reparto (sin reservas cuantiosas) o capitalización parcial colectiva (CPC: con reservas que garantizan el equilibrio actuarial por un período); y d) administración pública.

**Cuadro 1: Reformas Estructurales y no Estructurales, Grado de Privatización, Modelos y Características de los Sistemas de Pensiones en las Américas, 2009**

Reforma, modelo, país y año de inicio de la reforma	Privatización (%) <sup>a</sup>	Sistema	Cotización	Prestación	Financiamiento	Administración
<b>Con Reforma Estructural</b>						
<b>Modelo Sustitutivo</b>		Privado	Definida	No definida	Capitalización (CPI)	Privada <sup>j</sup>
Chile (1981)	96,7					
Bolivia (1997) <sup>b</sup>	100,0					
México (1997)	100,0					
El Salvador (1998)	98,6					
Rep. Dominicana (2003-) <sup>c</sup>	93,5					
<b>Modelo Paralelo</b>		Público	No definida	Definida	Reparto <sup>i</sup>	Pública
Perú (1993)	73,2	o				
Colombia (1994)	68,7	Privado	Definida	No definida	CPI	Privada <sup>j</sup>
<b>Modelo Mixto</b>		Público	No definida	Definida	Reparto <sup>i</sup>	Pública
Uruguay (1996)	43,1					
Costa Rica (2001)	<sup>h</sup>	y				
Panamá (2008)	3,9	Privado	Definida	No definida	CPI	Múltiple <sup>j</sup>
<b>Sin Reforma Estructural</b>	0,0	Público	No definida	Definida	Reparto <sup>i</sup>	Pública
Argentina <sup>d</sup>						
Brasil <sup>e</sup>						
Canadá						
Cuba <sup>e</sup>						
Ecuador <sup>f</sup>						
Estados Unidos <sup>g</sup>						
Guatemala						
Haití						
Honduras						
Nicaragua <sup>f</sup>						
Paraguay <sup>e</sup>						
Venezuela <sup>e</sup>						

CPI= Capitalización Plena con cuentas Individuales.

<sup>a</sup> Porcentaje del total de cotizantes activos en el sistema que estaban en el programa/pilar privado en 2008-2009; excluye programas separados en varios países. <sup>b</sup> En agosto 2008 el gobierno estatizó las dos administradoras privadas y abrogó la ley de privatización; en enero de 2009 había un proyecto de ley de reforma. <sup>c</sup> Sólo el régimen contributivo se ha implementado, los otros dos no habían entrado en vigor en enero de 2009; la ley de 2001 fijó la entrada en vigor del subsidiado para mayo 2004, y la del contributivo-subsidiado para mayo 2005. <sup>d</sup> Argentina tuvo hasta diciembre 2008 un sistema mixto al que pertenecía 54,5% de los cotizantes activos; una ley cerró el sistema de capitalización privado y a partir de 2009 pasó todos los asegurados y sus fondos al sistema público. <sup>e</sup> Reformas paramétricas recientes o en proceso; el pilar público de Costa Rica tuvo una reforma paramétrica en 2005. <sup>f</sup> Ecuador y Nicaragua promulgaron leyes de privatización que no se implementaron. <sup>g</sup> Se refiere al Social Security Administration y los sistemas que cubren a empleados públicos; hay una enorme variedad de planes complementarios de capitalización individual y gestión privada. <sup>h</sup> 100% de los asegurados está tanto en el pilar público como en el privado dentro del sistema mixto. <sup>i</sup> Capitalización parcial colectiva (CPC) en los pilares públicos de Costa Rica y Panamá, (¿el sistema público paralelo de Perú?), y los sistemas públicos de Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. <sup>j</sup> Administración múltiple (privada, pública o mixta) en Colombia, México y República Dominicana, así como en los modelos mixtos.

Fuentes: Elaboración del autor, basado en informes de los países; Mesa-Lago, 2010b.

Las reformas estructurales han seguido tres modelos distintos: 1) El “sustitutivo”, que funciona en Chile (pionero en 1981), Bolivia, El Salvador, México y República Dominicana (no se ha terminado), cierra el sistema público (no se permiten afiliados nuevos) y lo reemplaza por un sistema privado. 2) El “paralelo”, que opera en Colombia y Perú, no cierra el sistema público, sino que lo somete a una reforma paramétrica, crea un nuevo sistema privado y los dos compiten entre sí. 3) El “mixto,” implementado en Costa Rica, Panamá y Uruguay (también en Argentina pero se revirtió a público en 2008), integra un programa (pilar) público, que no se cierra y otorga una pensión básica, con un programa (pilar) privado que ofrece una pensión complementaria. En Costa Rica todos los asegurados deben estar en ambos pilares; en Uruguay la mayoría de los asegurados está en el programa público puro, y el resto está en el sistema mixto, y en Panamá los asegurados jóvenes han de optar de manera expresa por el sistema mixto (ver Mesa-Lago 2008, 2009, 2010b).

Doce países, incluyendo diez latinoamericanos, más Canadá y los Estados Unidos, mantienen sistemas públicos. Varios de ellos han introducido reformas paramétricas, las más recientes en Brasil y Cuba. Los países del Caribe no latino, no incluido en el Cuadro 1, tienen también sistemas públicos y no han implantado reformas estructurales.

El término “privado” no es técnicamente correcto en los modelos mixtos y paralelos porque los primeros incluyen un pilar público y los segundos tienen un sistema público que compite con el privado. En los modelos sustitutivos quedan programas públicos cerrados que eventualmente desaparecerán pero aún tienen el grueso de los jubilados y pensionados (en adelante “pensionados”). Además, la gran mayoría de las reformas estructurales dejaron vigentes programas públicos que estaban y están separados del programa principal objeto de la reforma (ver Título II). Por último, el Estado juega un papel crucial en los sistemas “privados”, pues los hace obligatorios, los regula y supervisa, y se hace cargo del costo de transición de los programas públicos cerrados: las pensiones en curso de pago, la garantía de pensiones mínimas y el “bono de reconocimiento” (el valor de las cotizaciones pagados al sistema público por los asegurados que se cambiaron al sistema privado).<sup>2</sup>

El Cuadro 1 estima el grado de “privatización” alcanzado por la reforma estructural en nueve países: 100% en Bolivia y México porque todos los asegurados en el sistema público fueron obligados a cambiarse al privado; 94 a 99% en Chile, El Salvador y República Dominicana (donde los asegurados tuvieron una opción de corto plazo para escoger y/o los de mayor edad fueron obligados a quedarse en el público, pero todos los nuevos entrantes en el mercado laboral deben afiliarse al privado); 68 y 73% en los dos modelos paralelos (en que subsiste el sistema público, los entrantes en el mercado laboral pueden escoger entre ambos y cambiarse entre ellos con ciertas limitaciones); y 43% en Uruguay (donde la mayoría de los asegurados decidió quedarse o entrar en el programa público). En Costa Rica el total de los asegurados está en ambos pilares; en Panamá menos de 4% está en el privado.

---

<sup>2</sup> En la República Dominicana el bono no se ha establecido correctamente y no ha podido estimarse (Thomas y Luciano, 2009).

En 2008, después de un diálogo social con amplia participación de todos los sectores relevantes Chile implementó una “re-reforma” de pensiones comprensiva que infundió mayor solidaridad social al sistema privado. También en 2008, Argentina cerró el sistema privado y traspasó a todos sus asegurados y sus fondos al sistema público (Mesa-Lago, 2009b). En Bolivia la Constitución de 2009 prohíbe la privatización de los servicios de seguridad pública y establece que la dirección y administración de la seguridad social corresponde al Estado; en 2010 se ha sometido a la Asamblea Legislativa un ante-proyecto de ley de re-reforma de pensiones (Ante-Proyecto, 2010), y el Ministro de Economía y Finanzas declaró que las administradoras privadas serían sustituidas por una agencia pública.<sup>3</sup>

## II. UNIDAD/SEGMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Independientemente de su naturaleza pública o privada, los sistemas de pensiones pueden ser relativamente unificados o altamente segmentados. El Cuadro 2 mide el grado de unidad (segmentación) en 19 países de las Américas, contando el número de programas que existen además del programa principal e identificando los grupos cubiertos por los programas separados.

Bolivia y Panamá tienen un sistema unido total; Costa Rica, Nicaragua y Guatemala “alto” grado de unidad (3 programas en total); siete países un grado “medio” (4 ó 5 programas): Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, México y Perú; dos un grado “bajo” (6 a 7 programas): República Dominicana y Uruguay; y cinco un grado “muy bajo” (10 a 17 programas): Argentina, Colombia, Honduras, Paraguay y Venezuela. En total, siete tienen grado medio y siete bajo o muy bajo, de manera que la segmentación predomina en la región, sin importar si el sistema es público o privado. Sólo cuatro países tienen una superintendencia de pensiones *ad hoc*, única que regula y supervisa todo el sistema: Colombia, Costa Rica, Chile y El Salvador.

En todos los países hay un programa separado para las fuerzas armadas, salvo Bolivia,<sup>4</sup> Costa Rica—que no las tiene—y Panamá. En Chile las fuerzas armadas implantaron la reforma estructural pero se excluyeron de ella y la han resistido con éxito. La mayoría tiene programas separados para funcionarios públicos, exceptuando siete: Bolivia, Costa Rica, Chile, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay. Además de un programa federal/central para funcionarios públicos, en cinco países hay múltiples programas separados para los funcionarios de los estados/provincias y municipios (más de 20 en México, más de 50 en Argentina y EEUU, centenares en Brasil) parte de los cuales está afiliado al programa federal o de la Unión. Siete países tienen programas independientes para los poderes ejecutivo, legislativo y judicial o, al menos, uno de ellos (en Costa Rica el poder judicial ha

---

<sup>3</sup> La Constitución ecuatoriana de 2008 también estipula que la seguridad social es deber y responsabilidad del Estado, por lo que preserva el sistema público (Guzmán, 2009).

<sup>4</sup> En Bolivia las fuerzas armadas fueron integradas en el programa general pero con un régimen especial que fija la pensión en 100% del último salario.

resistido la integración y en Colombia hay un programa para el Presidente). Otros grupos como maestros y profesores universitarios, banco central y banca en general, trabajadores del petróleo y policía (cuatro programas distintos en Argentina) tienen programas propios en la gran mayoría de los países. En Venezuela hay unos 300 programas adicionales a los identificados en el Cuadro 2 (Iturraspe, 2009). La legislación de Colombia estipula que once programas serán cerrados en julio de 2010, y otros diez en 2014 (Román, 2009).

**Cuadro 2. Unidad y Segmentación en los Sistemas de Pensiones de las Américas, 2009**

Países	Grado de unidad	No. de programas <sup>a</sup>	Programas separados		
			Fuerza armada	Empleados públicos	Otros
Argentina	Muy bajo	17 <sup>d</sup>	Sí	Sí	Provincias/municipios, presidentes, judicial, docentes universitarios, investigadores, varios premiados, policía (4), prisiones, etc., F.C.
Bolivia	Total	1	No	No	No
Brasil	Medio	4 <sup>d</sup>	Sí	Sí	Estados/municipios, rurales, F.C.
Colombia	Muy bajo <sup>b</sup>	15 <sup>d</sup>	Sí	Sí	Presidente, congreso, judicial, maestros, universidades, petróleo, comunicaciones, contraloría, pilotos, super-bancaria, procuraduría, otros 11, F.C.
Costa Rica	Alto	3	No	No	Judicial, maestros, F.C.
Chile	Medio	4	Sí	No	Policía, F.C.
Ecuador	Medio	4 <sup>d</sup>	Sí	No	Campesinos, policía, F.C. (empleados públicos, universidades)
El Salvador	Medio	4	Sí	Sí <sup>e</sup>	Empleados privados <sup>e</sup>
EEUU	Medio	4 <sup>d</sup>	Sí	Sí	Estados/municipios, F.C.
Guatemala	Alto	3	Sí	Sí	No, F.C.
Honduras	Muy bajo	10	Sí	Sí	Ejecutivo, congreso, judicial, maestros, universidades, banco central, periodismo, F.C.
México	Medio	5 <sup>d</sup>	Sí	Sí	Estados/municipios, petróleo, F.C.
Nicaragua	Medio	4	Sí	No	Policía, víctimas de guerra
Panamá	Total	1	No	No	No, F.C.
Paraguay	Muy bajo	11	Sí	No	Ejecutivo, congreso, judicial, policía, maestros, banca, trenes, gráficos, domésticos
Perú	Medio	5	Sí	Sí <sup>e</sup>	Empleados públicos víctimas de violencia, empleados microempresas, F.C. (pescadores, electricidad)
R. Dominicana	Bajo	6	Sí	Sí <sup>e</sup>	Congreso, judicial, banco central, policía
Uruguay	Bajo	7	Sí	No	Banca, notarios, profesionales universitarios, policía
Venezuela	Muy bajo <sup>c</sup>	15 <sup>d</sup>	Sí	Sí	Estados/municipios, congreso, judicial, maestros, banco central, petróleo, policía, electricidad, teléfono, contraloría, universidades y 300 más

F.C.= Fondos o planes complementarios.

