

SISTEMAS DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN AMÉRICA LATINA: REFORMAS, PARADIGMAS Y TEMAS EMERGENTES

FABIO M. BERTRANOU*

1. Introducción

Nuevamente América Latina es escenario para la discusión respecto a los objetivos y la organización de los sistemas de jubilaciones y pensiones. La realidad ha mostrado que los regímenes de pensiones son parte de complejos sistemas de protección y organización social que están sujetos a un importante dinamismo. Como tales, por sus consecuencias fiscales y sociales, los mismos no pueden quedar aislados sin ser oportunamente adaptados. El tema de las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones acaparó importante atención durante los años noventa, particularmente a partir de la experiencia de reforma de Chile en 1981 y el influyente papel de los organismos multilaterales de financiamiento (en particular el Banco Mundial con su informe “Envejecimiento sin crisis” de 1994). Al menos 12 países¹ en la región han realizado reformas de carácter estructural, es decir

* Especialista Principal en Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Subregional para el Cono Sur, Santiago de Chile. E-mail: bertranou@ilo.org. Las expresiones vertidas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la visión de la Organización Internacional del Trabajo.

¹ Chile (1981), Perú (1992), Colombia (1993), Argentina (1994), Uruguay (1996), México y El Salvador (1997), Bolivia (1998), Costa Rica y Nicaragua (2000), Ecuador (2001), y República Dominicana (2003).

aquellas que no sólo cambian el régimen de financiamiento al introducir total o parcialmente cotizaciones definidas, sino que también incluyen la administración privada de los fondos de pensiones. Todas estas reformas también incluían (o “anidaban”) reformas consideradas como paramétricas, es decir, aquellas que mejoran la viabilidad financiera de los sistemas a través de cambios en las condiciones de adquisición (como las edades de retiro) o en los parámetros financieros (como las tasas de cotización). En otros países,² de acuerdo con el criterio anterior, las reformas no alcanzan a caracterizarse como estructurales; sin embargo, introdujeron importantes cambios que involucraron un vital proceso de negociación entre actores sociales, demandando un intenso ejercicio de economía política.

Los nuevos desafíos que presenta el mundo del trabajo, la internacionalización de la economía mundial, los cambios en la estructura económica de los países, y el recurrente desafío de mantener un flujo de recursos para el financiamiento de las actividades esenciales del Estado (como la administración de justicia, junto a la política social del gobierno), plantean interrogantes respecto al futuro de los sistemas de jubilaciones y pensiones. Nuevas ideas, y posiblemente un fuerte cambio en el paradigma vigente, son necesarios para revertir los problemas que implican tanto la maduración de los sistemas, como el estancamiento e involución que los mismos han tenido en términos de extensión y nivel de la protección.

Este artículo tiene por objeto identificar ciertos temas relevantes a la luz de la experiencia de reformas recientes, en particular durante los años noventa, y reflexionar sobre algunos de los desafíos vigentes. En este sentido se discuten cuestiones sobre los objetivos de los sistemas, la relación entre sistemas previsionales y mercado laboral, el paradigma de reforma y algunos temas emergentes o con mayor visibilidad reciente en las agendas públicas. Entre estos últimos se encuentran el fortalecimiento del primer pilar, incluyendo la extensión de la cobertura; las cuentas *nocionales*; y el balance entre la responsabilidad individual y social ante los riesgos que involucra el envejecimiento.

² El caso más representativo de este grupo ha sido Brasil, con su reforma para trabajadores del sector privado en 1999 y para el sector público en 2003-2004.

2. ¿Qué objetivos están persiguiendo actualmente los sistemas?

Existe bastante consenso respecto a los objetivos generales de los sistemas de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, es necesario distinguir entre aquellos relevantes desde la perspectiva individual, y los que corresponden al nivel social o a la perspectiva del gobierno. Desde la perspectiva individual son relevantes la suavización del consumo a lo largo del ciclo de vida y la función de seguro ante la pérdida de la capacidad de generar ingresos para el sostenimiento del hogar. Por otro lado, desde la perspectiva del gobierno interesan el alivio de la pobreza y la redistribución de ingresos.

