

## **Pro Sur 2000**

### **Reformas a los sistemas de pensiones en los países del Mercosur y Chile**

**Jaime Ruiz Tagle**

**Sociólogo, profesor de Sociología del Trabajo en la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.**

#### **I. Introducción**

Desde hace ya dos décadas, las reformas a los sistemas de pensiones han sido objeto de debates constantes en América Latina. La experiencia chilena, iniciada en 1981, fue examinada atentamente en muchos países de la región, considerándola con frecuencia como una respuesta adecuada a los problemas que experimentaban los sistemas previsionales.

A partir de los '90 la ola reformista se extendió. En el caso del MERCOSUR, primero Argentina y luego Uruguay, pusieron también en marcha sistemas previsionales basados, parcialmente, en la capitalización individual. Los otros países del MERCOSUR Brasil y Paraguay, han debatido el tema, y realizado algunas reformas parciales, pero sin avanzar hacia un sistema obligatorio de capitalización individual, con administración privada.

La urgencia de las reformas ha provenido no solamente de las deficiencias que fueron adquiriendo los sistemas antiguos, a menudo poco exigentes en las contribuciones y muy generosos en los beneficios; ha provenido también de cambios societales - o mutaciones culturales de gran envergadura - que afectan, y afectarán cada vez más, a los sistemas previsionales. El primero de estos cambios es la evolución demográfica. La esperanza de vida, y en particular la esperanza de sobrevivencia después de la edad del retiro de la fuerza de trabajo, aumenta en forma constante. Crece así el número de años de inactividad, que deben ser cubiertos por las jubilaciones y pensiones. Por otro lado, la fecundidad ha disminuido en forma sistemática, de tal manera que los jóvenes que se incorporan a la fuerza de trabajo son, y serán, relativamente menos numerosos. Así, pues, la relación entre la población en edad de trabajar y las personas que reciben jubilaciones o pensiones tiende a ser cada vez menor. Sin embargo, el efecto de estos cambios demográficos debe ser matizado, por dos razones. Por un lado, debido a una creciente incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo. Por otro lado, por el crecimiento de la proporción de jóvenes que retardan su entrada al mercado de trabajo debido a que se consagran a estudios post-secundarios.

El otro cambio sociedad relevante ha sido el aumento del empleo informal o precario, sin registro ni aportes previsionales, incluso en períodos de considerable crecimiento económico. Este aumento está asociado al proceso de globalización, que lleva a las empresas a flexibilizar el empleo, para ser más competitivas frente al comercio internacional. La flexibilización conlleva, a menudo, la precarización del empleo, y ésta hace que, en cualquier sistema previsional, el número de contribuyentes, así como la frecuencia y el monto de las contribuciones, tiendan a disminuir.

En este contexto de cambios sociedades -que han llevado recientemente a la OIT a fijar como uno de sus grandes objetivos estratégicos el «realzar el alcance y la protección social para todos», en el que el sistema previsional tiene un rol básico-, vamos a analizar los procesos de reforma a los sistemas de pensiones en los países del MERCOSUR y Chile. Analizaremos cada uno de los países, y luego plantearemos algunas reflexiones finales y orientaciones de política de carácter más global.

## **II. El caso de Chile**

La experiencia de Chile resulta particularmente relevante porque fue el primer país, entre los vinculados al MERCOSUR, que ya en mayo de 1981 puso en marcha un sistema obligatorio de pensiones basado en la capitalización individual, con administración privada.

### **Antecedentes**

El sistema previsional chileno empezó a desarrollarse en la década de 1920, y se fue ampliando a través de los decenios siguientes. En 1973 se estimaba que el 76% de la población activa estaba cubierta. Con todo, se planteaban cada vez más críticas a este sistema de reparto, incluso entre los que no pensaban siquiera en establecer mecanismos de capitalización. En primer lugar, existía una multiplicidad de Cajas (más de 30), con diversos sistemas de beneficios y reajustes, que atentaban contra la equidad y contra la movilidad laboral, producto de múltiples presiones sociales y políticas. En segundo lugar, existían diferencias no justificadas entre los regímenes de los empleados y el de los obreros: mientras los primeros permitían que los empleados -públicos o particulares- pudieran jubilar por antigüedad o años de servicio, el Seguro obrero sólo permitía las jubilaciones por edad. En tercer lugar, se criticaba la falta de correspondencia entre las contribuciones y los beneficios. El monto de las pensiones solía determinarse con base en la remuneración de los últimos 5 años, o menos, lo que estimulaba la evasión durante la mayor parte de la vida laboral. En cuarto lugar, se cuestionaba el bajo monto de las jubilaciones, ya que aproximadamente el 70% de los pensionados debía contentarse con el mínimo legal.

Para lograr una mayor uniformidad, el régimen militar dictó en 1979 el Decreto Ley 2448, que estableció un sistema de pensiones por vejez, unificando también el sistema de reajustes, y suprimiendo las jubilaciones por antigüedad de los empleados. Se estableció así una edad pareja de jubilación: 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. De este sistema único solamente quedaron excluidas las Fuerzas Armadas y de Orden.

### **La transición al nuevo sistema**

A partir de mayo de 1981 entró en vigor el Decreto Ley 3500, que estableció un sistema de pensiones basado en la capitalización individual, con administración privada. A este sistema podían optar voluntariamente los que ya estaban en el mercado del trabajo, pero debían integrarse obligatoriamente los asalariados que comenzaran a trabajar a partir del 1° de enero de 1983. Para estimular el traslado voluntario al nuevo sistema, se rebajaron en éste las cotizaciones previsionales, de tal manera que las

remuneraciones líquidas aumentaban en aproximadamente un 11 % para aquellos que ingresaban a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP).

A los trabajadores que se incorporan a las AFP y que habían contribuido al antiguo sistema de reparto, se les concede un Bono de Reconocimiento, que va a incrementar el Fondo de Capitalización Individual. Este Bono recibe un reajuste conforme al Índice de Precios al Consumidor y el Estado le garantiza un interés real de 4% anual. El Bono se agrega a los fondos acumulados cuando la persona cumple con las condiciones para jubilar.

El Estado se hace cargo también de pagar las jubilaciones y pensiones del sistema antiguo, asumiendo los costos de la transición; de manera que el Estado de Chile ha debido asumir un importante déficit previsional que en el período 1981 - 1995 alcanzó a un 5.5% del PIB.

### **Características básicas del nuevo sistema**

En el sistema de capitalización individual el aporte para las pensiones equivale a un 10% de la remuneración bruta. Este monto es entregado a las AFP, que son sociedades anónimas privadas con fines de lucro, y cuyo patrimonio está totalmente separado de los fondos de pensiones. Esto significa que si una AFP quiebra no son afectados los fondos de sus afiliados, ya que son transferidos a otra AFP. Cada afiliado tiene una cuenta individual, donde se van acumulando el capital y los intereses. Esto impide que los afiliados saquen beneficios indebidos, subdeclarando cuando son jóvenes y sobredeclarando cuando están por pensionarse.

Al fin de su vida activa (65 o 60 años, según se trate de hombre o de mujeres) los trabajadores afiliados a las AFP pueden obtener una jubilación, sea mediante un Retiro Programado de los fondos acumulados, sea mediante la adquisición de un seguro de Renta Vitalicia, que les garantice una pensión a ellos y a su grupo familiar dependiente. Se estableció también la posibilidad de anticipar la jubilación en el caso de que los fondos acumulados, más el Bono de Reconocimiento, permitan obtener una jubilación igual o superior a un 50 % de las remuneraciones imponibles de los últimos 10 años, así como igual o superior al 110 % de la pensión mínima legal. De manera que los que sólo alcanzan la pensión mínima legal no pueden gozar del privilegio de anticipar su jubilación.

El Estado garantiza las pensiones mínimas a los afiliados que hayan completado 20 años de imposiciones si su capital acumulado no alcanza para financiar la pensión mínima legal. El nuevo sistema está bajo la tuición de una Superintendencia que fiscaliza la creación de AFP, la composición de los Directorios, las informaciones a los afiliados, la publicidad, etc.

## **La cobertura**

Uno de los problemas centrales del Sistema de Capitalización Individual, es su baja cobertura. Se pensaba que la posesión de cuentas individuales, que aseguraba que ninguno de los aportes se perdería, iba a estimular las contribuciones y a frenar la evasión. Pero, en la práctica, esto no ha sucedido así. Si bien el número de afiliados ha aumentado en forma sostenida a través de los años, a tal punto que actualmente es incluso superior a la fuerza de trabajo (téngase en cuenta que hay muchos afiliados que se encuentran inactivos), la proporción de los cotizantes efectivos se ha mantenido baja. En diciembre de 1998 la proporción de los cotizantes sobre los afiliados era de sólo 43,9%. En el caso de los hombres esta proporción llegaba al 48,2% y en el de las mujeres apenas al 38,1 %. Con relación a la fuerza de trabajo, el porcentaje de ambos sexos llegaba al 48,2%. Si a éste se agregan los cotizantes del sistema antiguo, un 4% de la fuerza de trabajo, se alcanza a una cobertura total de aproximadamente 52%. Según la Superintendencia, habría que considerar entre los «cubiertos» a los trabajadores con menos de 12 meses sin movimiento en la cuenta ya que ellos pueden acceder a algunos beneficios, como el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Pero nos parece muy probable que los contribuyentes no sean constantes, lo que implica que más de la mitad de la fuerza de trabajo no hace aportes previsionales en forma sistemática. Esto incidirá posteriormente en el monto de las pensiones. No hay duda de que el bajo nivel de cobertura del Sistema Previsional chileno está asociado con el empleo informal y precario, que representa un porcentaje cada vez mayor en el mercado de trabajo. Según la OIT (1998), el sector informal no agrícola en Chile aumentó de 49,9% en 1990 a un 51,3% en 1997, antes de la crisis asiática.

## **La rentabilidad.**

En el sistema de capitalización individual, los recursos disponibles para financiar las pensiones dependerán no solo de los aportes sino también de la rentabilidad de los fondos invertidos (descontando los costos de administración y las ganancias de las empresas administradoras). Ahora bien, en el caso de Chile, la Superintendencia ha señalado que la rentabilidad del fondo ha sido muy elevada, superior al 11 % en los últimos 17 años. Pero esta cifra es engañosa, por dos razones: por un lado, porque no tiene en cuenta el costo, y por otro porque se trata de un promedio simple. Según las informaciones entregadas por la Superintendencia, la rentabilidad de la cuenta de un trabajador que cotizó por el mínimo legal en el período 1993-98, llegó solamente a un 3,5% real. Debe considerarse que un estudio de dos expertos de la OIT (1992) considera razonable una rentabilidad neta de largo plazo, de un 3% aproximadamente. A nuestro juicio, la rentabilidad real neta debería aproximarse al crecimiento del producto per cápita porque, en definitiva, el mundo de las finanzas tiene que reflejar el desarrollo de la economía real.