<sup>a</sup> Siempre se cuenta el programa principal; en Chile, Colombia, El Salvador, Perú, República Dominicana y Uruguay se cuentan dos programas: el público (abierto o cerrado) y el privado. Argentina, Bolivia y México cerraron por completo el programa privado. <sup>b</sup> La ley determina el cierre de 11 programas el 31-7-2010, y a otros 10 los extiende hasta 2014. <sup>c</sup> La ley de 2002 estipula la unificación de todos los programas excepto las fuerzas armadas, pero no se ha implementado. <sup>d</sup> Excluye el número de programas en estados/provincias/municipios que no se pudieron contar con precisión; en Ecuador y otros países hay regímenes especiales dentro del programa principal; es imposible contar los fondos complementarios. <sup>e</sup> Programas cerrados pero todavía con asegurados.

Fuentes: Elaboración del autor basado en informes de los países; Mesa-Lago 2008, 2010b.

Los programas separados son en su mayoría de prestación definida, tienen su propia legislación y administración, gozan de condiciones de adquisición de derechos y pensiones

más generosos que el programa principal (edades de retiro menores, jubilación por antigüedad independiente de la edad, pensión igual al último salario, ajuste basado en el salario del personal en activo, monto de pensiones varias veces el promedio del programa principal), y reciben subsidios fiscales con efectos regresivos. Estos programas son contrarios a los principios de seguridad social de igual trato y solidaridad social, aumentan los costos administrativos y, generalmente, sufren de desequilibrios financiero y actuarial que demandan crecientes transferencias fiscales. En Brasil el costo fiscal del programa de funcionarios públicos federales era mucho mayor que el del programa de empleados privados que tiene siete veces más asegurados activos y pensionados; reformas paramétricas recientes redujeron las condiciones liberales tendiendo a una normalización en el largo plazo pero aún así el costo es muy alto (Schwarzer, 2009). Debido al poder y/o influencia de los grupos cubiertos en programas separados, estos no serán afectados por la crisis y se acentuará el impacto regresivo de las transferencias fiscales.

La mitad de los países tienen fondos o planes complementarios de pensiones, particularmente importantes en Brasil y los Estados Unidos. Los planes complementarios brasileños pueden ser “cerrados” (sólo para los que pertenecen a un sector o empresa) y “abiertos” para toda la población que son mayoría; pueden ser de cotización definida o prestación definida, y su administración es diversa; aunque estos planes cubren alrededor de 15% de la población económicamente activa (PEA) acumulan el fondo mayor entre todos los países latinoamericanos (ver Título V-2-b). En los Estados Unidos hay miles de planes que antiguamente eran de prestación definida pero con tendencia a cotización definida, incluyendo 401(k); se estima que casi la mitad de la PEA tiene un 401(k) plan (Bales y Burkhart, 2009).

### **III. COBERTURA Y EFECTO DE LA CRISIS**

La cobertura de la PEA está directamente ligada al sector formal de la economía (asalariado, con empleo e ingresos estables, usualmente urbano) pero, antes de la crisis, 46,4% de la PEA era informal, incluyendo trabajadores independientes (autónomos o por cuenta propia), domésticos y empleados en microempresas; además, en los países menos desarrollados subsiste una proporción importante de trabajadores rurales no asalariados equiparables a los informales urbanos (CEPAL, 2008). En la mayoría de los países la legislación no cubre obligatoriamente a los trabajadores informales, les concede afiliación voluntaria (exige a los independientes una cotización porcentual igual a la suma de las de los asegurados y sus empleadores) o los excluye; excepciones son Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile (a partir de 2014) y Uruguay que estipulan cobertura obligatoria.

El Cuadro 3 mide el grado de informalidad en la región, seguido de estimaciones de la PEA cubierta por el sistema de pensiones en los años 2007 (antes de la crisis), 2008 y 2009 (durante la crisis). Las dos primeras columnas indican que hay una relación inversa entre informalidad y cobertura: los países con mayor informalidad tienen la cobertura menor (Bolivia, Perú, Nicaragua y Honduras), y los que tienen la informalidad menor gozan de la

cobertura superior (Chile, Costa Rica, Brasil, Panamá, Argentina y Uruguay).<sup>5</sup> En este último grupo, salvo Chile y Panamá, los independientes tienen cobertura obligatoria y en Costa Rica los de bajo ingreso reciben un subsidio fiscal para cubrir la cotización del empleador que no tienen. Es por ello que los independientes tienen la mayor cobertura en el segundo grupo (23 a 30%), comparados con coberturas voluntarias que oscilan entre 0,8% en Nicaragua y 3,5% en Chile (Mesa-Lago, 2009a, 2010a).

**Cuadro 3. Sector Informal, Cobertura de la PEA en Pensiones<sup>a</sup> y Efecto de la Crisis en las Américas, 2007-2009** (en porcentajes)

Países	Sector Informal <sup>b</sup> (2006)	Cobertura de la PEA		
		2007	2008	2009
Argentina	37,0	45,9	46,4	46,2
Bolivia	65,4	13,3	12,8	
Brasil	39,3		54,4	
Colombia	42,9	25,0	27,0	26,9
Costa Rica	32,2	53,7	57,9	56,2
Chile	28,2	60,5	59,9	60,2
Ecuador <sup>c</sup>	51,9	23,2	24,2	25,9
El Salvador	49,6	19,1	19,1	18,8
Estados Unidos				94,0 <sup>e</sup>
Guatemala	51,6	22,6	21,8	21,1
Honduras	54,2	18,3	17,8	15,8
México	41,0	35,4	34,4	32,9
Nicaragua	55,5	21,7	21,5	
Panamá	36,3	62,9	65,9	
Paraguay	55,8	13,0		10,0
Perú	60,0	17,4 <sup>d</sup>		
Rep. Dominicana	46,3	19,6	21,1	26,1
Uruguay	41,2	70,9	75,3	78,5
Venezuela	47,5	28,9		31,5

<sup>a</sup> Basada en asegurados activos cuya definición difiere en los países por lo que las cifras no son siempre comparables. Excluye programas separados (ver Cuadro 2) en la mayoría de los países. <sup>b</sup> Porcentaje de la PEA urbana ocupada; incluye trabajadores independientes (cuenta propia o autónomos), domésticos y en microempresas. <sup>c</sup> La cobertura de la PEA excluye al Seguro Social Campesino, incluyendo éste la cobertura aumenta a 39,8% en 2009. <sup>d</sup> Basado en PEA ocupada, si se usase la PEA total la cobertura sería inferior. <sup>e</sup> Basado en afiliados no activos cotizantes en US-SSA, de hecho el número de afiliados sobrepasa a la PEA, la cifra de 2009 es dada por US-SSA, no se pudo obtener para años anteriores.

Fuente: Elaboración del autor basado en informes de los países; Mesa-Lago, 2009a, 2010b; AIOS, 2008, 2009; BPS, 2009; CNSS, 2009; IESS, 2010; ISSSTE, 2010; Molina, 2010; Schwarzer, 2009; SSS, 2009; US-SSA, 2010. Sector informal basado en CEPAL, 2008.

Los estimados de cobertura adolecen de dos problemas clave: 1) excluyen en la mayoría de los países a los afiliados en programas separados porque es muy difícil conseguir esos datos, especialmente de las fuerzas armadas, lo cual genera una subestimación; y 2) se basan en definiciones diversas de asegurados “activos”, que varían desde la cotización en el

<sup>5</sup> Un análisis de regresión demostró que la formalidad explica 90% de la cobertura de la PEA en pensiones: por cada incremento de 1% de informalidad, la cobertura baja 1%.

último mes (en los programas/pilares privados de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Perú, Uruguay y República Dominicana) a una cotización en los últimos seis o doce meses (en los sistemas públicos de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay).<sup>6</sup> Por tanto, el primer grupo subestima la cobertura comparado con el segundo. La mitad de los países también publica cifras basadas en la afiliación (el registro sin tener en cuenta las cotizaciones), que sobreestima la cobertura, por ejemplo, en Chile era 116% basada en afiliados y 60% en cotizantes activos en 2009 (AIOS, 2009). La cobertura en los EEUU también se basa en afiliados y resulta mayor que la PEA (US-SSA, 2010).

Una manera más precisa de medir la cobertura es a través de encuestas que se toman una vez al año o cada dos años y que incluyen a todos los programas de pensiones. En 2006, la cobertura por las encuestas era más alta que la de las estadísticas de instituciones, en la mayoría de los países y en promedio era un punto porcentual. Las encuestas también demuestran que la cobertura aumenta con el ingreso, la educación, el género masculino, la residencia urbana, el empleo en las ramas secundaria y terciaria, así como en el sector público y las grandes empresas; de ahí que los que carecen de cobertura o sufren una muy baja son los de bajo ingreso y educación, residentes rurales, mujeres, empleados en el sector primario y en pequeñas empresas (basado en Rofman y otros, 2008). Las encuestas y las estadísticas de instituciones concuerdan que, antes de la crisis (entre 2002-04 y 2005-07), la cobertura promedio creció de 27,6% a 32,4% (estadísticas) o de 31% a 33,4% (encuestas).<sup>7</sup> Ello se debió en buena medida al crecimiento de la economía y la reducción del sector informal en la región (Mesa-Lago, 2010b).

El Cuadro 3 indica que en los 16 países en que se puede medir el efecto de la crisis (con dos o tres observaciones), la cobertura entre 2007 y 2009: cayó en siete (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay); aumentó en cinco (Ecuador, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), se estancó en Chile; creció y se estancó en Argentina y Colombia, y creció y disminuyó en Costa Rica. Un promedio simple de los once países con cifras en 2007, 2008 y 2009 indica que la cobertura declinó de 35,2% a 33,3% y ascendió a 36,6%, sobrepasando en 1,4 puntos el nivel precrisis. Pero no hay cifras para Brasil y los EEUU, los mayores en la región, y si el promedio se hubiese calculado ponderado el resultado podría ser distinto. En todo caso, la posible disminución en 2008 es muchísimo menor a la sufrida durante la crisis del decenio de los 80 y el promedio incompleto de 2009 sugiere una rápida recuperación. Promedios ponderados de los diez sistemas o pilares privados en el mismo período muestran una caída de 0,4 puntos en 2008 y una recuperación virtual en junio de 2009 (AIOS, 2009).

Aunque no hay cifras de los programas separados, asumimos que su cobertura no ha sido afectada por la crisis por dos razones: la mayoría son funcionarios públicos y fuerzas

---

<sup>6</sup> En Brasil se estima la cobertura por la cotización durante todo el año, a los afiliados que cotizan menos se les cuenta de manera proporcional a lo aportado. La crisis sólo duró un semestre, el desempleo afectó al sector privado pero no a los funcionarios públicos que tienen permanencia, y los que dejaron de cotizar no perdieron la afiliación (Cechin y Abi Rama, 2009).

<sup>7</sup> Al terminar este informe aún no se habían procesado las encuestas de 2008 y 2009 y no fue posible utilizarlas para medir el impacto en la cobertura.

armadas que probablemente mantuvieron su empleo; otros son grupos muy bien organizados, con poder y permanencia en el empleo como maestros, petroleros, etc. Antes de la crisis y después de las reformas estructurales, la cobertura cayó en virtualmente todos los sistemas privados y en 2004 y 2007, en promedio, era menor que en los sistemas públicos, pero debe recordarse que mientras los sistemas privados calculan la cobertura basados en la cotización en el último mes, la mayoría de los sistemas públicos utiliza un período mayor que la sobreestima (Mesa-Lago, 2008, 2009a). El análisis anterior no detecta una diferencia importante de la crisis en la cobertura entre sistemas públicos y privados.

#### **IV. PENSIONES MÍNIMAS Y NO CONTRIBUTIVAS**

Las pensiones mínimas y no contributivas han sido un mecanismo positivo en crisis anteriores, porque garantizan un ingreso básico a grupos vulnerables de la población.

##### **1. Pensiones mínimas**

La información relevante sobre la pensión mínima en las Américas se resume en el Cuadro 4. Todos los países la tienen menos dos: Bolivia que la contempla en un ante-proyecto de ley, y Uruguay que concede una pensión no contributiva a los que no califican a la mínima y tienen bajo ingreso. La re-reforma de Chile sustituyó en 2008 la pensión mínima por una pensión básica solidaria de amplia cobertura (manteniendo el derecho a la mínima a los de más de 50 años); en Perú la pensión mínima en el programa privado tiene ciertas limitaciones.

Los requisitos de acceso al derecho de la pensión mínima por vejez varían notablemente entre los 17 países que la otorgan. La edad es igual a la requerida para acceder a la pensión fundamental y oscila entre 60 y 66 años: 60 en Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana; 60/55 (hombre/mujer) en El Salvador, Panamá y Venezuela; 62/57 en Colombia; 65/60 en Argentina, Brasil (empleados del sector privado), Chile y Honduras; 65 para ambos sexos en Costa Rica, México y Perú; y poco menos de 66 en los EEUU. Hay países con baja expectativa de vida al retiro que exigen igual edad que otros con mayor expectativa de vida, por ejemplo, Honduras y Perú comparadas con Costa Rica, lo cual hace difícil alcanzar el derecho; pero también hay países con alta expectativa de vida que tienen edades muy bajas, por ejemplo, Panamá al mismo nivel que El Salvador. Los años de cotización requeridos oscilan entre 15 y 30: 10-15 en Brasil, EEUU, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela; 20-25 en Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Paraguay y Perú, y 30 en Argentina, Ecuador, y República Dominicana. Combinando ambos requisitos encontramos algunas serias faltas de correspondencia entre aquéllos y la expectativa de vida y estructura del mercado laboral; por ejemplo, Panamá tiene una alta expectativa de vida y baja informalidad pero una combinación demasiado generosa, lo cual generará altos costos en el largo plazo; mientras que los requisitos de Perú son muy severos teniendo en cuenta que la mayoría de su PEA es informal, lo cual hará muy difícil acceder a la pensión mínima.