El paradigma de reforma prevaleciente en la región ha seguido las recomendaciones del “multipilarismo”, es decir, reestructurar el sistema de pensiones en pilares que persigan distintos objetivos. Un primer pilar que asegure el alivio de la pobreza y cierto nivel de redistribución, y un segundo pilar que cumpla la función de seguro y ahorro, con el objeto de garantizar una suavización del consumo a través del logro de pensiones, con una adecuada tasa de sustitución de los ingresos laborales. De esta manera se pretende distribuir el riesgo que implica el diseño de un sistema de pensiones basado en un solo pilar que persigue tanto los objetivos desde la perspectiva individual como los sociales. Las distintas formas alternativas de implementación del esquema multipilar ciertamente no son un tema trivial. La esencia de la propuesta del “multipilarismo” en realidad consiste en buscar una nueva distribución de los riesgos que asumen los individuos y la sociedad para garantizar la seguridad económica en la vejez. La implementación de sistemas basados fundamentalmente en un segundo pilar estrictamente contributivo con cotizaciones definidas ha llevado a que la nueva configuración de los sistemas en la región contenga una excesiva responsabilidad individual.

Por otro lado, a partir de las reformas más recientes, las políticas previsionales se han centrado en metas más específicas que los sistemas deberían cumplir. Las más relevantes han sido el aumento de la cobertura, la sostenibilidad fiscal y el desarrollo del mercado de capitales y mercados conexos. Estas metas de políticas deberían ser consideradas a la luz de los objetivos generales antes mencionados, en particular debido a que entre ellas puede haber cierto grado de conflictos (*trade-off*). Un elemento importante para reflexionar se re-

fiere a que ciertamente en el diseño y proceso de implementación de las reformas, en numerosos casos, se ha invertido la jerarquía de los objetivos y las metas de políticas. Esto ha llevado a que, por ejemplo, el desarrollo del mercado de capitales haya tomado la misma jerarquía que el objetivo de aliviar la pobreza durante la vejez. El desarrollo de una industria privada de administración de fondos de jubilaciones y pensiones tiene en efecto un impacto relevante en el desarrollo de los mercados conexos del sistema financiero (mercado de capitales y seguros, entre otros). Así lo ha demostrado la reforma chilena, pero seguramente es más adecuado pensar en cierta sinergia más que causalidad. En tal sentido, el desarrollo del mercado de capitales ha sido viable en numerosos países sin la necesidad de comprometer la asignación de recursos de la seguridad social destinados principalmente a lograr objetivos sociales. La movilización de recursos complementarios y/o voluntarios puede resultar satisfactoria, como en los casos de Brasil o Estados Unidos, para generar pensiones complementarias y simultáneamente un impacto significativo en el desarrollo del mercado de capitales.

Por lo tanto, es fundamental en el debate de las nuevas reformas y paradigmas recuperar la discusión jerárquica de los objetivos de los sistemas de jubilaciones y pensiones, identificando los instrumentos más adecuados para lograrlos. Probablemente deba recurrirse a un antiguo teorema de economía política que se refiere a la necesidad de establecer un instrumento para cada objetivo de política.

La evaluación de ciertos aspectos que tienen que ver con la función de alivio de la pobreza muestra que este objetivo no se ha ido cumpliendo con las reformas. De hecho, la pobreza en la vejez sigue siendo en la región un tema preocupante. En países tan diferentes como Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador y México, la incidencia de la pobreza en las personas mayores de 65 años es mayor que la incidencia tanto para el promedio como para otros grupos más jóvenes de la población. De esta manera cabe preguntarse por qué las reformas no han privilegiado este objetivo. Una respuesta tiene que ver con las prioridades que cada sociedad otorga a cada meta y el balance entre los objetivos desde la perspectiva individual y social, que finalmente depende de qué tan tolerante sea la sociedad a prolongar situaciones de pobreza y desigualdad.