Debe tenerse en cuenta que en cualquier sistema de pensiones basado en la capitalización individual, se plantea el problema de la estrechez del mercado de capitales, lo que hace difícil encontrar inversiones a la vez seguras y con altas tasas de interés. A esto se ha replicado que, cuando el mercado interno se hace estrecho, es posible lograr mejores rentabilidades invirtiendo en el exterior. Pero genera dos tipos de problemas. Por un lado, no es fácil encontrar fuera del país instrumentos de inversión

que sean a la vez muy rentables y muy seguros. Por otro lado, si se invierten en el exterior los ahorros previsionales dejan de contribuir directamente al desarrollo nacional, que requiere de capitales de largo plazo.

### **Los costos del nuevo sistema.**

El problema de la rentabilidad neta remite al de los costos de administración. Hay consenso casi unánime respecto a que los costos del sistema de AFP en Chile, a pesar de que han bajado a través de los años, son muy elevados. Según datos de la Superintendencia, a fines de 1997 el costo promedio llegaba a 2,96% del ingreso medio. Esto significa que, del total de los aportes que reciben, las AFP retienen un 24,5% para sus costos de administración y sus ganancias.

Los sistemas de reparto incluyen costos de administración que oscilan entre un 5% y un 10% de los aportes. En Alemania, se llega a un 7% solamente. Los sistemas voluntarios y complementarios de capitalización individual, como los que existen en Brasil y en diversos países de Europa occidental, tienen costos que oscilan entre un 7% y un 8% de los aportes. Por otra parte, debe subrayarse que en la medida en que el costo previsional incluye comisiones fijas, son especialmente perjudicados los trabajadores de ingresos más bajos. El alto costo del sistema de capitalización individual en Chile se debe en buena parte a los gastos de comercialización .

### **El monto de las pensiones.**

Las pensiones entregadas por el sistema de capitalización individual están todavía muy influidas por los Bonos de Reconocimiento. Además, incluyen un sesgo de selección, ya que han optado por jubilar por anticipado los que pueden lograr una pensión relativamente conveniente. A fines de 1998, las pensiones pagadas por «vejez anticipada» alcanzaban a 106.181, superando las 71.172 de vejez por edad. Las primeras correspondían a un monto promedio de \$ 135.551; las segundas, a sólo \$88.003 (unos 286 y 187 dólares, respectivamente). En esa misma fecha, el ingreso promedio imponible alcanzaba a \$261.187 (unos 552 dólares). Aunque los que están jubilando no tienen necesariamente las mismas características de los que están cotizando, se puede pensar razonablemente que una parte de esta gran diferencia se debe a las lagunas e intermitencias en las contribuciones y a los altos costos de administración.

Se puede estimar que el 60% de los pensionados reciben montos inferiores al promedio; en el caso de pensiones de vejez, montos inferiores a \$88.003. A medida que se otorguen reajustes por sobre la inflación (como se ha hecho ya varias veces durante los Gobiernos democráticos) a las pensiones mínimas legales - que a fines de 1998 correspondían a \$60.896.- para los de 70 años y más - muchas de las pensiones bajas del nuevo sistema serán alcanzadas por la mínima legal, con el consiguiente costo para el Estado.

Por otra parte, la Superintendencia no ha publicado cifras comparativas respecto a las pensiones obtenidas por los hombres y por las mujeres. Se sabe que las mujeres reciben pensiones inferiores porque tienen remuneraciones más bajas, más lagunas,

jubilán a menor edad y tienen mayor esperanza de vida. En lo que se refiere a las pensiones de renta vitalicia, las más comparables, a fines de 1998 las correspondientes a las mujeres eran un 33,3% inferiores a las de los hombres. No es posible hacer comparaciones adecuadas con las pensiones pagadas por el antiguo sistema, porque los aportes y los requisitos son diferentes. Sin embargo, a título de ilustración, conviene señalar que el Instituto de Normalización Previsional (IN P) pagaba, según el antiguo sistema de reparto, 302.331 pensiones de vejez en diciembre de 1997, por un monto mensual promedio de \$ 68.997 (unos 153 dólares). Este monto fue reajustado en cerca de un 5% a fines de 1998, conforme a la inflación anual, así como las pensiones por antigüedad, que en esa misma fecha eran 104.200, con un monto promedio de \$186.000 (unos 393 dólares).

### **Concentraci3n y poder econ3mico**

El sistema de capitalizaci3n individual se inici3 en 1981 con 12 Administradoras privadas. Llegaron a ser 22 a inicios de los 90, pero luego se ha producido un proceso de reconcentraci3n, de tal manera que en octubre de 1998 se habían reducido a 9. Sus activos alcanzaban a US \$29.995 millones, pero las 3 más grandes controlaban el 61,9% y las 3 más grandes el 94,7%. Lo más probable es que las 3 más pequeñas tiendan a desaparecer, ya que no cuentan con la ventaja de las economías de escala como las grandes. Esta industria tiende, por su lógica de funcionamiento, a ser concentrada.

El retorno de las AFP sobre su patrimonio llegó en promedio a un 17,5% en 1997 y subió a 20,5% en 1998 (a pesar de que la rentabilidad global del Fondo fue negativa: -1,1%). Ahora bien, las cuatro administradoras más grandes tuvieron utilidades por \$40.825 millones (cerca de 90 millones de dólares), superiores al total, ya que algunas tuvieron pérdidas. Como es evidente, el manejo de estas inmensas cantidades de dinero otorga a las AFP un enorme poder económico y político. La Superintendencia ha tratado de poner controles, pero en la práctica la utilizaci3n de informaciones privilegiadas para uso personal o político es casi imposible de detectar. Los trabajadores chilenos, que sólo pueden afiliarse individualmente a las AFP, no tienen ninguna participaci3n efectiva en las decisiones que afectan la administraci3n de sus fondos previsionales. Las organizaciones sindicales pueden crear sus propias AFP, y en la práctica lo han hecho, pero en general han fracasado, porque las pequeñas AFP no pueden realizar economías de escala.

### **III. El caso de Argentina**

#### **Antecedentes hist3ricos.**

Desde principios del siglo XX, se crearon en Argentina los primeros regímenes previsionales, de tipo sectorial. Fue así como, ya a fines de 1930, existían sistemas de pensiones para trabajadores de la administraci3n pública, ferroviarios, bancarios, periodistas, trabajadores gráficos, etc. La cobertura se generalizó en la década de 1950, y se tendió a igualar los niveles de cotizaciones y de beneficios, así como las edades mínimas y otros requisitos. Este proceso de unificaci3n del antiguo sistema de reparto se prolongó durante las décadas siguientes, hasta que se promulgó, en octubre

de 1993, la ley 24 241, que crea un sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

Las cotizaciones del antiguo sistema tenían carácter bipartito, a cargo de los empleadores y de los trabajadores. Estos aportes fueron crecientes: la parte de los trabajadores subió de un 6% a comienzos de 1975, a un 10% a fines de 1991; la parte de los empleadores subió de un 15% a un 16% en las mismas fechas. La cotización total en el antiguo sistema alcanzó, por lo tanto, a un 26%.

La jubilación ordinaria se otorgaba a los trabajadores que hubieran alcanzado las edades mínimas (60 años los hombres y 55 las mujeres) y hubiesen servido por un mínimo de 30 años. El haber mensual correspondía, normalmente, al 70% del promedio de los ingresos de los últimos 10 años previos a la jubilación. Hasta fines de 1944 la cobertura del sistema fue muy baja, alcanzando a un 7% de la fuerza de trabajo. Después de esa fecha la cobertura se incrementó rápidamente, llegando a ser los aportantes sobre la población económicamente activa el 55,2% en 1960 y el 79,1% en 1988.

### **La transición**

En Argentina la transición se hizo en forma drástica: todos los trabajadores activos fueron automáticamente enrolados en el nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), de carácter mixto. El antiguo sistema fue eliminado. Para reconocer las contribuciones al antiguo sistema no se estableció un Bono, como en Chile, sino que el Estado asumió la responsabilidad de pagar una «prestación compensatoria», mensualmente, a los jubilados. Esta prestación, es proporcional al ingreso de los 10 últimos años previos al retiro, y se determina como un 1.5 % de dicho ingreso por año de aporte al antiguo sistema. Por lo tanto, con 30 años de aporte se llega solamente al 45 %. Se estima que solamente unos 3 millones de trabajadores recibirán una prestación compensatoria.

### **Características generales del nuevo sistema.**

El SIJP es obligatorio para todos los trabajadores mayores de 18 años, dependientes y autónomos. Recuérdese que en el caso de Chile los autónomos no tienen obligación de contribuir. Pero queda excluido el personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad así como trabajadores públicos de Provincias y Municipios, y algunas Cajas profesionales. El nuevo sistema es mixto, con una base de reparto y una alternativa de capitalización individual por encima de esa base. En el caso de los trabajadores dependientes, la contribución de los empleadores puede llegar a un 16% de la remuneración de sus empleados, y se destina al financiamiento del régimen de reparto. En la actualidad, debido a la reducción de las contribuciones patronales, está en 9% promedio. El aporte obligatorio de los trabajadores equivale al 11 % de la remuneración, y se destina al financiamiento del régimen complementario que haya elegido el asalariado. En el caso de los trabajadores autónomos, deben aportar el 27% de su renta presunta. De este porcentaje, 16 se destinan al financiamiento del régimen de reparto y 11 al financiamiento del régimen elegido por el trabajador.

En el régimen de capitalización, los aportes se acumulan en cuentas individuales de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Con este capital, y con sus intereses, se financiará la parte correspondiente de las jubilaciones y pensiones. El patrimonio de las AFJP está separado de los fondos pertenecientes a los afiliados. Estos son inembargables y gozan de garantía estatal en caso de quiebra de una Administradora. A diferencia del caso de Chile, donde la administración de las cuentas de capitalización individual quedó totalmente en manos de instituciones privadas, en Argentina el rol del Estado es mayor, ya que participa directamente en la administración de los fondos de pensiones a través de la AFJP Nación, perteneciente al Banco de la Nación Argentina. En el plano institucional, el sistema de capitalización está fiscalizado por una Superintendencia, cuyas funciones son semejantes a la chilena.