**Cuadro 4. Pensión Mínima por Vejez, Requisitos, Ajuste y Financiamiento, en las Américas, 2009**

Países	Derecho	Monto mensual (US\$)	Años de edad <sup>a</sup>	Años de cotización	Ajuste (método)	Financiada por
Argentina	Sí	200	65/60	30	Discrecional	Cotizaciones y Estado
Bolivia	No <sup>b</sup>					
Brasil	Sí	1 s.m.	65/60 <sup>f</sup>	12-15 <sup>f</sup>	s.m. <sup>h</sup>	Cotización y gobiernos
Colombia	Sí	1 s.m.	62/57 <sup>g</sup>	23-23,5 <sup>g</sup>	Discrecional <sup>i</sup>	Fondo público
Costa Rica	Sí	190	65	25	IPC	Cotizaciones
Chile	Sí <sup>c</sup>		65/60	20	UF <sup>j</sup>	Cuenta individual y Estado
Ecuador	Sí	1 s.m.	60	30	s.m.	Cotizaciones y Estado
El Salvador	Sí	143	60/55	25	Discrecional	Cuenta individual y Estado
Estados Unidos	Sí	600	66	10	Discrecional	Cotizaciones
Guatemala	Sí	44	60	15	Discrecional	Cotizaciones
Honduras	Sí	55	65/60	15	Discrecional	Cotizaciones
México	Sí		65	25	IPC	Cuenta individual y Estado
Nicaragua	Sí	78	60	15	Discrecional	Cotizaciones
Panamá	Sí	175	60/55	15	Discrecional	Cotizaciones
Paraguay	Sí	20	60	25	Discrecional	Cotizaciones
Perú	Sí <sup>d</sup>	90-140	65	20	Discrecional	Público: Estado; privado: bonos
R. Dominicana	Sí	1 s.m.	60	30	IPC	Cuenta individual y Estado
Uruguay	No <sup>e</sup>					
Venezuela	Sí	1 s.m.	60/55	15	s.m. urbano	Cotizaciones y Estado

s.m.= salario mínimo. IPC= índice de precios al consumidor.

<sup>a</sup> Si hay dos edades, la primera es la del hombre y la segunda la de la mujer; los sistemas privados generalmente permiten el retiro a edad menor a la estatutaria cuando el asegurado ha acumulado en su cuenta individual una suma suficiente para financiar su pensión mínima (también se aplica a los años de cotizaciones). <sup>b</sup> El asegurado que no acumula un fondo suficiente en su cuenta para financiar la pensión puede extraer mensualmente el equivalente al 70% del salario mínimo, hasta que se agote su fondo; el ante-proyecto de ley de reforma establece la pensión mínima con 60 años de edad y 12 de cotizaciones, por un monto similar. <sup>c</sup> Para los que tenían 65 años en 2008, pero pueden optar a una pensión no contributiva de acuerdo con su ingreso (ver Cuadro 5). <sup>d</sup> En el programa privado desde 2002 y a los asegurados nacidos antes de 1945. <sup>e</sup> Si el asegurado no cumple con los requisitos, no tiene derecho a una pensión mínima, si es de recursos escasos puede recibir una pensión no contributiva. <sup>f</sup> Programa de empleados en el sector privado. <sup>g</sup> Programa privado, en el público las edades son 60/55 aumentando a 62/57; los años de cotización son privado/público. <sup>h</sup> El valor real ha estado por encima de la inflación en los últimos 10 años. <sup>i</sup> Generalmente ha estado por encima de la inflación. <sup>j</sup> Unidad monetaria ajustada automáticamente a la inflación.

Fuentes: Elaboración del autor basado en informes de los países; Mesa-Lago 2008, 2009a, 2010b; Ante-Proyecto, 2010; SSS, 2009; US-SSA, 2008-2010.

El monto de la pensión mínima mensual convertido a dólares se obtuvo en diez países y el rango es de 30 veces, desde US\$20 en Paraguay a US\$600 en los EEUU, los países de menor desarrollo tienen el monto más bajo y los de más desarrollo el más alto (al menos cinco países tienen una pensión mínima igual a un salario mínimo). Los montos anteriores dicen poco pues existe gran diversidad en la canasta básica entre los países, por lo que se necesita un estudio que determine si la pensión mínima es suficiente para cubrir las necesidades básicas de los pensionados. El ajuste de la pensión mínima es esencial para evitar que su valor real (poder adquisitivo) se erosione con el aumento de la inflación, como ocurrió en virtualmente toda la región durante la crisis de los 80. En la crisis actual, hasta ahora la inflación ha sido controlada pero pudiera dispararse en el futuro. Sólo siete países

ajustan la pensión mínima usando diversos métodos: el índice de precios al consumidor (IPC) en Costa Rica, México y República Dominicana; el salario mínimo usualmente ajustado a la inflación en Brasil, El Salvador y Venezuela; y una unidad monetaria ajustada a la inflación en Chile. En los restantes diez países el ajuste queda a discreción del gobierno o del ente de la seguridad social, usualmente dependiendo respectivamente de los recursos fiscales disponibles o superávits. Índices de la pensión real promedio (no la mínima) estimados en los países centroamericanos, demuestran que donde hay mecanismos de ajustes anuales, como Costa Rica, el nivel de la pensión ha superado la inflación, mientras en los que hay discrecionalidad, como El Salvador y Guatemala, la pensión real se ha deteriorado (Mes-Lago, 2010b). Las altas tasas de inflación en 2007-2009 (entre 22 y 32%) en Venezuela han excedido el ajuste de la pensión al salario mínimo (Iturraspe, 2009). De nada sirve conceder condiciones muy generosas para acceder a la pensión, si después se deja a ésta deteriorarse, de ahí que los países sin ajuste deberían considerarlo como prioridad a par que restringen condiciones muy liberales.

La forma de financiamiento de la pensión mínima también es diversa. En los modelos privados sustitutivos (Chile, El Salvador, México, República Dominicana) se financia con el fondo acumulado en la cuenta individual del asegurado; cuando éste ha cumplido con los requisitos para el retiro pero su fondo es insuficiente, el Estado financia la diferencia. En el sistema mixto de Costa Rica se costea con las cotizaciones aportadas al pilar público. En el sistema paralelo de Colombia, el programa privado tiene un Fondo de Garantía alimentado con las cotizaciones de los asegurados y la rentabilidad,<sup>8</sup> hay otro fondo similar en el programa público pero con garantía estatal cuando se agote; en Perú la pensión del programa público la financia el Estado y la del programa privado se hace con bonos complementarios. Por último, en los sistemas públicos se costea con las cotizaciones de los asegurados, auxiliadas por el Estado en Brasil, Ecuador y Venezuela. La crisis puede afectar de manera distinta la sostenibilidad financiera de la pensión mínima: en los sistemas privados, el aumento del desempleo y la informalidad, combinado con una caída en el fondo y su rentabilidad, pueden reducir el valor de la cuenta individual y forzar al Estado a asumir el incremento del costo de dicha pensión. En el sistema mixto costarricense, si el pilar público está equilibrado no debe afectar al financiamiento de la pensión mínima al menos en el corto y mediano plazo pero si a largo plazo. En los sistemas públicos con subsidio estatal, éste se incrementará, mientras que en los que se basa sólo en las cotizaciones de los asegurados, puede no ser afectado en el corto plazo pero si a largo plazo pues podría requerir ajustes para mantener el equilibrio.

No hay información suficiente y normalizada para estimar que porcentaje de los jubilados que recibe u obtendrá la pensión mínima. En Argentina el 75% de todos los jubilados la recibía en 2009 (Massenio, 2009), y en Paraguay 68% de los beneficiarios recibe una pensión igual o inferior al salario mínimo (Molina, 2010). En Colombia se proyecta para los próximos 40 años que “sólo el 40% de los [hombres] aportantes de mayores ingresos y el 30% de las mujeres de este grupo podrán reclamar ayuda del Fondo de Garantía” y “una

---

<sup>8</sup> El fondo ha crecido y amasa una suma considerable porque sólo 128 jubilados han requerido ayuda del Fondo para financiar su pensión mínima desde que se fundó el sistema privado (Román, 2009).

proporción significativa de la población obtendría pensiones inferiores a la mínima [por] no cumplir con los requisitos para acceder” a dicho Fondo (Román, 2009: 13). En Chile, en 2007 se proyectaba que sólo la mitad de los afiliados en el sistema privado obtendría una pensión mínima (35% los hombres y 60% las mujeres), además parte de los afiliados no accedería ni a la pensión mínima ni a la asistencia, la re-reforma de 2008 resolvió ambos problemas.

## 2. Pensiones no contributivas

Sólo nueve países conceden una pensión no contributiva (El Salvador y Panamá la establecieron en 2009) y sus características, condiciones de elegibilidad, monto y estimado del porcentaje de la población total que cubren se presentan en el Cuadro 5.

**Cuadro 5. Pensiones no Contributivas en las Américas, 2009**

Países <sup>a</sup>	Vejez (edad)	Invalidez	Condiciones de elegibilidad	Monto mensual (US\$)	Cobertura (% de la población)
Argentina	70	Sí	Pobreza y no recibir una pensión	165	1,6
Bolivia	60	No	Universal, independiente del ingreso <sup>e</sup>	26 <sup>f</sup>	6,9
Brasil	65	No	Ingreso hogar menos de ¼ salario mínimo	1 s. m.	11,8
Costa Rica	65	Sí	Pobreza y no recibir una pensión	118	2,2
Chile	65	Sí	60% de la población de menor ingreso, sin pensión y 20 años de residencia	143	1,3
Ecuador	<sup>b</sup>	Sí	Pobreza y no recibir una pensión	35	8,6
El Salvador	70	No	Residir en municipios de pobreza extrema	50	0,5
Panamá	70	No	Pobreza y no recibir una pensión	100	0,9
Uruguay	65 <sup>d</sup>	No	Falta de recursos y no recibir una pensión		6,5 <sup>g</sup>

<sup>a</sup> Varios países no tienen una pensión no contributiva pero si otros programas asistenciales: Colombia y México programas de ayuda a los ancianos con amplia cobertura; EEUU una pensión suplementaria con prueba de ingreso a los pensionados con escasos recursos; la ley Dominicana estipula un régimen subsidiado que pagaría una pensión no contributiva a los grupos vulnerables pero no se ha implementado; la Constitución de Venezuela y la ley (LOSS) estipulan el derecho a la pensión no contributiva pero no se ha establecido. <sup>b</sup> “Bono de desarrollo humano” que no requiere una edad específica. <sup>d</sup> En 2008 se redujo de 70 a 65 años y se paga un subsidio fiscal, al arribar a los 70 se convierte en pensión. <sup>e</sup> “Renta Dignidad”, se concede a los que tenían 21 uno o más años el 31-12-1995. <sup>f</sup> Se paga una vez al año y se ha calculado por mes; la edad se redujo de 65 a 60 en 2008. <sup>g</sup> Porcentaje de la población de 65 y más años.

Fuente: Elaboración del autor, basado en informes de los países; Faulkner, 2009; Mesa-Lago, 2009a, 2010b; SSS, 2009.

De los nueve países que otorgan una pensión no contributiva, seis están entre los más desarrollados (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá y Uruguay), estos son los que tienen la incidencia de pobreza menor (entre 13% en Chile y 33% en Brasil), el sector informal más reducido (entre 28% y 39% respectivamente) y la cobertura contributiva más amplia de la PEA (entre 46% en Argentina y 78% en Uruguay). Por el contrario seis de los ocho países que carecen de pensiones no contributivas son los menos desarrollados

(Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana), precisamente los que tienen la incidencia de pobreza superior (entre 60% Guatemala y 72% Honduras), el sector informal más extenso (entre 51% y 65%) y la cobertura contributiva inferior (entre 21% y 16%) (Cuadro 3; CEPAL, 2008). Sólo tres países de este segundo grupo conceden una pensión no contributiva con el objetivo de reducir la pobreza: Bolivia el original “Bonosol” creado en 1995 (ahora “Renta Dignidad”) que se otorga a toda la población que cumple los requisitos con independencia de su ingreso; Ecuador el “bono de desarrollo humano” establecido en 1998; y El Salvador el “bono a la vejez” introducido en 2009 como parte de las políticas del nuevo gobierno para enfrentar la crisis.