3. Protección social y mercado laboral en América Latina

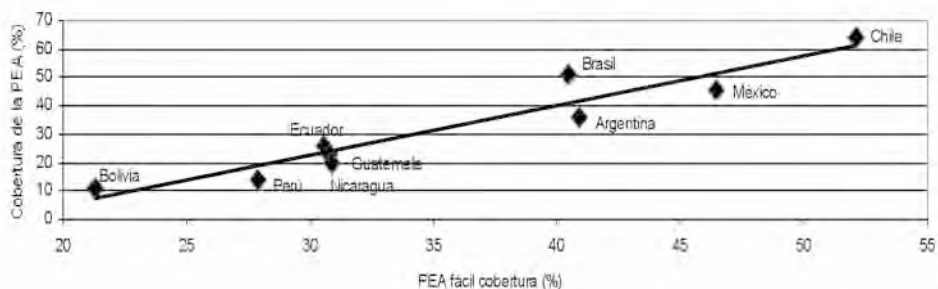
La protección social de los trabajadores se encuentra estrechamente relacionada con las condiciones del mercado laboral, y particularmente del empleo. En la mayoría de los países de América Latina, sólo quienes tienen un trabajo tanto formal como estable, acceden a beneficios sociales como la cobertura de jubilaciones y las prestaciones de los seguros de desempleo y salud; mientras que los trabajadores informales y las personas sin empleo suelen carecer de estos o dependen de programas sociales estatales, principalmente de naturaleza asistencial.

El papel que cumple el mercado laboral como fuente de financiamiento de los regímenes de pensiones es y seguirá siendo clave en el futuro. No sólo esto, sino que la historia laboral y de cotizaciones son cruciales en la determinación de la cobertura, aún cuando los sistemas reciben, en la mayoría de los casos, un importante flujo de recursos fiscales provenientes de impuestos de rentas generales e impuestos de afectación específica para la seguridad social.

Por lo tanto, es importante examinar la situación de la región en cuanto al vínculo entre estas variables, como así también los cambios que puedan ocurrir en la estructura y características del empleo, debido a que pueden producir un aumento de la desprotección si efectivamente existe una fuerte vinculación entre empleo y protección.

Un estudio reciente de la OIT (2003) para nueve países de la región analiza la estructura de la población económicamente activa (PEA) y los niveles de protección social. A partir de la información de dicho estudio puede categorizarse la PEA por grado de dificultad en la cobertura por parte de los seguros tradicionales de naturaleza contributiva basados en cotizaciones del empleo asalariado. De esta manera, puede identificarse un grupo de fácil cobertura compuesto por los asalariados de establecimientos grandes y del sector público, mientras que el grupo de difícil cobertura estaría compuesto por los patrones, asalariados de establecimientos pequeños (menos de 5 empleados), independientes (profesionales y no calificados), trabajadores sin salario y los desocupados. La Tabla 1 reporta la estructura para 9 países donde se destaca la importante heterogeneidad regional. Chile cuenta con la situación de la PEA más privilegiada en este aspecto debido a que el 52% pertenece al grupo de fácil cobertura, lue-

Figura 1
Relación entre tamaño de la PEA de fácil cobertura
y cobertura efectiva de los sistemas de pensiones



go México, con el 46%, Argentina y Brasil, con aproximadamente el 40%. El resto de los países relevados (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú) cuentan con porcentajes sustancialmente más bajos, que se ubican entre el 21% y 30%. La incidencia del empleo considerado tradicionalmente como informal es bastante elevada, en particular se advierte la alta participación por parte de los trabajadores independientes no calificados.

Resulta importante contrastar el tamaño de la PEA de fácil cobertura y la cobertura efectiva que tienen los sistemas de pensiones. A partir de los datos de las encuestas de hogares, no es sorprendente encontrar que la cobertura efectiva, es decir el porcentaje de la PEA que cotizaba en el momento del relevamiento, está directa y linealmente asociada al tamaño de la PEA de fácil cobertura (Figura 1). De esta manera, la estructura del empleo prácticamente define el alcance de los sistemas. Esto agrega una reflexión, aunque escasamente novedosa, sobre la necesidad de adecuación de los sistemas de seguridad social del estilo Bismarkiano para proveer la protección social de los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia. Una segunda reflexión se refiere a por qué hay países que tienen porcentajes de cobertura que sistemáticamente se han distanciado del porcentaje de la PEA de fácil cobertura, en particular aquellos de bajo “desempeño” como Argentina, Nicaragua o Perú. El caso de Ar-

entina es paradigmático debido a que ha retrocedido sustancialmente el nivel de protección dentro de la categoría de empleo de “fácil cobertura”. Esto no se explica solamente como consecuencia de las recientes crisis económicas, sino por formas de empleo que han precarizado notoriamente las relaciones laborales, e incluso han sido legitimadas legalmente.