### **Las prestaciones**

En el régimen de reparto, los aportes efectuados por los empleadores y por los trabajadores en actividad se distribuyen en forma de jubilaciones y pensiones. Los trabajadores que optan por este régimen reciben a su retiro:

- **La Prestación Compensatoria.**
- **La Prestación Básica Universal (PBU).**

Su haber mensual equivalía a dos veces y media el Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO), para los beneficiarios que acreditan 30 años de aportes. Se incrementa en un 1% por cada año adicional de aporte sobre los 30 años, hasta un máximo de 45 años. Para acceder a la PBU los hombres deben tener una edad mínima de 65 años y las mujeres de 60 años. Actualmente el AMPO ya no existe; ha sido reemplazado, por un sistema, cuyo valor se determina por la ley de Presupuesto.

- **La Prestación Adicional por Permanencia:** se abona por los años aportados luego de la implementación del SIJP, a los que hayan optado por permanecer en el régimen público.

En el régimen de capitalización los trabajadores afiliados reciben del régimen previsional público la prestación básica universal y la prestación compensatoria. Además, en lugar de la prestación adicional por permanencia, reciben una jubilación ordinaria, financiada con el saldo de su cuenta de capitalización individual. En Argentina, como en Chile, es posible acceder a una jubilación anticipada, pero los requisitos no son los mismos; se requiere tener derecho a una jubilación igual o mayor al 50% de las remuneraciones imponibles de los últimos 5 años y a dos veces la prestación básica universal.

Existe además una Prestación por Edad Avanzada para los trabajadores que no tienen los requisitos para las prestaciones generales. Deben haber cumplido 70 años (ambos sexos) y acreditar 10 años de servicios computables. El monto de esta prestación equivale al 70% de la Prestación Básica Universal, más la prestación compensatoria y la prestación adicional por permanencia o jubilación ordinaria, si corresponde.



### **La cobertura.**

La proporción de trabajadores no registrados, sin descuento jubilatorio, ha sido creciente. Según el Censo de 1991, llegaba a una media de 33,5%, alcanzando al 62,7% en las microempresas y al 93,1% en el servicio doméstico. Según datos de la encuesta permanente de hogares, el porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio para el total del país subió de 30,5% en octubre de 1990 a 37,8% en octubre de 1998.

El porcentaje de aportantes al SIJP, en relación a los afiliados, se ha mantenido levemente por encima del 50% en los últimos años, lo que sugiere un alto grado de evasión. En marzo de 1999 el número de afiliados al sistema de capitalización era de 7.200.934, mientras que el de aportantes alcanzó solamente a 3.521.487, o sea, un 49%. Los trabajadores ocupados en todo el país eran aproximadamente 13.192.000. Lo importante es subrayar que, si se mantiene o disminuye la proporción de aportantes, los trabajadores excluidos de los beneficios de la seguridad social seguirán en aumento, o recibirán sumas más bajas que las actuales en calidad de jubilaciones o pensiones.

En septiembre de 1997, el haber medio de los trabajadores que accedían a una jubilación era de \$370.- mientras que el haber mínimo se mantenía en \$150.-, levemente por debajo de la línea de pobreza calculada por el INDEC en \$157,7.

### **Los costos**

Conviene destacar que en Argentina las administradoras no están encargadas, como en Chile, de la recaudación de las cotizaciones; ésta es responsabilidad de la Dirección General Impositiva. Las comisiones fijas oscilaban entre \$0 y \$8. Estas afectan proporcionalmente más a los trabajadores de menores ingresos. En cuanto a las comisiones variables, conviene señalar que las tres administradoras con más afiliados establecían a mediados de 1996 porcentajes promedio de 2,85%. Sin considerar las comisiones fijas, ni los aportes para seguros, las comisiones variables equivalían a un 22,2% en promedio de los aportes que los trabajadores entregan a las administradoras. Desde el inicio del sistema la comisión promedio por aportes es de 3,5% del ingreso imponible, ó 30% del aporte.

### **La concentración**

A mediados de 1996 existían en Argentina 22 AFJP, pero las seis más grandes concentraban el 71,6% de los fondos acumulados (que en esa época llegaban a US\$ 3.838 millones). La tendencia a la concentración se acentúa con el tiempo. En marzo de 1999 los fondos de jubilaciones y pensiones alcanzaban a 12.503 millones de pesos; las seis administradoras más grandes controlaban el 83,5% de ellos. La AFJP Nación era la sexta, y controlaba un 6,9% del total. En cuanto a los aportantes, las ó administradores más grandes concentraban a fines de 1997 un 82% del total. En marzo de 1999 concentraban ya un 85,9% de los aportantes. Como es obvio, esta fuerte concentración del sistema, tendencialmente creciente, plantea dudas sobre la existencia de una verdadera competencia. Algunas organizaciones sindicales y gremiales han organizado sus propias AFJP, pero no han tenido éxito.

### **La rentabilidad**

A fines de 1997, antes de la crisis asiática, la rentabilidad promedio ponderada era considerable: llegaba al 12,9% . Entre marzo de 1998 y marzo de 1999 la rentabilidad fue negativa: - 6, 1 %. Esto hizo que la rentabilidad histórica bajara al 11,7%. Sin embargo, este porcentaje se refiere a las cuotas y no tiene en cuenta el costo de las comisiones para las cuentas individuales. La rentabilidad de las cuentas individuales está muy afectada por los costos, sobre todo en el corto plazo. A1 igual que en el caso de Chile, en Argentina es necesario esperar que pasen varios años de rentabilidad «normal» (por ejemplo del 5%<sup>3</sup> para recuperar el monto entregado a la Administradora. Por eso, en el caso de los aportes que se hacen pocos años antes de jubilar, es muy probable que no se recupere su valor real y se experimente una rentabilidad negativa.

### **Aspectos macroeconómicos**

En el plano macroeconómico, no hay ninguna evidencia de que el sistema de capitalización individual haya contribuido a aumentar el ahorro nacional. Por el contrario, todo inclina a pensar que el mayor déficit previsional neto del sector público es mayor que el incremento neto del ahorro privado.

## **IV. El caso de Uruguay**

Así como en el caso de Argentina, la reforma del sistema de pensiones en Uruguay se inscribe al interior de los llamados «modelos mixtos», a partir de una ley promulgada en 1995, que comenzó a operar en marzo de 1996.

### **Algunos antecedentes**

El Uruguay está considerado como un país pionero en América Latina en el campo de la seguridad social. Ya en la década de 1920 el seguro social cubría a los trabajadores del sector público. En los años 30 se amplió hasta cubrir a partes importantes del sector privado, proceso que se prolongó en los decenios siguientes. En 1954 se produjo la inclusión general de todos los trabajadores del sector privado. Con todo, los grupos sociales más poderosos no sólo accedieron con anterioridad a los beneficios, sino que contaron con una protección más amplia y de mejor calidad. La pensión de vejez se calculaba teniendo en cuenta solamente los 3 últimos años de actividad laboral de la persona. En consecuencia, como sucedió en Chile y en otros países, era frecuente que el empleador en los últimos años declarara un salario superior al real, y que durante el resto de la vida laboral declarara un salario inferior al real.

En los decenios siguientes, entre los hitos relevantes de la trayectoria de la seguridad social en Uruguay podemos destacar dos:

En 1979, se aumentaron las edades mínimas para la jubilación, llevándolas a 60 años en el caso del hombre y a 55 en el de la mujer. Se exigió un mínimo de 30 años de servicio para tener una jubilación completa.

En 1989, ya durante el régimen democrático, se estableció por plebiscito que las jubilaciones y pensiones se revalorizarán en función del Índice Medio de Salarios. Se estima que gracias a esta medida un tercio de los jubilados y pensionados superaron la línea de pobreza.

La Ley Orgánica 15.800, de 1986, creó el Banco de Previsión Social (BPS), organismo autónomo cuyo cometido básico es «coordinar los servicios estatales de previsión y organizar la seguridad social», y que moviliza un creciente volumen de recursos (13,4% del PIB en 1995).

Creación de un sistema mixto.

En septiembre de 1995 se promulgó la ley 16.713, que entró en vigencia el 1 de abril de 1996, reformando el sistema previsional preexistente. Se trata de la reforma más importante desde los años 50. La base de la reforma fue la creación de un sistema mixto: se mantuvo un primer nivel de reparto, asentado en la solidaridad intergeneracional, y se creó un sistema de capitalización basado en el ahorro individual. Quedaron fuera de este sistema las Cajas para-estatales de los militares, policías, profesionales universitarios, bancarios y escribanos.

El primer nivel comprende obligatoriamente a todos los afiliados activos con ingresos iguales o inferiores a \$5.000 mensuales (unos 800 dólares, en moneda de mayo de 1995). El segundo nivel es un régimen de ahorro obligatorio, que comprende a los afiliados activos menores de 40 años (a la fecha de entrada en vigencia de la ley), con salarios superiores a \$5.000 y hasta \$ 15.000; comprende además a los afiliados activos mayores de 40 años que opten voluntariamente por el nuevo régimen. Es necesario subrayar que todos tienen que contribuir al sistema de reparto, al menos con una parte de su ingreso; aún los que se incorporan al sistema de capitalización, deben hacer aportes al sistema de reparto, que sigue siendo administrado por el Estado.

En el primer nivel, el cálculo de la jubilación común parte de la determinación del sueldo básico jubilatorio. Este resulta ser el mayor valor entre el promedio de las remuneraciones mensuales actualizadas de los 10 últimos años, y el promedio mensual de los 20 mejores años actualizados. La base de la jubilación es el 50% de esta suma, que puede incrementarse (por más años de trabajo y mayor edad) hasta un 82,5%. En la legislación anterior, el haber jubilatorio correspondía al 65% en el caso del hombre y a un 75% en el de la mujer.