Las edades requeridas para obtener la pensión no contributiva oscilan desde 60 años en Bolivia (antes era 65) a 65 en cuatro países y 70 años en Argentina, El Salvador y Panamá. La edad requerida en Bolivia es menor que la exigida para la pensión contributiva (65 años pero ésta se planea reducir a 60), igual en Costa Rica, y superior en los otros siete, pero el segmento pobre tiene una expectativa de vida inferior al promedio de los asegurados contributivos. Cinco países también otorgan la pensión no contributiva a los discapacitados permanentes, mientras que cuatro no la conceden. Todos los países, excepto Bolivia, focalizan la prestación en los pobres o en pobres extremos, con diversos requisitos, generalmente la pobreza (residir en municipios de pobreza extrema en El Salvador), no recibir una pensión y 20 años de residencia en Chile. En Bolivia la pensión es “universal”, se otorga a toda la población de 60 o más años sin tener en cuenta su ingreso, incluso puede recibir otra pensión aunque se reduce en un 75% (Faulkner, 2009).

El monto mensual de la pensión no contributiva fluctúa desde US\$26 en Bolivia<sup>9</sup> y US\$35 en Ecuador (los países con el ingreso por habitante menor) hasta US\$143 en Chile y US\$165 en Argentina (los que tienen el mayor ingreso). Hay notables diferencias entre las diversas pensiones no contributivas en Argentina, así la concedidas por leyes especiales (a juicio del congreso) eran el doble que la promedio asistencial, mientras que las concedidas a los excombatientes de la Guerra de las Malvinas eran 3,7 veces mayores (basado en SSS, 2009). Es importante que exista una brecha adecuada entre la pensión mínima y la no contributiva, para evitar desincentivos a la afiliación al régimen contributivo. En El Salvador la mínima es casi tres veces la asistencial, en Costa Rica y Panamá es 60-75% superior, pero en Argentina es sólo 21% mayor, y en Brasil es igual a un salario mínimo en ambas (Cuadros 4 y 5).

El porcentaje de la población total que recibe la pensión no contributiva es: 0,5 a 2,2% en El Salvador, Panamá, Chile, Argentina y Costa Rica; 6,5% a 6,9% en Bolivia y Uruguay, y 8,6 a 11,8% en Ecuador y Brasil. Aunque estos porcentajes son inferiores a la incidencia de pobreza en la población total de todos los países, se ha probado que reducen la pobreza. El financiamiento en todos los países, salvo uno, es por el Estado, en algunos países transfiriendo los recursos al seguro social que administra el programa (como en Costa Rica); en Bolivia se hace a través de un fondo creado con parte del producto de la privatización de las empresas en 1994.

---

<sup>9</sup> La pensión en Bolivia se paga una vez al año (US\$314); se estimó mensual para permitir la comparación.

Hay un fuerte debate internacional sobre si la pensión no contributiva debe ser focalizada o “universal”. La focalización tiene un costo inferior, que permite disponer de más recursos, e impacto progresivo en la distribución del ingreso, pero resulta más compleja de administrar por la necesidad de identificar a los pobres y conlleva un estigma. Por otra parte la pensión universal es más fácil de administrar y no acarrea estigma, pero es mucho más costosa y tiene un impacto regresivo. En los países menos desarrollados es aconsejable el enfoque focalizado pues la universal sería muy costosa o reduciría notablemente el monto como en Bolivia.

## **V. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO E IMPACTO DE LA CRISIS**

Esta sección resume el sistema de financiamiento y el impacto del envejecimiento, los efectos de la crisis en el equilibrio financiero, el monto de las reservas y su rentabilidad, y la diferente incidencia de la recesión entre los sistemas privados y los públicos.

### **1. Financiamiento y envejecimiento demográfico**

Los sistemas de pensiones se financian con cotizaciones sobre el salario y la rentabilidad de la inversión en aquellos en que hay reservas. Además el Estado legalmente debe aportar en formar diversas, ya sea como un porcentaje del salario o cubriendo parte del costo de las prestaciones (con frecuencia no paga estos aportes), financiando el déficit en los regímenes de reparto en Argentina, Brasil y Uruguay, y garantizando las pensiones mínimas y otros costos de transición de las reformas estructurales. En varios países existen impuestos indirectos para financiar sistemas públicos; en Uruguay se creó en 2008 un impuesto progresivo sobre las pensiones, y en Brasil existe sobre los pensionados del servicio civil.

Las cotizaciones y el régimen financiero se comparan en el Cuadro 6. En general, a más antiguo y maduro el programa, así como mayor envejecimiento poblacional, mayor es la cotización total (Argentina, Brasil, Uruguay), mientras que a más joven el programa y la población, menor es la cotización total (Guatemala, Honduras). El empleador cotiza en todos los países, excepto en Bolivia, Chile y Perú, cuya cotización fue eliminada por la reforma estructural y cotiza sólo el trabajador, con lo cual se viola la norma mínima de la OIT que el trabajador no debe pagar más del 50% de la cotización total. Las reformas estructurales de Costa Rica, El Salvador, Panamá, República Dominicana y Uruguay mantuvieron la cotización del empleador que es mayor a la del asegurado. En el programa público de Ecuador el empleador cotiza pero mucho menos que el asegurado. El promedio simple de todas las cotizaciones de empleadores y asegurados es casi igual: 6,65% y 6,55% respectivamente. En el sistema mixto de Costa Rica hay dos cotizaciones, la mayor para el pilar público y una menor para el pilar de capitalización. En sistemas paralelos como los de Colombia y Perú hay cotizaciones para los sistemas privados y públicos, la segunda algo menor que la primera.

**Cuadro 6. Financiamiento de las pensiones en las Américas, 2009**

Países	Cotizaciones (%) sobre el salario				Régimen financiero
	Empleador	Asegurado	Estado	Total	
Argentina	10,17	11,00	<sup>e</sup>	21,17	Reparto
Bolivia	0	12,21	0	12,21	CPI
Brasil <sup>a</sup>	20,00	8-11,00	<sup>e</sup>	28-31,00	Reparto
Colombia					
Programa privado	12,00	4,00	0	16,00	CPI
Programa público	10,88	3,62	0	14,50	Reparto
Costa Rica	8,17	3,67	0,41	12,25	
Pilar público	4,92	2,67	0,41	8,00	CPC
Pilar privado	3,25	1,00	0	4,25	CPI
Chile <sup>b</sup>	0	12,67	0	12,67	CPI
Ecuador <sup>c</sup>	3,10	6,04	0,40 <sup>f</sup>	9,74	CPC
El Salvador <sup>b</sup>	6,75	6,25	0	13,00	CPI
Estados Unidos	6,20	6,20	0	12,40	CPC
Guatemala	3,67	1,83	0,25	5,75	CPC
Honduras	2,00	1,00	0,50	3,50	CPC
México <sup>b</sup>	5,15	1,125	<sup>g</sup>	<sup>g</sup>	CPI
Nicaragua	6,00	4,00	0	10,00	CPC
Panamá	10,25	8,00	0,80	19,05	CPC/CPI
Paraguay <sup>d</sup>	7,60	4,90	1,50	13,00	CPC
Perú					
Programa privado	0	13,50	0	13,50	CPI
Programa público	0	12,33	0	12,33	¿CPC?
R. Dominicana	7,10	2,87	0	9,97	CPI
Uruguay	12,5-16,50	15,00	<sup>e</sup>	27,5-31,50	Reparto/CPI
Venezuela	4,82	1,93	<sup>e</sup>	8,40	Reparto

CPI= capitalización plena e individual. CPC= capitalización parcial colectiva.

<sup>a</sup> Programa de empleados del sector privado. <sup>b</sup> Programa privado. <sup>c</sup> Cotizaciones para todos los programas, no se pudo desglosar la de pensiones. <sup>d</sup> Desglose estimado de las cotizaciones totales. <sup>e</sup> El Estado financia el déficit. <sup>f</sup> Del costo de las prestaciones, no se cuenta en el total. <sup>g</sup> El gobierno federal hace un aporte como porcentaje del salario, no se pudo contabilizar el total.

Fuentes: Elaboración del autor basado en informes de los países; AIOS, 2009; Mesa-Lago, 2010b; US-SSA, 2008-2010.

La última columna del Cuadro 6 identifica el régimen de financiamiento. Hay capitalización plena e individual (CPI) en los programas/pilares privados de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay, mientras que existe capitalización parcial colectiva (CPC) en los programas públicos de Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay, así como en el pilar público de Costa Rica. El Estado financia 70% de las pensiones del programa público paralelo del Perú pero aún tiene reservas por US\$3.000 millones (no está claro si es de CPC), mientras que las reservas del programa público de Colombia ya se agotaron y, por tanto es de reparto (Neves y Abanto, 2009; Román, 2009). Los programas de empleados del sector privado y de funcionarios públicos del Brasil son de reparto y demandan transferencias fiscales importantes, pero los planes complementarios acumulan el fondo mayor de la región. En Argentina el programa público era de reparto y recibía transferencias fiscales, pero recibió considerables reservas en 2008 cuando se transfirieron al mismo todos los asegurados y sus fondos acumulados en el programa privado. En los EEUU teóricamente hay capitalización parcial colectiva (CPC) pero no hay reservas

propiamente dichas porque el gobierno federal toma los ingresos y entrega títulos de deuda (hasta ahora el gobierno no ha tenido que transferir fondos pero tendrá que hacerlo en el futuro si no hay reforma paramétrica). Los programas públicos cerrados de Bolivia, Chile, El Salvador, México y República Dominicana arrojan déficit que debe ser financiado por el fisco y lo mismo ocurre en el pilar público en Uruguay, mientras que el de Costa Rica genera superávit. El principal programa de Venezuela es de reparto y para cubrir su déficit demanda transferencias fiscales provenientes del impuesto a exportaciones petroleras; la caída en el precio del crudo pudiera afectar el pago de las pensiones (Iturraspe, 2009).

La gran mayoría de los programas separados identificados en el Título II son de reparto y reciben transferencias fiscales: los de las fuerzas armadas y la policía en Chile, la policía y los petroleros en Colombia, y el cerrado de maestros en Costa Rica. Las condiciones y prestaciones de estos programas son muy onerosas para el fisco, por ejemplo, el costo de todas las pensiones en Colombia era 4,5% del PIB en 2008, del cual 1,75% iba a los programas de congresistas y fuerzas armadas, y 2% al programa público cerrado que tiene la inmensa mayoría de las pensiones en curso de pago (Cifuentes y Lanata, 2009; Román, 2009; ADTSS-CR, 2009).

**Cuadro 7. Indicadores de Envejecimiento Demográfico e Impacto en las Pensiones de las Américas, 2007-2009**

Países <sup>a</sup>	Fase de transición demográfica	Relación de dependencia adulto mayor <sup>b</sup>	Población 65+ /población total (%)	Esperanza de vida al nacer (años)	Relación activos por un pensionado <sup>c</sup>
Estados Unidos	Avanzada		13,8	78,1	3,2
Uruguay	Avanzada	21,4	13,6	76,2	2,2
Chile	Avanzada	13,1	9,0	78,5	
Argentina	Avanzada	16,0	10,4	75,2	1,7
Panamá	Avanzada	10,2	6,6	75,6	5,6
Costa Rica	Avanzada	9,2	6,3	78,8	7,1
Brasil	Avanzada	9,9	6,6	72,4	1,7
México	Avanzada	9,9	6,5	76,1	
Ecuador	Avanzada	10,0	6,3	75,0	5,6
Venezuela	Plena	8,6	5,6	73,8	2,9
R. Dominicana	Plena	9,7	6,0	72,2	
Colombia	Plena	8,5	5,6	72,8	
Perú	Plena	9,2	6,0	71,4	4,7
El Salvador	Plena	8,9	5,5	71,8	4,2
Nicaragua	Plena	7,0	4,3	72,9	4,4
Paraguay	Plena	8,3	5,1	71,8	9,4
Honduras	Plena	7,2	4,2	72,1	23,8
Guatemala	Moderada	8,0	4,3	70,2	7,8
Bolivia	Moderada	7,7	4,6	65,5	

<sup>a</sup> Ordenados por el grado de envejecimiento basado en los cuatro indicadores. <sup>b</sup> Población de 65 y más años dividida por el segmento de 15-64 años. <sup>c</sup> Programas públicos; en los privados el número de pensionados es todavía bajo debido a lo reciente de su introducción; en El Salvador es el promedio (0,2 en el programa público cerrado y 15,7 en el privado).

Fuentes: Elaboración del autor basado en informes de los países; CEPAL, 2007, 2010; Mesa-Lago, 2010b; Molina, 2010; US-SSA 2009.