4. ¿Vincular o desvincular la protección social del mercado laboral?

Como se destacó anteriormente, el mercado laboral ha sido, y seguirá siendo, una institución determinante en el desempeño de los sistemas de pensiones en la región en cuanto a extensión y calidad de la cobertura. Dadas las características estructurales del mercado laboral, no pueden ensayarse estrategias extremas. Por un lado, no es aconsejable pensar en una vinculación de la protección de los trabajadores únicamente en función de su inserción en el mercado laboral. La importante incidencia de la informalidad y sus cambiantes características, junto a la baja capacidad administrativa de la autoridad para asegurar una completa “registración” del empleo, obstaculizan la implementación de una estrategia basada en programas contributivos, en donde la historia de cotizaciones a la seguridad social, fundamentalmente sobre la base del trabajo asalariado, es la clave para el buen desempeño. Tampoco se puede pensar en una desvinculación total del mercado de trabajo en cuanto a la protección de los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia. Para las sociedades modernas, el mercado laboral es una institución no sólo de una gran relevancia económica sino también de una trascendencia social determinante. De esta manera, la inserción social de las personas a lo largo del ciclo de vida se realiza, en principio, a través de tres instituciones: el sistema educativo, el mercado laboral y el sistema de protección para la vejez. Las relaciones e interacciones de estas tres instituciones han sido ampliamente estudiadas en la literatura, y existe un mosaico de experiencias nacionales e internacionales con diferente grado de éxito en cuanto al objetivo de asegurar una continua inclusión social a lo largo del ciclo de vida.

Cabe entonces una reflexión sobre el nivel de vinculación deseable entre protección social e inserción en el mercado laboral. Una pro-

tección social básica independiente del tipo de inserción es deseable; aunque, por otro lado, debido a que los objetivos desde la perspectiva individual tienen que ver con el aseguramiento y la suavización del consumo, una estrecha vinculación con el ciclo laboral es también deseable. La estructura multipilar, por lo tanto, permitiría lograr este balance, pero sin dejar de tener en mente que la forma de provisión no es trivial para el desempeño del sistema.

5. Sobre paradigmas y algunas nuevas (y antiguas) ideas

Los sistemas de pensiones involucran intrincadas relaciones micro y macroeconómicas, de economía política y política económica, de relaciones laborales y disputas entre actores sociales. Podría realizarse una extensa discusión de los paradigmas dominantes actuales y a través de la historia, como de las diversas aristas sociales y la dinámica que generan los sistemas de jubilaciones y pensiones en los mercados conexos o relacionados. Este no es el propósito del presente artículo, por lo que solamente se discutirán a continuación dos temas que se destacan en la agenda actual: la ampliación de la cobertura a través de la readecuación del primer pilar y la profundización de las reformas mediante la adopción de sistemas de cuentas *nocionales*.

5.1. La ampliación de la cobertura a través de la readecuación del primer pilar

Tradicionalmente la caracterización de los sistemas de jubilaciones y pensiones ha tendido a clasificarlos, ya sea como sistemas contributivos con beneficios relacionados con los ingresos (esquemas Bismarkianos), o como sistemas no contributivos *à la Beveridge* con beneficios uniformes. Como se observó anteriormente, las posibilidades de ampliación de cobertura a través de los esquemas de naturaleza contributiva son limitadas. Marginalmente puede mejorarse la cobertura extendiéndola completamente a la PEA de fácil cobertura (asalariados de establecimientos grandes y del sector público) e incorporando algunos de los asalariados de establecimientos pequeños y trabajadores independientes calificados. Ellos son quienes cuentan con cierta capacidad contributiva dentro del universo del empleo no asalariado. El éxito de esta estrategia descansa en una

combinación de mejora en la capacidad administrativa y su apropiado gerenciamiento, particularmente en materia de registro y fiscalización, junto a una adecuación de los incentivos para evitar desalentar la contribución. Esto último debe incluir una mejor educación y concientización de la importancia de la previsión, acompañada de un progreso en la imagen de los administradores de la seguridad social, tanto de las instituciones públicas (como los Institutos y Cajas de Seguridad Social) como privadas (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y Compañías de Seguros de Retiro).