Además, se establecieron cambios en las edades y en los requisitos. En el caso de la jubilación común, se fijó la edad de retiro en 60 años para ambos sexos (con progresividad para la mujer hasta el 2003) y se subió de 30 a 35 el número de años de contribuciones para obtener el beneficio pleno. En el caso de la jubilación por edad avanzada, se estableció como requisito previo 15 años de trabajo (antes eran 10) y una edad mínima de 70 años (antes eran 65 para la mujer). En fin, la pensión asistencial por indigencia, no contributiva, se remitió a los 70 años para ambos sexos (en lugar de 65, como era antes).

En términos generales se puede constatar que, tanto en términos de requisitos como de beneficios, se ha tendido a igualar a las mujeres con los hombres, sin tener en cuenta el argumento de la «doble jornada», sobre el cual se basaban las diferencias anteriores. Por otra parte, la reforma previsional estableció un aumento de la tasa de contribución personal al Banco de Previsión Social, del 13% al 15%, y una reducción de la tasa patronal del sector privado, del 14,5% al 12,5%. El monto global permaneció en 27,5% (muy superior al de Chile y semejante al de Argentina). Las cotizaciones que paga el empleador van al sistema de reparto. Las cotizaciones de los trabajadores se dividen (cuando corresponde) entre ambos sistemas: las que no sobrepasan los UY\$5.000 van al sistema de reparto; por encima de UY\$5.000 se asignan al sistema de capitalización individual.

### Afiliación y cobertura

Las estadísticas muestran que a fines de 1996 el Banco de Previsión Social cubría al 64% de la población económicamente activa (PEA). Si se considera que las Cajas paraestatales cubrían aproximadamente un 10%, se tiene que cerca de un 74% de la PEA estaría cubierta.

La evolución de los cotizantes y afiliados desde el comienzo de la década puede observarse en el siguiente cuadro:

Cotizantes y afiliados del banco de Previsión Social (a diciembre de cada año)

1990		1996	
<b>Cotizantes</b>	(N°)	830.527	914.819
Actividad privada		641.527	725.518
Actividad pública		189.000	189.301
<b>Pasividades</b>	(N°)	590.885	710.972
Jubilaciones		343.192	371.303
Pensiones de sobrevivencia		64.645	64.165
Pensiones de indigencia		64.645	64.165

Fuente: M. Buxedas et al. (1999), sobre la base de datos del BPS.

En 1990 la PEA era de 1.300.000 persona. En 1996 llegaba a 1.435.000.

Analicemos ahora el régimen de capitalización individual. Este es administrado por personas jurídicas de derecho privado, denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). Según la norma legal, debe existir una de propiedad estatal.

A fines de 1997 había ó AFAPs, con un total de 459.411 afiliados, siendo la de capital estatal, República, la que había logrado captar una mayor proporción: 36,8%. Debe tenerse en cuenta que República es la única Administradora que of rece garantía del Estado en caso de quiebra. Del total de afiliados, solamente un 53% cotizaba en tiempo

y forma. De manera que el argumento de que la capitalización individual contribuye a evitar la evasión previsional está siendo cuestionado.

A fines de 1997, República administraba el 57% de los fondos totales de capitalización, que llegaban solamente a 191 millones de dólares. Su rentabilidad anual, por sobre inflación, fue del 5,75%, frente a un 6,42% del promedio del sistema. El 76% de los fondos de República se encontraba invertido en valores públicos. En el conjunto del sistema de AFAP, a fines de 1998, el 68,3% del portafolio estaba invertido en valores del Estado.

Los afiliados pueden cambiar de Administradora cada seis meses (en Chile, en la práctica, cada cuatro meses). Las AFAP pueden conceder una deducción de la prima a los miembros fieles que mantienen sus inversiones durante un largo período. A fines de 1997 la comisión promedio del sistema, incluyendo el seguro de invalidez y sobrevivencia, era de 2,93%.

## **V. El caso de Brasil**

En este país continente, el más poblado y poderoso de América Latina y del MERCOSUR, no se ha producido una reforma del sistema de pensiones orientada hacia la capitalización individual.

### **Antecedentes**

El sistema previsional de Brasil, implementado desde los años 20, ha estado recibiendo el influjo de dos procesos que lo dejan en una situación cada vez más crítica. Por una parte, la evolución demográfica ha traído consigo un marcado envejecimiento de la población. Las personas de edad avanzada, que en 1970 representaban el 3,1 % de la población, llegarán al 5,1 % del total en el año 2.000. Junto con esto, la expectativa de sobrevida, que es la más relevante para las jubilaciones, es cada vez más alta: en 1998, a los 55 años era de 18 años en el caso de los hombres y de 22 en el caso de las mujeres; a los 60, de 15 y 18, respectivamente.

Por otra parte, ha estado aumentando la proporción de trabajadores, incluso asalariados, que no hacen aportes para la seguridad social. En 1989, la proporción de asalariados sin registro, en todo Brasil, era de 33,6%; en 1996 esta proporción había subido a un 43,8%. Además, la economía informal se sigue extendiendo en Brasil. Debido a la mayor inserción en el comercio internacional, aumentan los trabajadores por cuenta propia y los sin contrato, que no contribuyen a la seguridad social ni tienen acceso a sus beneficios. Ambos procesos han significado un descenso sistemático de la proporción de trabajadores activos contribuyentes con respecto a los pasivos: 4,2 por 1 en 1970; 2,8 por 1 en 1990; 1,9 por 1 en 1995.

Además de estos problemas estructurales, se han planteado históricamente otros, relacionados más bien con las políticas sociales. Es así como, en sus primeros 40 años, el sistema brasileño benefició únicamente a los trabajadores urbanos. Sólo desde

1963 se extendieron los beneficios a los trabajadores rurales, pero sin incluir contribuciones. Los beneficios deberían financiarse con el 1% de las ventas rurales; pero estos recursos, en la medida en que han sido captados, han sido largamente insuficientes. En términos más generales, se fueron ampliando los beneficios, sin mayor preocupación por el equilibrio económico financiero del sistema en el largo plazo. Debido al aumento de los beneficiarios y de los beneficios, y a la disminución relativa de los contribuyentes, se ha estado produciendo un déficit de la seguridad social que se irá incrementando en el futuro. Con todo, debe tenerse en cuenta que en 1996 un 61,7% de la población activa estaba directamente cubierta por el sistema previsional. Además, en 1997 un 75,9% de las personas de 60 años o más recibían regularmente una pensión.

### **Los principales problemas actuales**

En el Brasil existe una gran diversidad de regímenes de seguridad social, que permite privilegios y discriminaciones injustificadas: paralelamente al Régimen General, hay sistemas oficiales para servidores públicos; sistemas para profesores; sistemas especiales para los congresistas y el Poder Judicial; sistemas complementarios abiertos o cerrados, etc.

En algunos casos, las jubilaciones se calculan según los últimos 36 meses de contribuciones. Esto favorece a los que mejoraron más su renta, a menudo artificialmente, llevando a una redistribución negativa de los beneficios de la seguridad social. La segmentación del sistema previsional ha llevado a que sólo ciertos sectores tengan el privilegio de jubilar por tiempo de servicio. Además, la posibilidad de jubilar por tiempo de servicio ha llevado a jubilaciones muy precoces, que se deben pagar por períodos muy largos, lo que las hace muy costosas, constituyendo una enorme carga fiscal.

El 75% de los hombres y el 84% de las mujeres jubilan con menos de 55 años de edad. Esto no significa que se retiren de la fuerza de trabajo, ya que con mucha frecuencia buscan nuevas ocupaciones. Los estudios han constatado que ha continuado bajando la edad promedio de inicio de las jubilaciones por tiempo de servicio, que benefician a sectores de ingresos relativamente altos. Entre 1990 y 1997 la edad promedio cayó en más de 4 años, de 53,5 a 48,9 años. Otro problema es que las pensiones por muerte del contribuyente no sólo corresponden al 100 % del salario del asegurado, sino que son vitalicias y pueden ser acumuladas con la jubilación (en el caso del cónyuge, existe igualdad de tratamiento para ambos sexos).

### **Las propuestas del Gobierno.**

Frente a los problemas reseñados en el Livro Branco, el Gobierno ha planteado propuestas de reforma, basadas en los siguientes principios universales:

- La jubilación es un seguro de ingresos destinado a los que perdieron su capacidad de trabajo. Está relacionada, esencialmente, con la vejez. Por eso, el jubilado no debería volver al mundo del trabajo.
- Los participantes deben contribuir durante toda su vida activa, y los beneficios deben ser proporcionales a las contribuciones .

- El límite de edad es fundamental como criterio para el otorgamiento de las jubilaciones.
- Debe existir solidaridad con los menos favorecidos, pero el sistema de previsión social no es esencialmente un mecanismo de reducción de las desigualdades sociales.
- Debe existir un valor máximo (techo) de las jubilaciones, normalmente inferior al último salario.
- Es necesario que el sistema tenga un equilibrio financiero y actuarial.

A partir de estos principios, el Gobierno planteó su política de reformas. El objetivo general es eliminar los privilegios y distorsiones actualmente existentes. El supuesto básico es que, si no se hacen reformas, no será posible respetar los derechos previsionales de los trabajadores. No se plantea una ruptura radical del sistema público vigente, sino ajustes graduales y continuos del actual modelo. Se mantendrá el Régimen General de seguridad social, público y obligatorio, para todos los trabajadores del sector público y del sector privado.

Los funcionarios públicos continuarán con un régimen especial, y serán respetados los derechos adquiridos. Con todo, se ha planteado que los servidores públicos inactivos contribuyan a la seguridad social. La razón es que, a diferencia de los inactivos del sector privado, tienen derecho a aumentos en función del salario de los activos, e inclusive de las gratificaciones de productividad. De manera que los inactivos del sector público ganan más que los activos; esto induce a jubilaciones muy precoces. La situación del Régimen General es considerada menos grave que la de los servidores públicos. En 1998, la previsión social de los funcionarios públicos (sin incluir las Fuerzas Armadas ni los trabajadores de las empresas estatales) tenía un déficit de 42.200 millones de reales (con sólo 3 millones de jubilados); la previsión del sector privado tenía un déficit de solo 7.800 millones (con 17 millones de jubilados).

Por otra parte, se estimulará la creación de jubilaciones complementarias y se estimularán los programas de ahorro para complementar las jubilaciones. En un plano más concreto, la edad mínima para la jubilación - que se considera, junto con el tiempo de contribución, como la medida más importante - será de 60 años para los hombres y de 55 para las mujeres, en el caso de los que comiencen a trabajar después de la reforma. Durante la transición, la edad mínima seguirá siendo de 53 y 48 años, respectivamente. Para tener derecho a una jubilación plena, el tiempo de contribución será de 35 años para los hombres y de 30 años para las mujeres. A diferencia de lo que sucede en Uruguay, las reformas no tienden a unificar las normas para ambos sexos. En cuanto a los fondos de pensiones (de carácter voluntario) de las empresas públicas, deberán ajustar los beneficios según las contribuciones, para no generar déficits.