El envejecimiento actúa de manera adversa en el financiamiento de las pensiones, especialmente en los programas públicos maduros, porque obliga a aumentar la cotización. No obstante, los sistemas privados de cotización definida no son inmunes al envejecimiento porque para mantener cierto nivel de la pensión en el largo plazo, debe incrementarse la edad o la cotización. El Cuadro 7 clasifica a 19 países de las Américas por la fase de su transición demográfica: avanzada en nueve, plena en ocho y moderada en dos. Los países se ordenan en base a cuatro indicadores, los tres primeros de envejecimiento y el cuarto sobre sostenibilidad financiera de los programas: la relación de dependencia de los adultos mayores sobre la población productiva, el porcentaje de la población total con 65 y más años, la esperanza de vida al nacer, y la relación de asegurados activos por un pensionado. Según sube la dependencia ancianos/segmento productivo (por la caída en las tasas de fecundidad y mortalidad) hay menos trabajadores activos para mantener a un pensionado (lo que reduce la relación activo/pensionado), y a medida que asciende la esperanza de vida los pensionados viven más tiempo incrementando el costo de las prestaciones (no sólo pensiones sino también salud).<sup>10</sup>

Mientras más alto el país en la escala del Cuadro 7, mayores son los tres primeros indicadores y más bajo el cuarto. Los EEUU tienen la población más envejecida (aunque mucho menos que en Europa) y el problema se agravará por la jubilación del *baby boom* nacido en 1946-1964 (Bales y Burkhart, 2009). En América Latina, el país más envejecido y el programa más maduro son los de Uruguay, como muestran sus indicadores respectivos (21,4%, 13,6%, 76,2% años y 2,2 por uno), mientras que Honduras tiene un programa y población mucho más jóvenes lo que impacta positivamente en sus indicadores (7,2%, 4,3%, 72,1 años y 23,8 por uno). El problema se agrava en Uruguay porque las edades de retiro son muy bajas respecto a la expectativa de vida de un jubilado; por el contrario, la altísima relación activo/pensionado en Honduras es en parte causada por edades de retiro demasiado altas en relación con la expectativa de vida. Brasil se ordena séptimo en la escala aunque sus tres primeros indicadores son relativamente bajos pero tiene la relación activo/pensionado inferior (junto a Argentina) y uno de los costos de pensiones superiores en la región (12% el PIB) resultado de condiciones y prestaciones muy generosas, particularmente en los programas de funcionarios públicos, a pesar de la reforma paramétrica que los restringió. Algunos programas no tan maduros y con población joven tienen una relación activo/pensionado pequeña debido a coberturas relativamente reducidas y estancadas, combinadas con edades de retiro bajas (El Salvador, Nicaragua, Venezuela); por el contrario la alta relación en Costa Rica, que tiene un programa y población más maduros, se explica por condiciones de retiro más duras y cobertura alta y en expansión. En los programas separados, la relación tiende a ser baja, así en Uruguay en el programa principal es 2,2 pero en la caja bancaria y de la policía es la mitad (Lagomarsino, 2009; López y Oiz, 2009).

---

<sup>10</sup> El “bono demográfico” resulta de una disminución del segmento joven y expansión del segmento productivo sin aumento del segmento anciano, lo cual reduce la relación de dependencia total y ofrece una “ventana de oportunidad” para resolver los problemas de las pensiones; pero a medida que crece el segmento anciano se revierte la situación y se hace más difícil la solución (CEPAL, 2007).

## 2. Efectos de la crisis en el financiamiento

Basado en la experiencia de crisis anteriores, la actual podría provocar un deterioro financiero de los sistemas de pensiones por contracción del ingreso: a) disminución de cotizaciones de los afiliados a programas contributivos por el aumento del desempleo, la informalidad y la pobreza (si no hay una brecha adecuada entre el monto de la pensión mínima y la no contributiva, se acentuaría el problema); b) merma del salario real y consiguiente monto de las recaudaciones; c) expansión de la evasión, la morosidad y subdeclaración salarial por los empleadores; d) recorte de aportes/subsidios fiscales a pensiones contributivas y no contributivas; y e) desvalorización del fondo de pensiones y caída en su rentabilidad (ésta decrecería aún más en caso de un rebote inflacionario que generaría incentivos para incumplir obligaciones). Los egresos continuarán creciendo, especialmente en sistemas públicos maduros; un rebote inflacionario generaría un alza de las pensiones y los salarios del personal, aumentando más el gasto. Tres de los factores adversos indicados se han materializado: la pobreza y la informalidad crecieron en 2009, y el desempleo urbano subió de 7,4% a 8,3% entre 2008 y 2009. Dos factores no han ocurrido: la inflación cayó de 8,2% a 4,5% y los salarios reales aumentaron en diez de once países con información (CEPAL, 2009c).

Los efectos actuales de la crisis en los sistemas de pensiones privados y públicos se evalúan en cuatro aspectos: a) balance financiero y equilibrio actuarial en los programas públicos; b) valor del fondo en los programas privados y en los públicos que tienen CPC y reservas; c) rentabilidad real (ajustada a la inflación) a corto y largo plazo (analizando el papel de la composición de la cartera); y d) asegurados que se retiran en medio de la crisis.

**a) Efectos en el balance financiero y el equilibrio actuarial.** En los programas públicos, una fuerte disminución de los ingresos (así como en el valor del fondo y su rentabilidad en aquellos con CPC), a par que los egresos se mantienen o crecen, provocaría o aumentaría el déficit o reduciría el superávit financiero, afectando el equilibrio actuarial a largo plazo, aspectos que serán analizados en este acápite. En los programas privados, una caída en las cotizaciones, el fondo y su rentabilidad reducirían la cuenta individual y el monto presente y futuro de la pensión, lo que afectaría especialmente a los que se retiran durante la crisis. Este tema será tratado en las tres secciones siguientes, pero aquí se examinará el problema del costo fiscal de la transición resultante de las reformas estructurales que crearon los programas privados.

En Argentina, el déficit en el sistema unificado disminuyó 46% en 2008 como efecto del traspaso de US\$29.338 millones del programa privado; basado en el primer semestre de 2009, el autor proyecta un considerable incremento del déficit anual por efecto de la crisis, aunque inferior al de 2007 (SSS, 2009). A pesar del aumento del desempleo en Brasil, los ingresos continuaron creciendo pero a un ritmo inferior al alza del gasto, por lo que el déficit se expandió a una tasa mayor a la proyectada (Cechin y Abi Rama, 2009). En Colombia el incremento del desempleo y la informalidad provocaron una caída en la recaudación del programa público con el consiguiente agravamiento del déficit y de la transferencia fiscal; la morosidad es de 35% (70% en el programa privado), y la amenaza

de deterioro en el valor de las cuentas individuales motivó que un grupo de asegurados se pasase al programa público el cual estima la pensión basado en el promedio salarial de los últimos 10 años (Román, 2009). Cambios en la legislación laboral ecuatoriana en 2008 indujeron a las empresas a despedir trabajadores reduciendo 100.000 cotizantes activos; lo que fue agravado por el aumento del desempleo y el subempleo, así como la mora del gobierno en el pago de su cotización como empleador y su aporte al costo de las pensiones (Guzmán, 2009). El superávit en todos los programas de Paraguay se redujo en 12% en 2009 (IPS, 2009). En los programas públicos centroamericanos, el previo superávit financiero aumentó en Costa Rica y Guatemala, mientras que decayó en Honduras y Nicaragua; el déficit en Panamá se convirtió en pequeño superávit, y el déficit en El Salvador creció bastante y forzó mayores transferencias fiscales (Mesa-Lago, 2010b). En total, el déficit financiero aumentó o el superávit menguó en ocho de los once programas examinados.

La información más difícil de obtener en los programas públicos es la de evaluaciones o estudios actuariales y en varios países no se hacen periódicamente; el resumen que sigue se basa en trabajos previos del autor (Mesa-Lago, 2009a, 2009b, 2010a, 2010b). En Argentina la transferencia de todo el fondo y 3,7 millones de cotizantes del programa privado, más sus aportes anuales de US\$4.500 millones, fortalecieron a corto plazo al programa público y redujeron ese año su déficit financiero. Los recursos transferidos fueron unidos al fondo común sin normas separadas específicas sobre su inversión, calificación de los instrumentos, etc., y la composición de la cartera pone énfasis en títulos de deuda pública, a más de planes de estímulo económico y programas sociales como asignaciones familiares. Se estableció un Fondo de Garantía y una Comisión Bicameral del Congreso pero las decisiones de ésta no son vinculantes, además no se hizo un estudio actuarial antes del traspaso ni hasta ahora. El Estado es responsable de todas las pensiones en curso de pago y obligaciones futuras, pero el déficit financiero aumentó en 2009 por efecto de la crisis. Las reformas paramétricas de Brasil redujeron el déficit financiero en sus dos programas públicos de reparto, pero aún así el déficit total era cercano a 5% del PIB antes de la crisis y se agravó por esta. En Venezuela el déficit financiero del programa principal antes de la crisis se estimaba en -2,4% del PIB, sin contar el déficit de los centenares de programas separados, y el desequilibrio actuarial debe haberse expandido por la crisis. En Paraguay un informe recién publicado del IPS sobre los obstáculos que enfrenta un estudio actuarial, detectó tres faltas clave: acceso directo a la base de datos, equipo de software necesario y estimaciones de las reservas actuariales, así como manipulación y modificación de la información sin control o registro de los procesos (Molina, 2010).

Los países centroamericanos tenían mejor equilibrio actuarial, pero no están exentos de problemas. En Costa Rica una reforma paramétrica en 2005 restableció el equilibrio hasta 2048 pero una valuación actuarial externa hecha en 2008 lo acertó a 2015 prediciendo que las reservas se agotarán en 2023; la CCSS ha refutado esos cálculos y ha pedido un arbitraje de la OIT. En El Salvador el déficit financiero de los programas públicos cerrados saltó 69% en 2007-2009; legalmente el presupuesto estatal debía transferir un porcentaje anual para financiar el déficit pero resultó ser insuficiente y la cresta ocurrirá en 2020 (tomará 24% del presupuesto); un Fideicomiso creado en 2006 emitió títulos públicos para financiar

el déficit pero esto pospone en vez de resolver el problema ya que el Estado tendrá que pagar el capital cuando venzan dichos títulos. Antes de la crisis, el equilibrio actuarial del programa principal de pensiones en Guatemala se proyectaba hasta 2014; no hay información sobre la última valuación actuarial pero un estudio de 2009 estimó que el riesgo de desequilibrio es alto. Honduras predecía el equilibrio hasta 2050 pero, debido a la crisis económica global y de política interna, en 2010 se informó que el programa sufría desequilibrio financiero que había requerido transferencias fiscales en 2009, a par que hay grandes adeudos y morosidad estatal. El equilibrio en Nicaragua se proyectaba hasta 2020 pero en 2009 un actuario advirtió que en 2050 la actual cotización tendría que ser el doble a la actual para sufragar el gasto; un estudio actuarial entregado en 2009 al FMI no se ha hecho público. En Panamá se hizo un estudio actuarial en 2009 pero no pudo obtenerse.

El análisis previo indica que, antes de la crisis, buena parte de los sistemas públicos sufría desequilibrio actuarial aunque con diversa magnitud y períodos de equilibrio. Los efectos tangibles de la crisis son menos severos que lo que se esperaba pero, probablemente, han agravado el desbalance en el largo plazo. Por ello se requiere realizar estudios actuariales de inmediato en todos los programas públicos (preferiblemente por la OIT) para hacer los ajustes necesarios; posponer esa acción haría más difícil y dura la solución. Los países en fase avanzada de transición demográfica tienen menos tiempo para atacar los problemas.

Aunque teóricamente los programas privados (CPI) no necesitan estudios actuariales, se ha probado que es crucial proyectar el costo fiscal de la transición de manera seria y abierta a debate público. Las proyecciones de dicho costo hechas antes de las reformas estructurales subestimaron considerablemente dicho costo en todos los países. Para 2020, transcurridos 40 años de la reforma chilena y entre 20 y 27 años en los otros ocho países, se proyectan costos entre 1% y 4% del PIB en seis de ellos (Mesa-Lago, 2008). Sólo Chile ha efectuado recientemente un estudio y proyecciones actuariales del costo de la reforma y el resto de los países debería hacerlo para determinar no sólo dicho costo pero cómo se financiará.

**b) Efecto en el valor del fondo de pensiones.** En nueve programas privados el porcentaje de afiliados que cotizaron en el último mes, entre diciembre 2007 y junio 2009, cayó en seis (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y República Dominicana<sup>11</sup>), se estancó en Colombia y sólo creció en Chile y Uruguay. El promedio de los nueve descendió de 42,3% a 39,7% en el período (AIOS, 2009). El número de cotizantes en Chile continuó subiendo en 2007-2009, pero a una tasa muy inferior a la de 2006 y con una tendencia declinante, y la cobertura se estancó (Cifuentes y Lanata, 2009). En Uruguay los puestos cotizantes crecieron 8% en 2008 y la cobertura se expandió (BPS, 2009).

Existe información normalizada y publicada bianualmente sobre el valor del fondo y su rentabilidad en nueve programas privados (AIOS). Entre los programas públicos, Costa Rica publica estadísticas detalladas y con rapidez pero en otros países las cifras son incompletas y se publican con más de un año de atraso o son muy difíciles de conseguir. Además, cuatro programas públicos son de reparto y no tienen reservas: Argentina antes de

---

<sup>11</sup> Se informa que en República Dominicana la recaudación aumentó 14% en 2009 (Thomas y Luciano, 2009).

2009, Brasil, Perú y Venezuela (la situación en Colombia no es clara). Esto deja sólo seis programas públicos con reservas (de los cuales sólo hay series en cuatro), todos en países relativamente pequeños o con baja cobertura: Costa Rica (pilar público), Ecuador (no hay series), Guatemala, Honduras, Nicaragua (no hay series), Panamá y Paraguay (no hay series). Debido a estos problemas no es posible hacer una comparación comprensiva y sistemática del desempeño entre ambos tipos de sistemas y el impacto de la crisis en ellos.