El resto de la PEA, es decir aquella considerada como de difícil cobertura, debería ser alcanzada por esquemas de naturaleza semi-contributiva o no contributiva. En el primer caso, pueden entrar en consideración esquemas (ver Recuadro 1) como el propuesto en Colombia con el fondo de solidaridad pensional para subsidiar la cotización de trabajadores de bajos ingresos o la cuota social en México. El caso de Brasil, con pensiones rurales de naturaleza semi-contributiva es relevante y ha sido destacado como una forma costo/efectiva de reducir la pobreza, si se considera el conjunto de programas de naturaleza asistencial en ese país (Bertranou 2002, World Bank 2003b, págs. 149-151). Las estrategias antes mencionadas podrían cubrir a aquellos trabajadores en la “zona gris” entre el empleo formal y el totalmente informal, marginado de toda posibilidad de formalización. Por el contrario, para este último, la estrategia debe responder a un esquema completamente subsidiado o asistencial, pero que evite generar efectos adversos sobre las decisiones de trabajo y no se convierta en un programa con características clientelísticas.

Así como los antiguos programas contributivos de reparto forjaron una mala reputación por problemas de fraude, ineficaz administración económica financiera, mala calidad de atención a los asegurados y establecimiento de categorías de beneficiarios privilegiados con prestaciones excesivamente altas, los programas no contributivos son adversamente evaluados por utilizar criterios confusos y arbitrarios para el otorgamiento de las prestaciones y el manejo clientelístico de las mismas por parte de autoridades nacionales y regionales. De esta manera, los programas no contributivos, al igual que los contributivos, también han tenido un desempeño irregular en materia de imagen, reputación y legitimidad social.

Recuadro 1
*Tres estrategias de ampliación de cobertura a trabajadores
con limitada capacidad contributiva*

Existen numerosas políticas y programas de extensión de la protección social en pensiones en la región latinoamericana. Tanto el relevamiento de las experiencias como su evaluación son todavía limitados. Este recuadro destaca tres casos que, con distinto grado de madurez y éxito, merecerían ser observados con detenimiento.

1. Pensiones rurales en Brasil

Éste es un programa de naturaleza “semi-contributiva” debido a que, para adquirir el derecho a la prestación, el trabajador requiere demostrar cierto tiempo de servicio en la agricultura. Sin embargo, el financiamiento proviene mayoritariamente de recursos fiscales de rentas generales y marginalmente de subsidios cruzados del régimen contributivo para trabajadores urbanos. También contribuyen a la financiación los recursos de impuestos a la comercialización primaria de productos agrícolas. El programa ha logrado una importante extensión de la cobertura y ayudado fuertemente a reducir la pobreza y mejorar la inclusión social de los adultos mayores en el ámbito rural, particularmente de numerosas mujeres (Bertranou 2002).

2. Cuota social en México

Éste es un subsidio fijo a la contribución que realizan los trabajadores a sus cuentas de ahorro individual. Fue introducido en 1997 y constituye un pago diario que hace el gobierno a las cuentas de los afiliados al sistema y que realizan efectivamente las cotizaciones. No se aplican comisiones sobre este subsidio y el mismo es calculado como un porcentaje del salario mínimo. Comenzó siendo el 5.5% y actualmente es el 6.05%. El subsidio favorece proporcionalmente más a los trabajadores de bajos ingresos debido a que llega a representar el 55% de la cotización para aquellos que ganan el equivalente a un salario mínimo. El costo fiscal de este subsidio ha sido modesto, 0.33% del PIB, y se proyecta que no supere el 0.5% en el futuro (2067). También se estima que pueden existir ahorros fiscales al reducir los compromisos necesarios para el financiamiento de la pensión mínima (World Bank 2003a, pág. 162).

3. Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) en Colombia

La ley 100 de 1993 creó este fondo que tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de pensiones del Instituto de Seguridad Social de los trabajadores asalariados o independientes de bajos ingresos del sector rural y urbano. Los trabajadores deben afiliarse al FSP y reciben un subsidio a la cotización que depende de ciertos parámetros como la edad y la inserción laboral, la presencia de discapacidad que afecte la capacidad laboral, o para madres comunitarias. Para recibir el subsidio, el trabajador debe hacer efectivo el pago de la cotización no subsidiada. El subsidio es de carácter temporal y parcial hasta por un salario mínimo como base de cotización. El subsidio también depende de la disponibilidad de recursos del FSP, y del plan de extensión de la cobertura que se establece anualmente. Una evaluación preliminar del FSP muestra que la extensión de la cobertura lograda hasta el momento es todavía limitada debido a ciertos problemas de diseño y operación (Llanes 2004).