Además, se establecerá una gestión cuadripartita de las políticas de seguridad social, con participación del Gobierno, de los trabajadores, los jubilados y los empleadores. En síntesis, el Gobierno plantea un sistema de seguridad social, que conjugue armónicamente:

- Un sistema público básico, obligatorio, solidario, redistributivo, con beneficios definidos hasta un determinado techo, relacionados con las contribuciones realizadas durante toda la vida laboral.
- Un sistema complementario, voluntario, en régimen de capitalización, preferentemente privado.

### **Consensos y disensos entre el Gobierno y las organizaciones sindicales**

En Brasil existe bastante consenso entre el Gobierno y las organizaciones sindicales respecto a una visión crítica del pasado, en varios aspectos:

- Rechazo a la utilización de los recursos de la seguridad social para otros fines.
- Rechazo al otorgamiento de nuevos derechos previsionales sin establecer con rigurosidad y transparencia su forma de financiamiento.
- Excesiva diversidad de regímenes de seguridad social, lo que permite privilegios y discriminaciones injustificadas. Hay que avanzar hacia un sistema más homogéneo, más universal.
- Debe existir correspondencia entre las contribuciones y los beneficios. Las jubilaciones se deben basar en las contribuciones de toda la vida laboral. Se debería tender a eliminar los beneficios que se logran con tiempos y niveles de contribución muy reducidos.
- El sistema de seguridad social debe estar bien financiado, en el presente y en el futuro. Esto no excluye que el presupuesto de la nación asigne recursos especiales para la seguridad social cuando ello se justifique, como en el caso de los trabajadores rurales. Estos subsidios deben estar claramente establecidos, distinguiéndolos de las contribuciones aportadas por los trabajadores activos.
- Los recursos de la seguridad social deben ser utilizados solamente para la seguridad social. Evitar el desvío de los recursos y lograr que las instituciones gubernamentales realicen efectivamente los aportes establecidos por la ley.
- Definir en forma cuadripartita las políticas del sector, con participación del Gobierno, de los trabajadores activos, de los inactivos y de los empresarios.
- Establecer un sistema de seguridad social público básico, obligatorio y solidario, con beneficios definidos hasta un determinado techo.
- Las jubilaciones que dependen del sistema público deben tener un tope, lo que facilita la redistribución solidaria. Por encima de ese techo puede existir un régimen complementario, de capitalización individual, con administración pública o privada.



- Revisar las jubilaciones especiales, manteniéndolas solamente en casos muy calificados, pero respetando siempre los derechos adquiridos.

Ahora reseñaremos los principales disensos que hemos detectado:

- En cuanto al rol de la seguridad social como mecanismo de redistribución de ingresos. Mientras que el Gobierno sostiene que la redistribución no es el objetivo central de la seguridad social, hay organizaciones sindicales que plantean que ella es el principal mecanismo de redistribución de ingresos que posee el Estado.
- En cuanto al límite mínimo de edad para la jubilación. El Gobierno propone 60 y 55 años para hombres y mujeres, respectivamente, en el caso de quienes comiencen a trabajar después de la reforma. Este límite es inferior al establecido en otros países vinculados al MERCOSUR, como Argentina, Chile y Uruguay. Con todo, las organizaciones sindicales lo consideran demasiado elevado.
- Respecto al régimen de seguridad social de los funcionarios públicos. Algunos sindicalistas plantean mantenerlo, y otros asimilarlo al régimen del sector privado.
- Sobre el nivel de contribuciones que deberían realizar los trabajadores rurales, aunque todos reconocen que en este sector deben existir subsidios públicos.
- En lo que respecta al financiamiento. Si bien todos insisten en la necesidad de tener un presupuesto equilibrado, algunas organizaciones sindicales priorizan el mejoramiento de la cobranza y de la gestión, así como el fin de las condonaciones de deudas previsionales.
- En cuanto al nivel del techo de las cotizaciones obligatorias, por encima del cual podría operar un sistema complementario de capitalización individual, con incentivos fiscales.

Para concluir conviene destacar que en un país democrático como Brasil la reforma de la seguridad social ha sido objeto de múltiples debates, tanto a nivel del Parlamento, como de las instituciones gubernamentales y de las organizaciones sindicales. Este método democrático de avanzar hacia las reformas es lento, pero da más garantías de legitimidad social y de estabilidad.

## V. El caso de Paraguay

### Introducción

A diferencia de lo que ocurre en los demás países del MERCOSUR y el Chile, en Paraguay no se han puesto en marcha reformas profundas al sistema de pensiones. Esto se debe sobre todo a la estructura etárea del país, en la cual la participación de las personas de 65 años y más en el total es muy baja (ver Cuadro 1).

Lo anterior significa que la proporción de trabajadores activos con relación a los pasivos es muy elevada, a diferencia de lo que sucede en países como Argentina y Uruguay, cuya transición demográfica está muy avanzada. Por otra parte, en este país de 5 millones de habitantes la población activa alcanza a unos 2 millones de personas, pero solamente un tercio de ellas son asalariados. La alta proporción de campesinos, junto al elevado número de trabajadores informales, hacen que el Paraguay sea un caso atípico en el contexto del MERCOSUR. Según datos estadísticos, el 62,4% de los trabajadores laboran por cuenta propia.

### Programas de jubilaciones y pensiones

A fines de 1998 en el Paraguay estaban en funcionamiento 8 regímenes de jubilaciones y pensiones, pero 2 de ellos - el Instituto de Previsión Social y la Caja Fiscal - reunían aproximadamente el 94% de la población bajo cobertura. Los afiliados llegaban en total a 323.700, alrededor de un 16% de la población económicamente activa. La población cubierta se concentraba en los empleados del sector público y en las empresas privadas de cierta dimensión. Los trabajadores del sector informal urbano y los rurales no han logrado ser integrados al sistema de seguridad social. Incluso más, según un estudio del BID, sólo el 22% de los posibles cotizantes del sector formal está incorporado al sistema.

Según la legislación vigente, en principio deberían cotizar al IPS los asalariados del sector formal, el personal de los entes descentralizados del Estado o de las empresas mixtas, así como los maestros de las instituciones públicas y privadas, y las trabajadoras del servicio doméstico.

Países	% de la población por tramos de edad		
	0 > 15	16 > 64	65 > +
Paraguay	41.6	54.8	3.5
Brasil	31.8	63.5	4.7
Argentina	28.9	61.7	9.4
Uruguay	26.1	61.6	12.3

Fuente: OISS (1998)

Lo más notable, con respecto a los otros países de la subregión, es la solvencia económica del principal régimen, el Instituto de Previsión Social. Su patrimonio le permitiría afrontar casi 9 veces el monto de las jubilaciones y pensiones pagadas en 1997. Esto se debe a que el número de beneficiarios es muy bajo: apenas 20.360 a comienzos de 1998. En otras Cajas más pequeñas, como las relacionadas con el sector eléctrico, ANDE e ITAIPU, la situación patrimonial era todavía mejor.

En 1997 los ingresos del IPS -por aportes, intereses y similares- casi triplicaron los egresos por jubilaciones y pensiones. Es cierto que el 56% de sus egresos era destinado a la atención médica y el 8% a administración, quedando solamente el 35% para el pago de jubilaciones y pensiones. Los requisitos del IPS para otorgar jubilaciones son bajos: 60 años de edad y 25 años de servicios. El haber jubilatorio corresponde al 100% del promedio de los últimos 36 meses. En el caso de la Caja Fiscal, el haber corresponde a un 93% del último sueldo, según el cargo desempeñado en los últimos 12 meses. Los requisitos en materia de edad son muy bajos: 50 años para los hombres y 45 para las mujeres, en ambos casos con 45 años de servicios. En las otras Cajas más pequeñas, el período de referencia para el cálculo del haber jubilatorio oscila entre 24 y 36 meses. Como es evidente, esta forma de cálculo se presta para los problemas ya reseñados en los sistemas de seguridad social más antiguos, de países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

El nivel de las prestaciones del IPS está, en promedio, por debajo del ingreso mínimo legal (que en 1997 era de US \$ 207). Los aportes para las jubilaciones alcanzan, sumando la parte de los empleadores y la de los trabajadores, a un 12,5% de las remuneraciones.

### Perspectivas

No hay duda de que el mayor problema de los regímenes de pensiones en el Paraguay es el de ampliar su cobertura, mediante controles o estímulos adecuados. Sin embargo, más allá de ese problema de largo plazo, parece urgente superar la heterogeneidad de los diferentes regímenes y homogeneizar tanto los requisitos como el otorgamiento de beneficios. Esto no solamente contribuirá a una mayor equidad, sino que también facilitará la movilidad laboral. Es necesario, por otra parte, tecnificar la gestión de los regímenes, eliminando las influencias de grupos políticos y sociales, que generan distorsiones e inequidades. Se necesitan reformas profundas. Aunque se han hecho propuestas orientadas a instalar un sistema de capitalización individual, al parecer habría en Paraguay más posibilidades de realizar reformas sustantivas dentro del actual sistema de pensiones, basado en el reparto y en la solidaridad intra e inter-generacional.

## VII. Los Problemas fundamentales de los Sistemas de Pensiones

Luego de este recorrido por los procesos de reforma que han experimentado Chile y los diferentes países del MERCOSUR, podemos analizar en términos globales los principales problemas que enfrentan los sistemas de pensiones en América Latina, tanto los antiguos como los reformados.

El principal problema es la baja cobertura de los diferentes sistemas, que tiende a generar una dicotomía entre los trabajadores incluidos y los excluidos. De hecho, luego de un proceso de inclusión social, iniciado en los primeros decenios del siglo XX, que permitió extender la seguridad social a una proporción cada vez más elevada de trabajadores, y en particular a los de la administración pública y del sector industrial urbano, se ha producido un proceso de estancamiento e incluso de caída de la cobertura, sobre todo después de la crisis de los años 80. Los nuevos sistemas de pensiones, basados total o parcialmente en la capitalización individual, han logrado una amplia afiliación de la fuerza de trabajo, pero no han logrado aumentar la cobertura en términos de cotizantes efectivos. La tendencia creciente hacia la informalización o precarización del empleo que se está experimentando en América Latina, y en particular en los países ligados al MERCOSUR, hacen temer que siga disminuyendo la cobertura efectiva. Frente a la gran cantidad de trabajadores que no logran conseguir pensiones a través del sistema contributivo, el Estado se ve obligado a apoyarlos mediante pensiones asistenciales, que tienen un costo creciente para las finanzas públicas.