El Cuadro 8 examina la situación del fondo de pensiones en 14 países con información entre 2007 y 2009: ocho privados, tres públicos y tres en ambos (Argentina privado hasta fines de 2008 y después público, Costa Rica uniendo los dos pilares, y los planes complementarios de Brasil que son de ambos tipos). Las cifras se dan en dólares de EEUU y como porcentaje del PIB (mostrando el cambio en ambas); en la última línea se estiman los totales y promedios.

**Cuadro 8. Efecto de la Crisis en el Valor del Fondo de Pensiones en las Américas, 2007-2009<sup>a</sup>**

Países <sup>b</sup>	Millones de dólares EEUU			Cambio (%)		Porcentaje del PIB		
	2007	2008	2009	2008/07	2009/07	2007	2008	2009
Argentina (ambos) <sup>c</sup>	30.425	29.338	36.575	-3,6	20,2	11,5	8,9	13,6
Bolivia (privado)	2,910	3.885	4.246	33,5	45,9	22,0	22,0	22,6
Brasil (ambos) <sup>d</sup>	223.000	210.000	287.119	-5,8	28,7	17,1	14,5	19,9
Colombia (privado)	24.643	26.021	31.791	5,6	29,0	14,7	16,0	14,1
Costa Rica (ambos)	3.323	3.770	3.937	13,4	18,4	12,4	12,9	13,4
Chile (privado)	111.037	74.313	100.244	-33,1	-9,7	64,4	52,8	59,9
El Salvador (privado)	3.958	4.471	4.763	13,0	20,3	21,2	24,0	25,5
Guatemala (público)	968	1.145	1.159	18,3	19,7	2,9	2,9	3,1
Honduras (público)	354	433		22,3		2,8	3,0	
México (privado)	75.995	67.771	77.451	-10,8	1,9	8,5	7,7	8,5
Panamá (público)	1.557	1.624	1.639	4,3	5,2	8,0	7,5	6,8
Perú (privado)	20.155	16.682	18.742	-17,2	-7,0	18,5	13,8	15,3
R Dominicana (privado)	955	1.356	1.606	42,0	68,1	2,4	3,5	3,7
Uruguay (privado)	3.392	2.878	3.821	-15,3	12,6	15,7	9,6	12,0
Totales y promedios <sup>e</sup>	502.674	443.687	573.093	-11,7	14,0	15,4	12,2	16,0

<sup>a</sup> Diciembre de 2007 y 2008; entre junio y diciembre de 2009. <sup>b</sup> No hay series para Ecuador, Nicaragua y Paraguay. <sup>c</sup> Privado hasta fines de 2008 y público después. <sup>d</sup> Fondos complementarios cerrados combinando planes públicos y privados; excluye los fondos abiertos de un monto similar en 2008 (no hay series). <sup>e</sup> Promedios ponderados del PIB.

Fuentes: Elaboración del autor basado en AIOS, 2008, 2009; ANSES, 2010; Mesa-Lago, 2010b. PIB de los 14 países en 2007 y 2008 estimado basado en CEPAL, 2010, PIB preliminar en 2009.

En la mayoría de los programas públicos, el fondo absoluto y relativo al PIB es menor que los de los programas privados; si bien esto podría resultar del menor tamaño de los primeros, la aseveración se comprueba al estimar el fondo por asegurado (Mesa-Lago, 2010a). Tres países concentran 81% del valor total del fondo: Brasil creciendo de 44% a 50% en el período, Chile descendiendo de 22% a 17%, y México bajando de 15% a 14%, por lo que ellos ejercen una influencia fuerte en los promedios ponderados; otro 15% lo tienen los fondos de Argentina (6%), Colombia (5%) y Perú (4%). Todos estos fondos son privados, salvo Brasil que combina ambos y Argentina que es público a partir de 2009.

En 2008 el valor del fondo aumentó en ocho programas, notablemente en Bolivia (33%) y República Dominicana (42%), ambos privados, mientras que disminuyó en seis programas especialmente en Chile (-33%) y Perú (-17%), ambos privados también. Los fondos de Brasil perdieron menos de 6%; los tres programas públicos y los dos pilares costarricenses aumentaron (14-22%). En promedio, el fondo de los 14 programas mermó -12% en 2008; el valor del fondo en los once programas privados cayó -8,3%, mientras que aumentó 13,5% en los cuatro públicos (excluyendo Brasil). Como efecto de la recuperación regional que comenzó a mediados de 2009, el valor de doce fondos aumentó, notablemente en los programas privados de Bolivia (46%) y República Dominicana (68%), así como en el programa ya público de Argentina (20%), en los fondos complementarios de Brasil (28%) y en el programa privado de El Salvador (29%), mientras que el crecimiento de México fue leve (2%). Sólo dos países sufrieron declive pero muy inferior al de 2008: Chile (-9,7%) y Perú (-7%). El promedio de todos los países fue positivo (14%) y el valor del fondo total en 2009 sobrepasó el nivel de 2007. No fue posible comparar la evolución de los fondos públicos y privados en 2009 por el cambio de la naturaleza del programa en Argentina.

Entre 2007 y 2009, el valor del fondo como porcentaje del PIB subió en ocho programas (incluyendo Brasil), disminuyó en cinco (incluyendo Chile y Perú) y se estancó en México. El promedio general bajó de 15,4% a 12,2% entre 2007 y 2008 y acreció a 16% en 2009 superando el nivel precrisis. El fuerte desempeño positivo de Brasil compensó al deterioro en Chile, México y Perú. En resumen, la crisis provocó una caída fuerte del fondo en 2008 pero éste se había recobrado en 2009 y superado el nivel precrisis; en 2008 los fondos públicos crecieron mientras que los privados declinaron, también hubo diferencias notables entre países que se explicarán en la sección siguiente.

**c) Efecto en la rentabilidad a corto y largo plazo y papel de la composición de la cartera.** El Cuadro 9 compara la rentabilidad real (ajustada a la inflación) a corto plazo (últimos doce meses) y a largo plazo (últimos 10 años) en los mismos 14 países del Cuadro 8, pero se desglosan los pilares público y privado en Costa Rica por lo que hay un total de 15 programas. La rentabilidad a corto plazo en 2007, antes de la crisis, fue positiva en nueve programas y negativa en seis, y promedió 11,3%. Substrayendo Brasil que tuvo una rentabilidad muy alta (20%), a más de su peso, el resto promedió menos de la mitad: 4,5%. El promedio de los once privados fue 4,5% y el de los cuatro públicos sólo 0,7%. Debido al impacto de la crisis en 2008, once programas tuvieron resultados negativos y sólo cuatro positivos, y el promedio fue -11%. Substrayendo a Brasil, cuya caída fue moderada (-8%), el resto fue peor -13,4. Los cuatro programas públicos generaron un promedio positivo aunque bajo (1%), pero el promedio de los once privados fue fuertemente negativo (-13,8%). Con la recuperación de 2009 mejoró la rentabilidad,<sup>12</sup> aunque sólo tenemos cifras de once programas (no las hay en Brasil): siete tuvieron desempeño positivo y cuatro negativo; el promedio fue negativo (-0,8%) pero mucho mejor que en 2008. El promedio de dos programas públicos fue positivo (9%), mucho mejor que el resultado negativo de los nueve privados (-1%), sin embargo este último fue mucho menor que en 2008. Los planes

---

<sup>12</sup> La deflación o caída en la inflación en varios países en 2009 ayudó a obtener una rentabilidad mayor.

complementarios de Brasil han acumulado el fondo mayor, su rentabilidad fue la segunda mejor en 2007 y su caída en 2008 fue inferior al promedio.

**Cuadro 9. Efectos de la Crisis en la Rentabilidad Real Anual a Corto y Largo Plazo de los Fondos de Pensiones en las Américas, 2007-2009<sup>a</sup>**

Países <sup>b</sup>	Últimos 12 meses			Últimos 10 años <sup>c</sup>		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Argentina <sup>d</sup>	2,2	-25,4		15,0	6,6	
Bolivia (privado)	-2,9	-1,9	9,0	7,6	6,8	7,0
Brasil (ambos) <sup>e</sup>	19,8	-8,2		15,7	11,0	
Colombia (privado)	0,9	-2,7	15,2	5,3	3,7	4,9
Costa Rica	1,3	-2,6	2,0	5,6	4,5	6,9
Público	2,8	1,6	4,9	5,5	5,1	9,1
Privado	-0,7	-9,0	-1,7	5,7	3,6	4,1
Chile (privado)	5,0	-18,9	-6,6	10,0	8,8	9,1
El Salvador (privado)	1,4	-2,3	3,7	8,5	7,7	7,8
Guatemala (público)	-0,7	-0,7	9,5	2,2	1,8	2,6
Honduras (público)	-3,0	5,4		6,2		
México (privado)	2,5	-6,5	1,1	7,3	6,0	6,0
Panamá (público)	-0,1	0,6		3,5	3,2	
Perú (privado)	20,2	-26,7	-12,0	10,6	7,5	8,3
R Dominicana (privado)	-0,4	8,0	15,2	-0,03	1,2	1,9
Uruguay (privado)	0,5	-21,5	-0,3	10,7	7,7	9,1
Promedios <sup>f</sup> (todos)	11,3	-11,0	-0,8	10,1	8,9	7,4
Sin Brasil	4,5	-13,4	-0,8	5,6	6,9	7,4
Privados	4,5	-13,8	-1,0	5,7	7,0	7,3
Públicos	0,7	1,1	9,2	4,2	3,7	9,1 <sup>g</sup>

<sup>a</sup> Diciembre de 2007 y 2008; entre junio y diciembre de 2009. <sup>b</sup> No hay series para Ecuador, Nicaragua y Paraguay. <sup>c</sup> Períodos de 8 años en 2007 y 9 años en 2008 para Costa Rica (público) y Guatemala. <sup>d</sup> Privado hasta fines de 2008 y público después. <sup>e</sup> Fondos complementarios privados y públicos. <sup>f</sup> Promedios ponderados por el tamaño del fondo en el año del cálculo. <sup>g</sup> Sólo Costa Rica.

Fuentes: Elaboración del autor basado en AIOS, 2008, 2009; Mesa-Lago, 2010b; CCSS, 2010; IGSS, 2010.

A pesar de la caída de la rentabilidad promedio en 2008 y virtual estancamiento en 2009, el promedio a largo plazo (10 años) declinó en el período pero se mantuvo fuertemente positivo: 10,1% en 2007, 8,9% en 2008 y 7,4% en 2009. Sin Brasil, los promedios fueron más bajos pero ascendiendo: 5,6%, 6,9% y 7,4%. Los diez sistemas privados tuvieron mejor desempeño que los tres o cuatro públicos en 2007 (5,7% versus 4,2%) y en 2008 (7% versus 3,7%), pero lo opuesto ocurrió en 2009: los nueve sistemas privados promediaron 7,3% versus 9,1% el pilar público de Costa Rica.<sup>13</sup> El último tuvo mejor desempeño que el pilar privado, salvo a largo plazo en 2007 en que fueron similares.<sup>14</sup>

En resumen, en promedio, la rentabilidad a corto plazo que era muy alta en 2007 se desplomó por efecto de la crisis en 2008 pero a mediados de 2009 era ligeramente negativa; por el contrario, la rentabilidad a largo plazo se mantuvo positiva aunque declinando

<sup>13</sup> No hay información de los otros tres programas públicos.

<sup>14</sup> La rentabilidad en el programa público de Perú bajó de 9,5% en 2007 a 2,5% en 2008, pero se mantuvo positiva debido a una política de inversión conservadora (Neves y Abanto, 2009).

incluyendo a Brasil, y menor pero ascendiendo excluyendo a Brasil. En el corto plazo los programas privados tuvieron mayor rentabilidad que los públicos en 2007, pero los últimos mantuvieron rentabilidad promedio positiva frente a las negativas de los sistemas privados, por lo que soportaron mejor la crisis; la rentabilidad a largo plazo fue superior en los sistemas privados en 2007-2008, pero inferior en 2009 (aunque este resultado se basa en un solo país y requiere cifras de los otros programas públicos).

Parte de la explicación del desempeño diverso entre los sistemas públicos y privados, así como entre programas en los dos grupos, se encuentra en la composición de la cartera de inversiones y dos tipos de riesgos. Al financiero están expuestos los programas con alta proporción de la inversión en acciones y emisiones extranjeras, con alto riesgo y mayor rentabilidad especialmente en el largo plazo, pero la volatilidad del mercado de valores los afecta más durante una crisis financiera como la actual. El riesgo político surge de una alta concentración en deuda pública, préstamos al Estado y depósitos en bancos estatales, porque el gobierno fija la tasa de interés y puede reducirla, también forzar el cambio de instrumentos dolarizados a moneda nacional y después devaluar ésta (como ocurrió en crisis previas en Argentina y Perú) con efectos adversos en el valor del fondo; este riesgo se reduce si el Estado paga intereses comparables a los del mercado y no interfiere en las decisiones de inversión. La política convencional es diversificar la inversión de la cartera para balancear los riesgos y evitar una excesiva concentración. También hay que distinguir entre el efecto de la crisis en el corto y largo plazo.