La alternativa de los esquemas no contributivos incluye los denominados programas de prestación mínima, pensión universal y pensiones asistenciales. Las pensiones mínimas y universales se han desarrollado dentro de los sistemas contributivos, por lo tanto no cumplen actualmente en la región con el propósito propuesto en este artículo. Además, estos programas se financian generalmente con recursos de rentas generales, por lo que tienen un impacto distributivo evidentemente regresivo. Cabe preguntar si el financiamiento de este “seguro” no debiera ser realizado tan solo por el conjunto de cotizantes y no por el esfuerzo de toda la sociedad a través de impuestos generales. Una modificación en tal sentido introdujo la nueva reforma colombiana de 2003, que estableció en la Ley 797 un Fondo de Garantía de Pensión Mínima financiado con una cotización de 1,5% de los trabajadores en el subsistema de ahorro individual.

En cambio, las pensiones asistenciales, ya sea administradas directamente por la misma seguridad social (como en Costa Rica y Uruguay) o en forma separada por otros organismos (como en Argentina), han sido destacadas como una alternativa relevante a ser considerada como mecanismo de ampliación de la protección social (Van Ginneken 2003). Los trabajadores y familias en el extremo de la informalidad presentan una muy alta vulnerabilidad definida no sólo como un estado de elevada exposición a determinados riesgos e incertidumbres, sino también combinada con una capacidad disminuida para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas. Para estos trabajadores, con alta exposición y escaso capital humano, físico y ahorros financieros, la asistencia es la forma más efectiva de protección social. La importante proporción de trabajadores y familias en esta situación en la región no hace más que reforzar la idea de que este grupo debe ser prioritario en las estrategias de extensión de la protección a través de la readecuación del primer pilar. También cabe reflexionar en cuanto a los esfuerzos fiscales necesarios y la forma en que debe adecuarse la protección para estos trabajadores y familias. Ciertamente, al ser comparada con otros riesgos sociales, la protección del riesgo de vejez no es priorizada por los trabajadores de la economía informal. Las amenazas que presenta la pérdida de ingresos por problemas de salud, invalidez, muerte o desempleo parecieran ser mayormente tomadas en cuenta. Dejando de lado por un momento que parte de la explicación de este resultado puede deberse a problemas de mio-

pía,³ cabe preguntarse si una estrategia viable, y sustancialmente más valorada por los beneficiarios, sería la implementación de un esquema de protección social básica ante los riesgos de invalidez y muerte. Además de facilitar un mecanismo de inclusión en la seguridad social, esto permitiría gradualmente incorporarlos a un esquema (subsidiado) de ahorro para la vejez.

5.2. Cuentas nocionales: ¿estrategia distinta para solucionar el mismo problema?

Los importantes costos fiscales asociados a las reformas estructurales, que sustituyeron los regímenes de reparto con beneficios definidos por los de capitalización individual, han hecho reconsiderar la posibilidad de seguir profundizando las mismas, siguiendo el modelo chileno. El contraste entre la experiencia de Argentina y Chile muestra que en este último país ha sido viable la sustitución completa del régimen de reparto por el de capitalización, debido al importante esfuerzo para generar un superávit fiscal, acompañado y favorecido por un notable desempeño macroeconómico. Esto ha permitido cubrir el déficit de un 3.8% del PIB anual, que en promedio ha ocasionado la reforma (déficit operacional del antiguo sistema de reparto más bonos de reconocimiento) entre 1981 y 2002. En contraste con dicha experiencia, el caso de Argentina mostró una incapacidad del gobierno y la economía para generar los recursos necesarios y así afrontar los costos de la reforma, a la cual se le agregaron ciertas políticas⁴ que fuertemente desfinanciaron el sistema, profundizando más aún la crisis fiscal del Estado. En el año 2000, la pérdida de aportes personales destinados al régimen de capitalización representó 1,52% del PIB, mientras que las otras políticas que afectaron el financiamiento ocasionaron un déficit adicional de 1,78%. Uruguay y Costa Rica

³ El argumento de miopía, y consecuentemente alta preferencia por el consumo presente en detrimento del ahorro para la vejez, pareciera no tener una clara aplicación a trabajadores con ingresos muy bajos. Dado que los ingresos están por debajo o cercanos al nivel de pobreza, la capacidad de ahorro de estos hogares es extremadamente limitada.