Otro problema fundamental es el bajo nivel de las contribuciones, o la baja recaudación. La práctica de evadir, o al menos eludir, las cotizaciones está muy generalizada. No han existido en los sistemas de reparto tradicionales los incentivos adecuados para que se realicen los aportes correspondientes. Todo lo contrario, en la medida en que el monto de las pensiones era determinado por el nivel de contribuciones de los últimos años de la vida laboral, existía un incentivo para evadir o eludir las contribuciones en los períodos precedentes. Existían beneficios definidos sin que las cotizaciones fueran definidas en forma equivalente, de modo que era normal que se produjera la evasión o elusión. Pero tampoco en los regímenes de capitalización han existido controles o estímulos eficaces. La tendencia normal y lógica del comportamiento de un trabajador individual es la de privilegiar el consumo presente por sobre eventuales beneficios futuros. No se trata de «miopía». De hecho, incluso los trabajadores que ahorran en previsión del futuro prefieren poder disponer de estos ahorros en caso de emergencias, en lugar de tener que esperar hasta la edad de la jubilación para obtener algún beneficio. Por lo tanto, se requiere que el Estado, por razones de bien común nacional, establezca la obligatoriedad de cotizar, acompañada de adecuados sistemas de control y /o de estímulo. Cualquiera sea el sistema de pensiones que se establezca, la tendencia moderna va en la dirección de asimilar lo más posible el nivel de los beneficios con el nivel de las contribuciones, por razones económicas y de justicia social. Aunque se tiende a mantener el carácter solidario de la seguridad social, que la constituye como tal, se tiende también a afirmar que los

sistemas de pensiones no son principalmente instrumentos de redistribución de ingresos. De lo contrario, si la dimensión redistributiva y solidaria es demasiado acentuada, se crean incentivos perversos, que favorecen la evasión y la elusión. En los nuevos sistemas de capitalización individual, que en principio buscan una total correspondencia entre los aportes y los beneficios, suelen existir estímulos para favorecer el pago de las cotizaciones previsionales, estímulos que no están siempre bien diseñados o aprovechados.

Un tercer problema fundamental es la segmentación de los sistemas. Con mucha frecuencia, bajo el impulso de trabajadores bien organizados y con mayor poder de presión, se han establecido subsistemas o privilegios no justificados. Y cuando estos sistemas especiales de pensiones se han justificado, con frecuencia no han tenido el financiamiento correspondiente, lo que provoca déficits en las instituciones de la seguridad social y en definitiva en las finanzas públicas. Además, la diversidad de sistemas o de subsistemas dificulta la movilidad de la mano de obra. Es necesario homologar lo más posible la situación de los diferentes regímenes, en todo lo que se refiere a sus derechos y obligaciones. En los casos en que ciertas categorías de trabajadores necesitaran un tratamiento especial, deberían hacerse -en forma transparente- las provisiones presupuestarias correspondientes. Si el sistema de pensiones debe cumplir funciones netamente redistributivas, ellas deberían distinguirse de las funciones previsionales contributivas. El caso de las Fuerzas Armadas y policiales, que incluso después de las reformas tienden a mantener un sistema especial de reparto, debería ser reexaminado, a pesar de que ellas tienen una gran capacidad de presión, para acercarlo lo más posible al conjunto del mercado laboral, a la sociedad civil.

Un cuarto problema básico es la administración del sistema. Por un lado, porque las malas administraciones implican altos costos para los trabajadores afiliados; por eso, deberían promoverse administraciones descentralizadas, con un buen sistema de supervisión a cargo de instituciones del Estado. Por otro lado, porque el manejo de la información y el poder de decisión constituyen elementos muy relevantes en materia de poder económico y político. Los sistemas de capitalización individual, que se suponía deberían tener bajos costos administrativos gracias a la competencia, han resultado ser extraordinariamente caros, minando la rentabilidad real de las cuentas de los afiliados y las pensiones resultantes.

El quinto problema fundamental se refiere a las malas inversiones, que llevan a la pérdida de los fondos de reserva y a déficits actuariales en los sistemas de reparto, pero que también pueden producirse en los sistemas de capitalización, generando bajas rentabilidades o fuertes fluctuaciones que perjudican a los trabajadores, sobre todo a los que están próximos a jubilar. Es necesario que se proteja los recursos de la seguridad social de presiones políticas, tanto de las autoridades estatales como de los partidos u otros poderosos conglomerados sociales.

Un sexto problema, que en cierta manera abarca todos los anteriores, es el que se refiere a la participación de los actores sociales en la definición de políticas de seguridad social, y en particular de pensiones. Para dar estabilidad y legitimidad al sistema elegido será necesario que no sean sólo el Poder Ejecutivo y el Parlamento, o complementariamente los empresarios privados, quienes definan las políticas, sino que estén debidamente representados en los órganos de decisión los trabajadores activos y los jubilados. No se trata de que la administración de las instituciones previsionales deba ser cuadripartita. La gestión, cualquiera sea el sistema elegido, debe gozar de suficiente autonomía y agilidad para lograr la máxima eficiencia, con criterios económicos, sociales y técnicos, sin interferencias indebidas. Pero otra cosa es la supervisión global del sistema y la definición de políticas. En esto la participación de los actores sociales, debidamente representados, puede ser un elemento muy positivo para manejar el sistema y para avanzar hacia una mayor equidad.

Este rápido recorrido por los problemas fundamentales que enfrentan los sistemas de pensiones nos permiten vislumbrar los enormes desafíos pendientes. Estos desafíos - derivados de las características del modelo de desarrollo, del mercado del trabajo y del diseño institucional - se ven agravados por la evolución demográfica reciente y la previsible para los próximos decenios. La esperanza de sobrevivencia después de la edad de la jubilación ha aumentado y seguirá aumentando. Si a esto se agregan los crecientes costos de la salud en la edad avanzada, y los elevados recursos que se requieren para aprovechar los beneficios de la medicina moderna, se puede comprender que será muy difícil entregar pensiones suficientes a la gran mayoría de los trabajadores. Por eso, más allá de la seguridad social, será necesario estimular las diversas formas de ahorro y de seguros individuales, que permitan complementar los beneficios básicos de la seguridad social. Esto se podría realizar mediante un sistema de capitalización individual voluntaria y complementaria, con estímulos fiscales razonables.

Debe recordarse también que los recursos de la seguridad social, aunque están destinados prioritariamente a beneficiar a los afiliados, pueden y deben contribuir al desarrollo económico y social de cada país. Esta dimensión también debe ser tomada en cuenta en cualquier proyecto de reforma. En el caso de que se considere la posibilidad de reformar el sistema de reparto para establecer un sistema de capitalización individual generalizado, debe tenerse en cuenta el alto costo de la transición para el Estado. Este se verá obligado a reducir otros gastos, especialmente los destinados a otras políticas sociales, para enfrentar la transición. Además, es necesario considerar que en este caso el Estado no sólo debería asumir los compromisos del sistema antiguo, sino también incurrir en gastos para garantizar el pago de las pensiones mínimas (al menos complementariamente) y de las pensiones asistenciales. Este alto costo de la transición cuando se establece un sistema de capitalización individual, así como la responsabilidad del Estado frente a los más pobres, hace que se produzca un déficit fiscal previsional considerable. Este déficit constituye la contrapartida de los recursos previsionales que se capitalizan en las cuentas individuales. De manera que, en principio, no se produce con la reforma un aumento del ahorro nacional. De hecho, ni los trabajos econométricos ni la experiencia internacional han podido demostrar que

los sistemas de capitalización individual impliquen un aumento del ahorro nacional neto y de las inversiones.

Es necesario subrayar que cualquier sistema de pensiones dependerá del desempeño macroeconómico del país y del desarrollo social. Si aumentan el empleo, los salarios y los recursos fiscales, se contará con más medios para financiar mejores pensiones. Si el país se encuentra estancado, o si los ingresos se encuentran mal distribuidos, no habrá recursos para garantizar pensiones dignas a los trabajadores, cualquiera sea el sistema previsional que se implemente.

Por último, es necesario enfatizar la interrelación entre los objetivos económicos y los objetivos sociales del desarrollo. El desarrollo económico no es sostenible sin una red de protección social que permita a los trabajadores aceptar los eventuales impactos negativos de las transformaciones estructurales. El desarrollo social no es sostenible sin una base sólida de financiación, sin crecimiento económico

## **VII. Los Problemas fundamentales de los Sistemas de Pensiones**

Luego de este recorrido por los procesos de reforma que han experimentado Chile y los diferentes países del MERCOSUR, podemos analizar en términos globales los principales problemas que enfrentan los sistemas de pensiones en América Latina, tanto los antiguos como los reformados.

El principal problema es la baja cobertura de los diferentes sistemas, que tiende a generar una dicotomía entre los trabajadores incluidos y los excluidos. De hecho, luego de un proceso de inclusión social, iniciado en los primeros decenios del siglo XX, que permitió extender la seguridad social a una proporción cada vez más elevada de trabajadores, y en particular a los de la administración pública y del sector industrial urbano, se ha producido un proceso de estancamiento e incluso de caída de la cobertura, sobre todo después de la crisis de los años 80. Los nuevos sistemas de pensiones, basados total o parcialmente en la capitalización individual, han logrado una amplia afiliación de la fuerza de trabajo, pero no han logrado aumentar la cobertura en términos de cotizantes efectivos. La tendencia creciente hacia la informalización o precarización del empleo que se está experimentando en América Latina, y en particular en los países ligados al MERCOSUR, hacen temer que siga disminuyendo la cobertura efectiva. Frente a la gran cantidad de trabajadores que no logran conseguir pensiones a través del sistema contributivo, el Estado se ve obligado a apoyarlos mediante pensiones asistenciales, que tienen un costo creciente para las finanzas públicas.