Antes de la crisis, Chile y Perú tenían bajo riesgo político (sólo 8 y 20% en deuda pública), pero alto riesgo financiero (40 y 54% en acciones y emisiones extranjeras), por ello experimentaron la rentabilidad superior antes de la crisis pero a causa de ésta sufrieron a corto plazo las mayores caídas en el valor del fondo y en su rentabilidad, aunque aún mantienen la mayor rentabilidad a largo plazo. Argentina tenía invertido 23% en acciones y emisiones extranjeras y 55% en deuda pública pero bajó el interés y su rentabilidad cayó en picado en 2008, lo que indujo el cierre del programa privado y el traspaso de sus recursos al programa público, aunque el valor del fondo decayó poco en 2008 y se recuperó en 2009. Bolivia y el pilar público de Costa Rica invertían 72% de la cartera en deuda pública y cero en acciones e instrumentos foráneos y su rentabilidad fue poco afectada, mientras que el valor de sus fondos creció. El pilar público de Costa Rica tenía 60% en títulos públicos y 14% en instrumentos de bolsa, y su rentabilidad fue inferior a la del pilar público. Los fondos “cerrados” de Brasil sufrieron poco a pesar de que sus activos se devaluaron en 60%, porque no fueron obligados a contabilizar sus pérdidas y recobraron su valor en menos de un año; los fondos “abiertos” no perdieron porque estaban invertidos en instrumentos de renta fija (Cechin y Abi Rama, 2009). El caso de Uruguay es distinto pues 58% de su cartera estaba en títulos públicos y cero en el mercado de valores, pero los referidos títulos cayeron de valor y sufrieron una fuerte pérdida de rentabilidad en 2008, aunque el programa tiene una de las rentabilidades superiores a largo plazo.

Por otra parte, Honduras, Guatemala y Panamá invertían 40 a 53% en deuda pública pero 42 a 53% estaba en depósitos en bancos estatales o a plazo fijo en bancos privados y cero en el mercado de valores; aunque los intereses eran bajos su rentabilidad a corto plazo fue

poco afectada por la crisis y sus fondos continuaron creciendo, pero la rentabilidad a largo plazo de esos tres países ha sido inferior a la promedio. La República Dominicana tenía 80% de su cartera en depósitos a plazo fijo aunque a muy bajo interés y rentabilidad a largo plazo negativa en 2007; después se autorizó invertir en títulos públicos con interés mayor que los depósitos bancarios y aumentó el valor del fondo y su rentabilidad a corto plazo aunque a largo plazo sigue teniendo la tasa inferior en la región. Como resultado de la crisis en 2008, en los sistemas privados ocurrió una transferencia desde valores bursátiles hacia títulos de deuda pública y depósitos bancarios, pero con la recuperación a mediados de 2009, hubo cierta reversión, en búsqueda de mayor rentabilidad.

En los Estados Unidos, el programa público no ha sido afectado a corto plazo aunque se ha reducido el período de equilibrio. Pero las empresas han recortado de manera notable sus planes de pensiones, los fondos de retiro de funcionarios públicos y los planes privados de prestación definida sufrieron enormes pérdidas y los planes 411(k) de capitalización perdieron 24% de su valor en 2008. Se estima por Peter Orszag, Director de la Oficina de Presupuesto y conocido experto en seguridad social que el valor total de todos los planes cayó en US\$2 billones desde la crisis, aunque ocurrió una recuperación parcial en 2009 debido a la subida en la bolsa de valores (Bales y Burkhart, 2009).

En general los sistemas públicos fueron menos afectados por la crisis que los privados en el corto plazo pero tienen una rentabilidad inferior en el largo plazo; los programas con carteras diversificadas gozaron de alta rentabilidad antes de la crisis y sufrieron los desplomes peores pero siguen ostentando las tasas de rentabilidad superiores en el largo plazo. La crisis ha golpeado con más fuerza a las acciones nacionales y emisiones extranjeras, mientras que los títulos de deuda pública y los depósitos bancarios han sido menos afectados. No obstante, si la crisis se recrudece y el Estado reduce la tasa de interés para estimular la economía, ello perjudicaría a los países con alta concentración en deuda pública, por el contrario, si hay un rebote de la inflación y la tasa de interés sube, podría ser beneficioso para dichos países. En los países pequeños no hay un mercado de valores o éste es incipiente y negocia pocos instrumentos, la alternativa viable es la inversión en el extranjero pero está con frecuencia prohibida, dejando sólo los títulos de deuda pública y los depósitos bancarios con baja rentabilidad (Mesa-Lago, 2009a, 2010a, 2010b).

**d) Efecto sobre los asegurados que se retiran.** Los programas públicos otorgan una prestación definida regulada en la ley y asumen el riesgo de una crisis. En los de CPC los asegurados que se retiran no deben ser afectados y no se requieren transferencias fiscales a corto plazo, aunque hay que evaluar si la crisis ha afectado el equilibrio actuarial a largo plazo. Los programas de reparto también ofrecen protección siempre que el Estado financie el déficit financiero que ha ocurrido en varios de ellos.

En los programas privados, los asegurados asumen los riesgos, por lo que los que se retiran en medio de la crisis son los más perjudicados por la caída en el valor y rentabilidad del fondo. No obstante, estos programas tienen pocos años y requieren largos períodos de cotización, por lo que se asume que no habrá muchos asegurados en esa situación, por ejemplo, Chile estima que sólo 5% se retirará en los próximos cinco años, y Uruguay

proyecta que la mayoría se jubilará en los próximos 15 años. Este problema es menor en los modelos mixtos como Costa Rica, en que el pilar privado de capitalización es complementario y sometido a los requisitos del pilar público de prestación definida que paga la pensión fundamental. La mayoría de los sistemas privados también establece una rentabilidad mínima del fondo promedio en todo el sistema que debe ser garantizada con una o dos reservas, lo cual amortigua el impacto de la caída del fondo y la rentabilidad, aunque disminuye el monto de la pensión de los que se retiran en medio de la crisis.

En Estados Unidos, los planes 401(k) de capitalización privados que tienen 22 millones de participantes han perdido la mitad de sus fondos y muchos afiliados todo lo que tenían; muchas personas han tenido que posponer su jubilación y otras ya pensionadas volver a trabajar. La vulnerabilidad de estos planes ha provocado críticas y demandas de protección por el gobierno similares a los que provee el programa público (Bales y Burkhart, 2009).

En los programas privados, el problema de los retirados en medio de la crisis se aminora en Chile, Costa Rica, México y Perú por la creación de “multifondos” que ofrecen varias carteras con diversa rentabilidad/riesgo y los asegurados escogen entre ellas (Colombia los estipula por ley de 2009). Un asegurado joven debería invertir más en las carteras de mayor riesgo y rentabilidad, y al acercarse al retiro transferir a las de menor riesgo y rentabilidad. Pero en Chile pocos afiliados aprovecharon la etapa de mayor rentabilidad de las carteras más riesgosas y, a pesar de cierta transferencia hacia ellas, la mayoría de los afiliados que enfrentaron grandes pérdidas no se había beneficiado de tasas altas de rentabilidad.<sup>15</sup>

La Superintendencia chilena ha ordenado a las administradoras que especifiquen el grado de riesgo de los fondos y permitan a los asegurados cambiar entre ellos, sin firmar traspasos, de acuerdo con su edad; también estudia medidas de regulación y sanciones por incumplimiento de las administradoras. La ley colombiana obliga a las administradoras a suministrar información y asesoría a los asegurados para la selección de multifondos. Uruguay está considerando la creación de un fondo con activos a corto plazo y baja volatilidad para aquellos próximos al retiro (AISS, 2009).

## **VI. MEDIDAS TOMADAS, PROYECTOS LEGALES Y OPINIONES SOBRE EL MEJOR SISTEMA PARA ENFRENTAR LA CRISIS Y EL FUTURO**

La mayoría de los países ha adoptado políticas anticíclicas macroeconómicas tales como estímulo al empleo, créditos a pequeñas empresas, reducción de impuestos y extensión del período de pago de la compensación del desempleo, las cuales han tenido un efecto beneficioso indirecto en las pensiones. Esta sección se limita a las medidas implementadas y proyectos de ley enfocados específicamente en las pensiones, basada en los informes de los países (ver también Mesa-Lago, 2009a, 2010a, 2010b). Termina resumiendo las

---

<sup>15</sup> Se documenta que durante la crisis no ocurrió una transferencia significativa de los fondos más riesgosos a los menos riesgosos (Cifuentes y Lanata, 2009).

opiniones de los informes de los doce países sobre cual sería el mejor sistema para enfrentar la crisis coyuntural y forjar un futuro mejor para las pensiones en las Américas.

## **1. Medidas implementadas**

Para proteger la cobertura se reforzó la inspección y el control de la evasión, y se crearon incentivos para la afiliación en Costa Rica (Plan Escudo 2009), El Salvador (Plan Global Anticrisis 2009) y Uruguay (re-reformas de 2007-2008). La re-reforma chilena de 2008 también introdujo incentivos para la afiliación y estipula la obligatoriedad de la cobertura a los independientes en 2014 con un subsidio fiscal a los de bajo ingreso, como en Costa Rica. En Brasil, los desempleados hasta por un año no pierden la afiliación al programa de pensiones, mientras que en Uruguay se les dan facilidades para el pago de sus cotizaciones, suspendiendo las sanciones por morosidad.

Respecto a las prestaciones mínimas y acceso a las pensiones, El Salvador y Panamá crearon un bono o pensión no contributiva a los ancianos pobres o en extrema pobreza. Las pensiones no contributivas se ajustaron en Brasil (a través del ajuste del salario mínimo) y en Costa Rica, mientras que la pensión mínima se ajustó con base al incremento del salario mínimo en Venezuela (pero por debajo a la inflación). La re-reforma de Chile estableció una pensión básica universal para la población de bajo ingreso, así como un aporte solidario a las pensiones, que disminuye según aumenta el monto de aquéllas; su aplicación se adelantó debido a la crisis. En Perú se restituyó la pensión anticipada para afiliados en el programa privado que están desempleados por más de un año, concediendo este derecho hasta 2012 (Plan Anticrisis 2009). Uruguay aprobó una medida similar reduciendo la edad y los años de servicios estatutarios por un período de dos años.

En cuanto a las pérdidas en el valor del fondo y su rentabilidad, la medida más drástica fue tomada por Argentina al cerrar el programa privado y pasar a todos sus afiliados y sus fondos al programa público, con garantía estatal. En Perú el Tribunal Constitucional dictaminó que las administradoras de pensiones deben compartir el riesgo de las pérdidas causado por una inversión no eficiente, garantizando un margen mínimo de rentabilidad; esta medida no es de obligatorio cumplimiento pero se exhorta al Congreso y a la Superintendencia a que promulgue normas al respecto. Colombia aprobó una ley estipulando la creación de multifondos, aunque aún no se han establecido. La Superintendencia en algunos países pasó regulaciones para prevenir la inversión en instrumentos muy riesgosos.

## **2. Proyectos de ley**

Sobre la estructura del sistema, en Argentina se está solicitando que se instrumente un nuevo cuerpo legal que armonice el sistema de pensiones. El Congreso de Bolivia está debatiendo un proyecto de ley para establecer una agencia estatal a cargo del programa privado. En Chile ha habido varios proyectos para reformar los programas separados de las fuerzas armadas y la policía pero no han tenido éxito por falta de consenso. En Venezuela

el congreso pospuso la aprobación de ley de pensiones que manda la Constitución y la LOSS desde 2002. Brasil, Colombia y Perú están considerando un sistema único con tres pilares: i) básico, universal, solidario, de reparto y administración pública que conceda una pensión no contributiva; ii) obligatorio, pero con diferencias entre los países sobre si debe ser de prestación definida (reparto o CPC) o cotización definida (CPI), para todos los trabajadores o sólo para aquellos de cierto nivel salarial, administrado por un ente público o privados, que otorgue una pensión mínima o la pensión fundamental, y iii) voluntario de CPI, administrado por entidades privadas que sufrague una pensión complementaria.

En cuanto a las prestaciones, en Brasil un proyecto de ley intenta enmendar la Constitución, eliminando el llamado “*fator previdenciario*”, una forma de cálculo de la pensión en el programa de empleados del sector privado que determina su monto tomando en cuenta el período de cotizaciones, la edad y la expectativa de vida al tiempo del retiro; si se aprueba esta ley aumentaría el déficit y las transferencias fiscales. En Colombia el Congreso estudia una “pensión familiar” que permita que, si uno de los cónyuges cumple con el requisito de edad, puedan combinarse los años de cotización de ambos para obtener una pensión; también el reajuste de la pensión basada en el IPC o el salario mínimo del año anterior para las pensiones menores a dos salarios mínimos. Dos proyectos de ley en Perú estipulan la creación de un programa de pensiones no contributivas para las personas de 65 o más años o incapacitadas permanentes que sean pobres y residentes por 20 años

Respecto al financiamiento y la protección del fondo y su rendimiento, el Congreso Dominicano debate una amnistía a todos los empleadores que durante la crisis hayan incurrido en morosidad o evasión de sus aportes, siempre que paguen sus adeudos, lo que se predice aumentará los ingresos. En los Estados Unidos varios proyectos de ley requieren que los administradores de planes de prestación definida revelen inversiones en instrumentos de alto riesgo, y a los de planes de capitalización individual 401 (k) exige que provean información y opciones mínimas de inversión, así como asesoría independiente.