⁴ Éstas consistieron en la reducción de las contribuciones patronales y la absorción por parte del sistema nacional de jubilaciones y pensiones de numerosas Cajas de Jubilaciones y Pensiones de trabajadores estatales provinciales que contaban con serios déficits financieros y actuariales.

adoptaron reformas más conservadoras en cuanto a la sustitución parcial del reparto por la capitalización, y por lo tanto, quedaron en el frente fiscal, menos vulnerables ante shocks macroeconómicos y las restricciones que impone la economía política a la generación de un superávit de las cuentas públicas.

De esta manera, ha comenzado a generar atención la estrategia de introducir regímenes basados en cuentas *nocionales* al estilo de los adoptados por Suecia o Italia, o aspectos de esta modalidad de organización del financiamiento como hizo Brasil en su reforma de 1999. ¿En qué consisten las cuentas *nocionales* y cuáles son sus pros y contras? Se ha comenzado a diseminar literatura que trata de responder a estas preguntas, mostrando que hay diversas aristas para analizar (ver, por ejemplo, Barr 2003, Williamson 2003). En general, el análisis del tema coloca a los regímenes de cotizaciones definidas *nocionales* (CDN) en una situación intermedia entre los regímenes de reparto de beneficio definido (BD) y los de cotización definida (CD) que se organizan en forma de cuentas de capitalización individual administradas privadamente.

La idea básica de CDN consiste en: (a) mantener el componente redistributivo de los regímenes de reparto financiados con cotizaciones y rentas generales; y (b) incorporar un elemento estrictamente actuarial que opere bajo la lógica de los regímenes de reparto. Este elemento consiste en que la contribución del trabajador es acreditada en una cuenta individual *nocional* (o virtual), la cuenta obtiene un retorno basado en una tasa de interés *nocional*, y al momento del retiro, el trabajador obtiene una anualidad basada en el saldo de la cuenta. Esto quiere decir que se incorpora la idea de una estrecha vinculación entre cotizaciones y beneficios, pero manteniendo un financiamiento básicamente de reparto.

Naturalmente, este modelo presentaría algunas ventajas. Por un lado reduciría algunos de los incentivos al fraude que cuentan los regímenes de BD, debido a que las prestaciones no se calculan sobre la base de los salarios al final de la carrera laboral. Por otro lado, además, reforzaría la transparencia por la necesidad de llevar un registro adecuado de las cotizaciones efectivamente realizadas y la evolución del saldo de la cuenta *nocional*. Al incorporar un componente de ajuste actuarial, y en general alguna forma de indexación vinculada a los salarios, permitiría contribuir a mejorar la sustentabilidad financiera del sistema. También contribuiría a una

mejor percepción por parte del trabajador asegurado de la relación entre contribución y nivel de la prestación a obtener. Asimismo, desde la política pública, contribuiría a facilitar la evaluación de la vinculación entre tipo de inserción laboral, estructura del empleo y protección social que pudiera resultar bajo este esquema. Otra ventaja es que permitiría acomodar formas flexibles de retiro y ajustes automáticos a cambios en la expectativa de vida.

En su esencia, un régimen CDN con reglas estrictas de ajuste actuarial de las prestaciones tendría capacidades redistributivas limitadas. Sin embargo, el esquema podría acomodar distintas formas de redistribución. Podría incluir una pensión mínima financiada con rentas generales, u otorgar créditos *nocionales* adicionales a grupos poblacionales específicos, por ejemplo, a padres (hombres o mujeres) que se retiran del mercado laboral para el cuidado de niños recién nacidos o en edad preescolar.