Otro problema fundamental es el bajo nivel de las contribuciones, o la baja recaudación. La práctica de evadir, o al menos eludir, las cotizaciones está muy generalizada. No han existido en los sistemas de reparto tradicionales los incentivos adecuados para que se realicen los aportes correspondientes. Todo lo contrario, en la medida en que el monto de las pensiones era determinado por el nivel de contribuciones de los últimos años de la vida laboral, existía un incentivo para evadir o eludir las contribuciones en los períodos precedentes. Existían beneficios definidos sin

que las cotizaciones fueran definidas en forma equivalente, de modo que era normal que se produjera la evasión o elusión. Pero tampoco en los regímenes de capitalización han existido controles o estímulos eficaces. La tendencia normal y lógica del comportamiento de un trabajador individual es la de privilegiar el consumo presente por sobre eventuales beneficios futuros. No se trata de «miopía». De hecho, incluso los trabajadores que ahorran en previsión del futuro prefieren poder disponer de estos ahorros en caso de emergencias, en lugar de tener que esperar hasta la edad de la jubilación para obtener algún beneficio. Por lo tanto, se requiere que el Estado, por razones de bien común nacional, establezca la obligatoriedad de cotizar, acompañada de adecuados sistemas de control y /o de estímulo. Cualquiera sea el sistema de pensiones que se establezca, la tendencia moderna va en la dirección de asimilar lo más posible el nivel de los beneficios con el nivel de las contribuciones, por razones económicas y de justicia social. Aunque se tiende a mantener el carácter solidario de la seguridad social, que la constituye como tal, se tiende también a afirmar que los sistemas de pensiones no son principalmente instrumentos de redistribución de ingresos. De lo contrario, si la dimensión redistributiva y solidaria es demasiado acentuada, se crean incentivos perversos, que favorecen la evasión y la elusión. En los nuevos sistemas de capitalización individual, que en principio buscan una total correspondencia entre los aportes y los beneficios, suelen existir estímulos para favorecer el pago de las cotizaciones previsionales, estímulos que no están siempre bien diseñados o aprovechados.

Un tercer problema fundamental es la segmentación de los sistemas. Con mucha frecuencia, bajo el impulso de trabajadores bien organizados y con mayor poder de presión, se han establecido subsistemas o privilegios no justificados. Y cuando estos sistemas especiales de pensiones se han justificado, con frecuencia no han tenido el financiamiento correspondiente, lo que provoca déficits en las instituciones de la seguridad social y en definitiva en las finanzas públicas. Además, la diversidad de sistemas o de subsistemas dificulta la movilidad de la mano de obra. Es necesario homologar lo más posible la situación de los diferentes regímenes, en todo lo que se refiere a sus derechos y obligaciones. En los casos en que ciertas categorías de trabajadores necesitaran un tratamiento especial, deberían hacerse -en forma transparente- las provisiones presupuestarias correspondientes. Si el sistema de pensiones debe cumplir funciones netamente redistributivas, ellas deberían distinguirse de las funciones previsionales contributivas. El caso de las Fuerzas Armadas y policiales, que incluso después de las reformas tienden a mantener un sistema especial de reparto, debería ser reexaminado, a pesar de que ellas tienen una gran capacidad de presión, para acercarlo lo más posible al conjunto del mercado laboral, a la sociedad civil.

Un cuarto problema básico es la administración del sistema. Por un lado, porque las malas administraciones implican altos costos para los trabajadores afiliados; por eso, deberían promoverse administraciones descentralizadas, con un buen sistema de supervisión a cargo de instituciones del Estado. Por otro lado, porque el manejo de la información y el poder de decisión constituyen elementos muy relevantes en materia de poder económico y político. Los sistemas de capitalización individual, que se suponía



deberían tener bajos costos administrativos gracias a la competencia, han resultado ser extraordinariamente caros, minando la rentabilidad real de las cuentas de los afiliados y las pensiones resultantes.

El quinto problema fundamental se refiere a las malas inversiones, que llevan a la pérdida de los fondos de reserva y a déficits actuariales en los sistemas de reparto, pero que también pueden producirse en los sistemas de capitalización, generando bajas rentabilidades o fuertes fluctuaciones que perjudican a los trabajadores, sobre todo a los que están próximos a jubilar. Es necesario que se proteja los recursos de la seguridad social de presiones políticas, tanto de las autoridades estatales como de los partidos u otros poderosos conglomerados sociales.

Un sexto problema, que en cierta manera abarca todos los anteriores, es el que se refiere a la participación de los actores sociales en la definición de políticas de seguridad social, y en particular de pensiones. Para dar estabilidad y legitimidad al sistema elegido será necesario que no sean sólo el Poder Ejecutivo y el Parlamento, o complementariamente los empresarios privados, quienes definan las políticas, sino que estén debidamente representados en los órganos de decisión los trabajadores activos y los jubilados. No se trata de que la administración de las instituciones previsionales deba ser cuadripartita. La gestión, cualquiera sea el sistema elegido, debe gozar de suficiente autonomía y agilidad para lograr la máxima eficiencia, con criterios económicos, sociales y técnicos, sin interferencias indebidas. Pero otra cosa es la supervisión global del sistema y la definición de políticas. En esto la participación de los actores sociales, debidamente representados, puede ser un elemento muy positivo para manejar el sistema y para avanzar hacia una mayor equidad.

Este rápido recorrido por los problemas fundamentales que enfrentan los sistemas de pensiones nos permiten vislumbrar los enormes desafíos pendientes. Estos desafíos - derivados de las características del modelo de desarrollo, del mercado del trabajo y del diseño institucional - se ven agravados por la evolución demográfica reciente y la previsible para los próximos decenios. La esperanza de sobrevivencia después de la edad de la jubilación ha aumentado y seguirá aumentando. Si a esto se agregan los crecientes costos de la salud en la edad avanzada, y los elevados recursos que se requieren para aprovechar los beneficios de la medicina moderna, se puede comprender que será muy difícil entregar pensiones suficientes a la gran mayoría de los trabajadores. Por eso, más allá de la seguridad social, será necesario estimular las diversas formas de ahorro y de seguros individuales, que permitan complementar los beneficios básicos de la seguridad social. Esto se podría realizar mediante un sistema de capitalización individual voluntaria y complementaria, con estímulos fiscales razonables.

Debe recordarse también que los recursos de la seguridad social, aunque están destinados prioritariamente a beneficiar a los afiliados, pueden y deben contribuir al desarrollo económico y social de cada país. Esta dimensión también debe ser tomada en cuenta en cualquier proyecto de reforma. En el caso de que se considere la posibilidad de reformar el sistema de reparto para establecer un sistema de capitalización

individual generalizado, debe tenerse en cuenta el alto costo de la transición para el Estado. Este se verá obligado a reducir otros gastos, especialmente los destinados a otras políticas sociales, para enfrentar la transición. Además, es necesario considerar que en este caso el Estado no sólo debería asumir los compromisos del sistema antiguo, sino también incurrir en gastos para garantizar el pago de las pensiones mínimas (al menos complementariamente) y de las pensiones asistenciales. Este alto costo de la transición cuando se establece un sistema de capitalización individual, así como la responsabilidad del Estado frente a los más pobres, hace que se produzca un déficit fiscal previsional considerable. Este déficit constituye la contrapartida de los recursos previsionales que se capitalizan en las cuentas individuales. De manera que, en principio, no se produce con la reforma un aumento del ahorro nacional. De hecho, ni los trabajos econométricos ni la experiencia internacional han podido demostrar que los sistemas de capitalización individual impliquen un aumento del ahorro nacional neto y de las inversiones.

Es necesario subrayar que cualquier sistema de pensiones dependerá del desempeño macroeconómico del país y del desarrollo social. Si aumentan el empleo, los salarios y los recursos fiscales, se contará con más medios para financiar mejores pensiones. Si el país se encuentra estancado, o si los ingresos se encuentran mal distribuidos, no habrá recursos para garantizar pensiones dignas a los trabajadores, cualquiera sea el sistema previsional que se implemente.

Por último, es necesario enfatizar la interrelación entre los objetivos económicos y los objetivos sociales del desarrollo. El desarrollo económico no es sostenible sin una red de protección social que permita a los trabajadores aceptar los eventuales impactos negativos de las transformaciones estructurales. El desarrollo social no es sostenible sin una base sólida de financiación, sin crecimiento económico.

### **VIII. A modo de conclusión: Orientaciones básicas de políticas**

Para concluir, plantearemos algunas orientaciones básicas de política que pueden ser útiles para el conjunto de los países del MERCOSUR y Chile. Ellas deben ser complementadas, naturalmente, con orientaciones de política más específicas para cada país.

1) Considerando los cambios demográficos, del mercado del trabajo y de la institucionalidad, es necesario otorgar una atención prioritaria y constante a las reformas previsionales. No se puede pretender que un paquete de medidas va a resolver definitivamente todos los problemas en esta materia.

2) Se debe distinguir entre las reformas paramétricas y las reformas estructurales de los Sistemas Previsionales. Las primeras (que conciernen a la edad del retiro, los años de contribución requeridos, el monto de los aportes, etc.) deberían preceder a las segundas, porque contribuyen a una mayor equidad, a un mejor funcionamiento del sistema y a un menor costo para el Estado.

3) Es necesario respetar los derechos adquiridos de los trabajadores, en términos de valores reales, y considerar adecuadamente las legítimas «expectativas de derecho».