### **3. Opiniones sobre el más adecuado sistema para enfrentar la crisis y mejorar las pensiones futuras**

No hubo consenso en las respuestas a esta pregunta difícil e importante. Los informes de los doce países se dividieron en la mitad, entre dos posiciones: a favor del sistema público o de un sistema de tres pilares, con variaciones en ambos, que son resumidas a continuación.

Seis informes apoyaron un sistema público de prestación definida, reparto, solidario y otros elementos: 1) aumentar la cobertura y pagar pensiones adecuadas (Ecuador y México); 2) establecer una administración eficiente y control del poder judicial (Argentina); 3) eliminar la intervención política y desarrollar una administración moderna, inversión eficiente y superintendencia autónoma (República Dominicana); 4) eliminar la obligatoriedad de afiliación al pilar de capitalización dejándolo a la opción del asegurado (Uruguay), y 5) unificar todos los programas existentes, con una base financiera sólida asentada en un estudio actuarial (que determine las cotizaciones y edades de retiro ajustadas a la

expectativa de vida), pensiones ligadas a las cotizaciones, aporte fiscal, participación tripartita en la gestión y auditoría pública (Venezuela).<sup>16</sup>

Los otros seis informes fueron partidarios o se inclinaron a crear o mantener una combinación de los dos modelos en un sistema de tres pilares, similar al descrito en la sección 2, con variantes y adiciones: 1) hacerlo actuarialmente justo y financieramente viable, con menores tasas de cotización y edades incrementadas de acuerdo con la esperanza de vida (Brasil); 2) unificar todos los programas existentes y ser precedido de debate público amplio (Colombia<sup>17</sup>); 3) mantener una vigilancia constante sobre la inversión, la sostenibilidad financiera y los recursos humanos (Costa Rica); 4) indexar las pensiones ya sean de prestación definida o cotización definida y reformar los programas separados (Chile); 5) asentarlos en la solidaridad, universalidad y la eficiencia (Perú); y 6) aumentar el insuficiente ahorro tanto en el programa público como en los planes complementarios y ofrecer mayor seguridad (Estados Unidos).<sup>18</sup>

El Informe pudiera terminarse aquí, pero después de más de medio siglo analizando los sistemas públicos y privados en la región, es lógico que el autor ofrezca su punto de vista con absoluto respeto a las opiniones expresadas en los informes nacionales.

- Cada país debe hacer su decisión basada en un amplio diálogo social con adecuada representación de todas las partes involucradas y precedida de un estudio económico-actuarial que ofrezca varias alternativas viables en el largo plazo.
- Cada uno de los dos sistemas tiene ventajas y desventajas. Los públicos legalmente ofrecen una pensión definida y garantizada por el Estado, son solidarios, atenúan las inequidades de género, incurren en gastos de administración menores y el colectivo asume la responsabilidad por los riesgos, pero la mayoría tiene una relación baja entre aportes y monto de la pensión, sus cotizaciones aumentan con la madurez del programa y el envejecimiento demográfico, provocando una caída en la relación activos/pensionado lo cual, en el largo plazo, agrava el desequilibrio actuarial y amenaza la sostenibilidad financiera; si bien las reformas paramétricas pueden ayudar, es políticamente difícil aumentar las cotizaciones y las edades de retiro. Los sistemas privados tienen cotización definida (aunque no son inmunes al envejecimiento demográfico), alta relación entre cotización y monto de la pensión, generan una acumulación de capital mayor y rendimientos a largo plazo más altos, y confrontan menos problemas de sostenibilidad financiera, pero el monto de la pensión es incierto, carecen de solidaridad endógena, acentúan las inequidades de género, tienen gastos administrativos mayores (por las ganancias, publicidad y mercadeo), y transfieren los riesgos de mercado a los asegurados.

---

<sup>16</sup> Los informes de Ecuador y Venezuela puntualizan que la Constitución y las leyes establecen el carácter público del sistema de pensiones.

<sup>17</sup> De hecho el autor del informe considera dos alternativas: reestructuración total (multipilar) o reforma paramétrica con recomendaciones específicas.

<sup>18</sup> El informe no hace explícita la opinión de los autores, cuya posición se ha derivado del análisis detallado que hacen del sistema estadounidense.

La crisis afecta a ambos sistemas aunque en forma diversa. Los sistemas mixtos con tres pilares (con arreglos diversos a decidir por los países) reúnen ventajas de ambos modelos y reducen sus desventajas, a par de amortiguar los efectos de las crisis.

- La alta segmentación de los sistemas predomina en la región y afecta adversamente a la igualdad de trato, la solidaridad, el costo administrativo y el financiamiento. Cualquiera que sea el modelo que se escoja, debería unificar los programas separados y normalizar sus condiciones con el programa principal. Los dos sistemas paralelos podrían considerar la unificación con un modelo de tres pilares. Una superintendencia de pensiones única regularía y vigilaría todo el sistema.
- En diez países la cobertura de la PEA oscila entre 10 y 27% y en otros dos entre 31 y 33%, por lo que dos tercios de la PEA regional y sus dependientes carecen de protección en pensiones. La crisis redujo moderadamente la cobertura pero expandió el sector informal lo que hará más difícil su incorporación. Es esencial que los programas, ya sean públicos o privados, diseñen mecanismos de afiliación de los independientes y otros trabajadores del sector informal (para políticas ver Mesa-Lago, 2008, 2009a; van Ginneken, 2009).
- Todos los países, menos dos, otorgan una pensión mínima sometida a diversos requisitos: en algunos, las edades y períodos de cotización requeridos son muy altos comparados con la expectativa de vida lo cual reduce considerablemente la proporción de asegurados que obtendrá dicha pensión, mientras que en otros ocurre lo opuesto, lo cual demanda ajustes en ambos. En la mitad de los países, el ajuste de la pensión mínima a la inflación es discrecional y se ha deteriorado en varios de ellos (un repunte de la inflación agravaría el problema), y deberían establecer un mecanismo de ajuste periódico.
- Sólo seis países otorgan pensiones no contributivas y, salvo uno, los que carecen de ella son los menos desarrollados, con inferior cobertura de la pensión contributiva y mayor pobreza e informalidad. Estos países deberían establecer dicha pensión, focalizada en los pobres, que reduciría la pobreza, sería menos costosa y tendría efectos progresivos en la distribución. En Perú su costo se estima entre 0,2% y 0,5% del PIB si se limita a la pobreza extrema o entre 0,5% y 1,5% si se concede a todos los pobres (Neves y Abanto, 2009). La pensión universal otorgada a toda la población independiente de su ingreso cuesta al menos un punto más del PIB, obligaría a rebajar el monto y sus efectos serían regresivos.
- El envejecimiento aflige más a los sistemas de pensiones por el triple proceso de madurez del sistema, incremento del porcentaje de la población anciana y aumento de la esperanza de vida; los sistemas públicos son más afectados pero los privados no son inmunes. A largo plazo, en ambos habría que aumentar las edades de jubilación de acuerdo con la expectativa de vida al retiro e incrementar las cotizaciones, de manera gradual en un período de unos 20 años. Los países con transición demográfica avanzada tienen poco tiempo para tomar ventaja del bono demográfico e implementar estas reformas.

- La superintendencia o la entidad correspondiente, regularía los fondos de pensiones para impedir su inversión en instrumentos tóxicos o de altísimo riesgo financiero; promovería una cartera diversificada que evite la excesiva concentración en deuda estatal o en instrumentos bursátiles; establecería multifondos, como hay en cinco países, para atenuar la reducción de la pensión de los que se retiran en medio de ellas, un problema que se agravará con la madurez de los programas. Las administradoras proveerían información sobre los riesgos de las carteras y la superintendencia ofrecería consejo a los asegurados.

La crisis es un reto y una oportunidad para reformar los sistemas de pensiones en la región, con el fin de hacerlos más resistentes a las crisis, corregir sus principales fallas y forjar un mejor sistema de protección social futuro para millones de trabajadores y sus familias.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Ante-Proyecto de Ley de Pensiones. La Paz: Ministerio de Hacienda, 2010.

Asociación de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de Costa Rica (ADTSS-CR). Informe de Costa Rica al VIII Congreso. San José, 2009.

Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). *Boletín estadístico*, 19 (diciembre 2007), 20 (diciembre 2008), 21 (junio 2009), 2008, 2009.

Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). Respuestas de siete países latinoamericanos al cuestionario “La seguridad social en tiempo de crisis: Impactos, retos y respuestas”. Ginebra, 2009

Bales, Richard e Isaac Burkhart. Report of the United States to the VIII Congress, 2009.

Banco de Previsión Social (BPS). Estadísticas suministradas al autor. Montevideo, octubre 2009.

Cechin, José y Marcelo Abi Rama. Informe de Brasil al VIII Congreso. Brasilia, 2009.

Cifuentes Lillo, Hugo y Gabriela Lanata Fuenzalida. Informe de Chile al VIII Congreso. Santiago, 2009.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina 2007, 2009*. Santiago, 2007, 2009a.

\_\_\_\_\_. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008, 2009*. Santiago, 2009b, 2010.

\_\_\_\_\_. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago, 2009c.

Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). *Informe SDSS*. Santo Domingo, 3, noviembre 2009.

Esqueda Llanes, María Claudia. Informe de México al VIII Congreso. México D.F., 2009.

Faulkner, William. “Bolivia’s Universal Pension”. New Orleans: Tulane University, trabajo inédito, 2009.

Guzmán López, Jorge. Informe de Ecuador al VIII Congreso. Quito, 2009.

Instituto Costarricense de Seguridad Social (ICSS). Estadísticas proveídas al autor. San José, febrero 2010.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Estadísticas proveídas al autor. Quito, enero 2010.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Estadísticas proveídas al autor. Guatemala, febrero 2010.

Instituto de Previsión Social (IPS). Estadísticas proveídas al autor. Asunción, enero 2010.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado (ISSSTE). Estadísticas, México DF, [www.issste.gob.mx](http://www.issste.gob.mx), febrero 2010.

Iturraspe, Francisco. Informe de Venezuela al VIII Congreso. Caracas, 2009.

Lagomarsino, Gabriel. *A New Social Protection Matrix for Uruguay*. Ginebra: AISS, Working Paper 5, 2009.

López López, Adriana y Rosario Oiz Márquez. Informe de Uruguay al VIII Congreso. Montevideo, 2009.

Massenio, Marta del Carmen. Informe de Argentina al VIII Congreso. Buenos Aires, 2009.

Mesa-Lago, Carmelo. *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

\_\_\_\_\_. *Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe, y recomendaciones de políticas*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie de Políticas Sociales, 150, 2009a.

\_\_\_\_\_. “Re-reforms of Latin American Pension Systems: Argentinean and Chilean Models and Lessons”. En *The Geneva Papers on Risk and Insurance Issues and Practice*, 34: 4, 2009b.

\_\_\_\_\_. *World Crisis Effects on Social Security in Latin America and the Caribbean: Lessons and Policies*. Londres: Institute of the Americas, University of London, 2010a.

\_\_\_\_\_. “Sistemas de pensiones en Centroamérica”. En *Estado de la Región*. San José, Costa Rica, Programa Estado de la Región, en prensa, 2010b.

Molina, Víctor Hugo. *Análisis estadístico y calidad de la información del sistema de jubilaciones del IPS*. Asunción: IPS, Oficina de Cálculos Actuariales, 2010.

Neves, Javier y César Abanto. Informe de Perú al VIII Congreso. Lima, 2009.

Picada, Gustavo y Fabio Durán. *República de Bolivia: Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social*. Lima: Oficina de la OIT para el Cono Sur, 2007.

Rofman, Rafael, Leonardo Luccetti y Guzmán Ourens. *Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage*. Washington DC: Banco Mundial, 2008.

Román Bustamante, Álvaro Diego. Informe de Colombia al VIII Congreso. Bogotá, 2009.

Schwarzer, Helmut, compilador. *Previdência Social: Reflexões e Desafíos*. Brasilia: Ministerio de Previdência Social, 2009.

Secretaría de la Seguridad Social (SSS). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social: Primer y Segundo Trimestre 2009*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2009.

Superintendencia de Pensiones (SIPEN). *Sistema Dominicano de Pensiones Boletín Trimestral*. Santo Domingo, diciembre 2008, 2009.

Superintendencia de Pensiones (SP). Centro de Estadísticas. Santiago, 2009. [www.safp.cl](http://www.safp.cl).

Thomas, Federico y Joaquín Luciano. Informe de República Dominicana al VIII Congreso. Santo Domingo, 2009.

U.S. Social Security Administration (US-SSA). *Social Security Programs throughout the World, The Americas, 2007*. Washington DC, 2008. Puesto al día hasta enero 2010.

\_\_\_\_\_. *Datos Básicos del Seguro Social*. Washington DC, 28 julio 2009, [www.socialsecurity.gov](http://www.socialsecurity.gov).

Van Ginneken, Wouter. *Extending Social Security Coverage: Good Practices, Lessons and Ways Forward*. Ginebra: ISSA, Working Paper 14, 2009.