- 4) Cualquier régimen o reforma previsional debe fundarse en un equilibrio presupuestario y actuarial bien estudiado, repartiendo equitativamente los costos entre la generación presente y las futuras.
- 5) Las reformas a los sistemas previsionales deben garantizar la seguridad de las pensiones, sin someterlas indebidamente a las fluctuaciones de los mercados.
- 6) Los recursos previsionales, cualquiera sea el sistema de que se trate, no deben destinarse a otros fines, aunque se trate de fines sociales que beneficien a los trabajadores afiliados. De lo contrario, no se podrán garantizar ingresos en los años de invalidez y vejez.
- 7) Las reformas deben tender a homogeneizar lo más posible el sistema previsional, tanto por motivos de equidad y eficiencia, como para facilitar la movilidad laboral.
- 8) Las reformas previsionales deben incluir dimensiones solidarias, para que pueda hablarse con propiedad de seguridad social. Sin embargo, debe existir una adecuada correspondencia entre las contribuciones y los beneficios, tanto por razones de equidad como para evitar la evasión y la elusión. Por eso, las jubilaciones y pensiones deben calcularse teniendo en cuenta los aportes realizados durante toda la vida laboral.
- 9) Dada la evolución demográfica y los progresos en materia de salud, que permiten trabajar hasta edades más avanzadas, es necesario aceptar, como regla general, que la edad de jubilación debe ser mayor que en épocas pasadas (aunque se debe tener en cuenta el problema del desempleo). Paralelamente, es necesario evitar las jubilaciones muy prematuras, que pueden significar altos costos para el Estado, o montos muy bajos frente a las necesidades de la vejez.
- 10) Para aumentar la cobertura, hay que establecer sistemas de control más adecuados para los sectores que tienen capacidad de pago, así como estímulos del Estado para los sectores de más bajos ingresos.
- 11) Es necesario que se establezca una adecuada relación entre los Sistemas de Salud y el Sistema Previsional, de tal manera que se logre extender la cobertura.
- 12) Se deben eliminar las jubilaciones de privilegio, preservando los regímenes especiales justificados. En los casos en que ciertas categorías de trabajadores requieran un tratamiento especial en materia previsional, deben hacerse las provisiones del sector privado y del sector público - en forma transparente - que permitan financiar esas políticas específicas.
- 13) Se debe incentivar la contribución previsional de los trabajadores autónomos, haciéndola obligatoria por encima de un mínimo no imponible y tratando de que los aportes correspondan a los ingresos efectivos de los trabajadores.
- 14) El Estado debe buscar fórmulas que permitan una mayor incorporación de los trabajadores temporales (con frecuencia de sexo femenino) a los beneficios básicos de la seguridad social.
- 15) El Estado debe reconocer los períodos dedicados a la maternidad como parte de los años de contribución al Sistema Previsional, de manera que el costo de la reproducción sea asumido por la sociedad en su conjunto.
- 16) El rol asistencial del Estado en materia de pensiones será sin duda cada vez más importante, dada la mayor longevidad y la creciente precarización del empleo. Será necesario que el Estado destine mayores recursos para este objetivo.
- 17) También será necesario que el Estado garantice, con ciertos requisitos, una pensión mínima legal decente, que corresponda a un porcentaje estable del salario

mínimo legal. Ambas líneas de política exigen financiar una parte de los beneficios de la seguridad social con fondos generales de la nación procedentes de impuestos.

18) El Estado deberá velar para que los montos de las pensiones varíen de acuerdo a los salarios reales del país, con el objeto de evitar una dicotomía creciente entre los ingresos de los trabajadores pasivos y de los activos.

19) Los aportes asistenciales y los subsidios estatales deben ser claramente diferenciados de los pagos que el Estado realiza como empleador en los regímenes contributivos. Estos aportes contributivos del Estado forman parte de la remuneración de los trabajadores, y por lo tanto deben ser efectuados en forma completa y oportuna.

20) El Estado debe desarrollar una política activa de información sobre el sistema de pensiones, incluyendo campañas públicas de difusión y fuerte presencia en los medios de comunicación de masas.

21) El Estado debe regular estrictamente los retiros programados para que los trabajadores no queden desprotegidos en caso de mayor longevidad y/o baja rentabilidad.

22) El Estado debe garantizar plenamente las pensiones de Renta Vitalicia, aplicando estrictos controles a las Compañías de seguros.

23) El Estado debe velar para que se reduzcan los costos de administración de los sistemas de pensiones. En el caso de la capitalización individual puede recurrirse a diversas fórmulas como licitaciones, negociaciones grupales, concentración de las recaudaciones, o introducción de otros operadores para aumentar la competencia.

24) La participación de los actores sociales en la definición de políticas previsionales es un principio que se debe poner en práctica, mediante una institucionalidad adecuada. Los trabajadores y los jubilados, así como los empresarios y el Gobierno, deben participar en la definición de políticas.

25) Debe evitarse que el manejo de los recursos previsionales se constituya en una fuente de poder económico y político para ciertos grupos sociales privilegiados.

26) Aunque no sea éste su objetivo primario, los sistemas de pensiones deben constituir un aporte para el desarrollo económico y social del país, estimulando el ahorro nacional, promoviendo inversiones productivas, contribuyendo a la movilidad laboral y a la equidad social.

27) En términos más generales, parece conveniente orientar las reformas de los sistemas de pensiones hacia fórmulas de carácter mixto, que permitan aprovechar las ventajas del reparto y de la capitalización. En todo caso, conviene incentivar el ahorro previsional voluntario, para mejorar el nivel de las futuras pensiones.

**ProSur 2000** Reformas a los sistemas de pensiones en los países del Mercosur y Chile

**IX. Anexo**  
**Comparación de los sistemas de pensiones en Chile, Argentina y Uruguay**

		<b>Chile</b>	<b>Argentina</b>	<b>Uruguay</b>
1	Fecha de Inicio	Mayo 1981	Julio 1994	Abril 1996

2	Tipo de reforma	Sustitutivo	Mixto	Mixto
3	Sistema nuevo	Administradoras privadas con capitalización individual (CPI).	Seguro social (reparto) y AFJP privados y públicos con CPI	Seguro social (reparto) AFAP privados y públicos con CPT
4	Cobertura legal Obligatoria Voluntaria Excluidos	Dependientes Independientes FF.AA.	Mayores de 18 años FF.AA., provincias, municipios	Menores de 40 años Mayores de 40 años FF.AA. y otros (universitarios, bancarios)
5	Cobertura efectiva % de trabajadores	50%	50%	74%
6	Pensión mínima básica	Garantizada por Estado (mínimo 20 años contribuciones)	En seguro social. No en AFJP	En seguro social. No en AFJP
7	Pensión asistencial	Pagada por Estado a pobres no asegurados	Id.	Id.
8	Pensión normal	En AFP, según fondos acumulados.	Pensión complementaria en AFJP o sistema público.	Pensión complementaria en AFAP o sistema Público
9	Pensión adicional	Según ahorro voluntario	Id.	Id.
10	Reconocimiento de contribuciones sistema antiguo	Si, reajustadas con IPC. Interés 4%	Si, pero sin interés. Se agrega a pensión.	No. Las contribuciones pagan pensión básica en RPR
11	Contribuciones asegurado	13%	11%	15%
12	Contribuciones empleador	No	16%	12.5%
13	Contribución Estado	Cubre déficit sistema antiguo	Impuestos para seguro social	Impuestos para seguro social
14	Edad pensión	65 hombres 60 mujeres(Ambos sistemas)	65 hombres 60 mujeres(Id.)	60 hombres 60 mujeres(Id.)
15	Salario base	AFP: no	Pensión básica	Pensión básica según

	para cálculo	corresponde. Sistema antiguo últimos 5 años.	2.5 AMPO	promedio 10 o 20 años
16	Pensiones invalidez o sobrevivencia	Administradoras contratan Compañía de Seguros	ld.	ld.
17	Indexación de pensiones	Según IPC	Según Presupuesto del gobierno	Según IPC y salarios
18	Concentración en 3 princip. Administradoras	69%	40%	72%
19	Fondos acumulados (millones de US)	30.805 (1998)	5 000. (1996)	191 (1997)
20	Supervisión	Superintendencia	Superintendencia	BPS

## X. Referencias Bibliográficas

Banco de Previsión Social (1998), **«La Seguridad Social en el Uruguay»**, BPS, Montevideo

Barros Silva, PL et al, (1999) **«Ação dos Atores na Superação da Exclusão Social no Brasil: Experiências Atuais»**, OIT, Santiago (en prensa)

Buxedas, M et al (1999), **«Exclusión social en el mercado de trabajo El caso de Uruguay»**, OIT, Santiago

Conte-Grand, A (1995), **«Reparto o capitalización Gestión pública o privada»**, OIT, Santiago

Ensignia, J y Díaz, R (1997), **«La seguridad social en América Latina: ¿reforma o liquidación?»**, Fundación Friedrich Ebert - Nueva Sociedad, Caracas

Galeano, L y Barrios, F (1999), **«Exclusión social en el mercado del trabajo El caso de Paraguay»**, OIT, Santiago

Galín, P (1998) **«Empleo no registrado en el MERCOSUR y las políticas para reducirlo»**, OIT, Buenos Aires

Gillion, C y Bonilla, A (1992), **«La privatización de un régimen de pensiones: el caso chileno»**, Revista Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra

Gumucio, J (1998), **«Descripción del sistema previsional chileno y de sus vinculaciones con los países del MERCOSUR»**, OIT, Santiago

Mesa-Lago, C (1998), **«La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas»**, en Bonilla, A y Conte-Grand, A **«Pensiones en América Latina Dos décadas de reformas»**, OIT, Lima

Ministerio do Trabalho (1998), **«Livro Branco da Previdência Social»**, Ministerio do Trabalho, Brasilia

Neffa, J C et al (1999), **«Exclusión social en el mercado del trabajo. El caso de Argentina»**, OIT, Santiago

OIT (1998), «Panorama Laboral», OIT, Lima

República AFAP (1998), **«Memoria y balance anual ejercicio 1997»**, Montevideo

Reynaud, E (1998), **«Las jubilaciones en la Unión Europea»**, en Revista Internacional de Seguridad Social, Ginebra

Ruiz-Tagle, J (1999) **«Problemas actuales y futuros del nuevo sistema de pensiones en Chile»**, Fundación Friedrich Ebert, Santiago

Ruiz-Tagle, J (1997) **«El nuevo sistema de pensiones»**, UAHC - PETFES, Santiago

Ruiz-Tagle, J (1994) **«La evolución del nuevo sistema de pensiones en Chile»**, en «Economía y Trabajo en Chile», PET, Santiago

Superintendencia de AFJP (1999), **«Boletín Estadístico Mensual»**, SAFJP, Buenos Aires

Superintendencia de AFJP (1998), **«El sistema previsional argentino»**, SAFJP, Buenos Aires

Superintendencia de AFP (1998), **«Boletín Estadístico N° 148»**, SAFP, Santiago

Superintendencia de AFP (1998), **«El sistema previsional chileno»**, SAFP, Santiago

Superintendencia de AFP (1996), **«Reformas a los sistemas de pensiones: Argentina, Chile, Perú»**, SAFP, Santiago

Uthoff, A (1998), **«Pension funds, the financial of transition costs and financial market development Lessons from the chilean privatization reform»** CEPAL, Santiago

Uthoff, A (1997), **«Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina: de siete problemas recurrentes a siete desafíos»**, CEPAL, Santiago.