Aunque hay escasa evidencia de cómo estos nuevos regímenes están funcionando en la práctica, y su completa evaluación sería prematura, pueden identificarse algunas limitaciones y requisitos para ser implementados. En lo que se refiere a los problemas de financiamiento de corto plazo, este nuevo régimen no garantizaría una mejora de corto plazo, tan solo evitaría ahondar el desfinanciamiento que la implementación de un régimen de CD estándar produce por la pérdida de aportes personales. Es decir, los costos de transición serían sustancialmente menores. Otra limitación importante tiene que ver con el contexto institucional en el que se implementa un esquema de esta naturaleza. La capacidad gubernamental para administrar CDN debería ser muy alta. Barr (2003) destaca la importancia de: (a) capacidad económica para mantener la estabilidad macro; (b) capacidad política para hacer creíbles en el largo plazo las promesas en relación con las prestaciones; (c) capacidad institucional básica para ingresar las contribuciones y llevar un adecuado registro individual para cada cuenta *nocional* de los trabajadores; y (d) capacidad institucional avanzada para detectar oportunamente los cambios en las expectativas de vida para hacer las adecuaciones necesarias en los ajustes actuariales de las prestaciones.

Como reflexión final, cabe destacar que, si bien los regímenes de CDN presentarían algunas ventajas deseables frente a las alternativas de BD y CD, siguen siendo esquemas, aunque con limitaciones, viables tan solo para brindar cobertura a los trabajadores asalaria-

dos de la economía formal. Debido a que en América Latina, como se discutió anteriormente, una significativa parte de la PEA no forma parte de aquella caracterizada como de fácil cobertura, el alcance de este esquema y sus perspectivas para ampliar la extensión de la cobertura son indudablemente limitados. Asimismo, la experiencia reciente en la región con la introducción de CD ha demostrado que una mejor vinculación entre contribución y beneficios previsionales no genera por sí misma mayor cobertura a través de las mejoras en la extensión (cantidad de cotizantes) ni de las densidades de aportes (regularidad en las cotizaciones de los ya asegurados). De esta manera, tampoco puede esperarse que una estrategia basada en esquemas de CDN induzca automáticamente a mejorar los incentivos a cotizar.

6. Conclusión y reflexiones finales

Una de las reflexiones más importantes que propone este artículo se refiere a los propósitos de los sistemas de jubilaciones y pensiones. Hay que examinar hacia dónde están orientándose los sistemas en cuanto a sus objetivos y prioridades, y cómo en la práctica están determinando un perfil de cobertura y clases de trabajadores y familias excluidas de la protección social.

¿Qué estrategia seguir para asegurar una mayor protección en cuanto a la extensión y calidad de la misma? La estrategia general está en el corto plazo, prácticamente determinada por la estructura del mercado laboral, las capacidades de gasto fiscal del gobierno y la institucionalidad desarrollada en materia de protección social. Puede decirse que existen tres grupos de la población económicamente activa bien diferenciados: (a) en un extremo, los trabajadores ocupados en la economía formal bajo relaciones asalariadas con relativamente alta permanencia en el empleo; (b) en el otro extremo, los desocupados y los trabajadores informales sin relaciones asalariadas, generalmente subocupados y con muy bajos ingresos; y (c) un grupo intermedio que alterna, por diversos motivos demográficos y sociales, entre empleos asalariados de bajo ingreso, empleos en forma independiente también con bajos ingresos, y el desempleo. El primer grupo, también identificado como de “fácil cobertura”, debe ser alcanzado por los esquemas contributivos en funcionamiento. El segundo grupo debe quedar cubierto totalmente por un régimen completamente subsidiado. Finalmente, para el grupo intermedio, la cobertura pue-

de ser lograda a través de una estrategia combinada que, por un lado, permita parcialmente una extensión de los esquemas contributivos tradicionales, pero con ciertos incentivos a través de subsidios, por ejemplo a las cotizaciones; y por otro lado, una ampliación de los esquemas de prestación mínima o semi-contributivos.

Esta consideración no es novedosa. Recién iniciada la década de los noventa, antes de la ola de reformas estructurales de los sistemas de jubilaciones y pensiones en la región, un documento de OIT-PREALC elaborado por Mesa-Lago (1990 pág. 137), se planteaba la imposibilidad de dar cobertura a los trabajadores de la economía informal a través del tradicional programa de seguro social. En dicho documento se recomendaba ofrecer prestaciones básicas universales (asentadas en la solidaridad) y que la población sin recursos, no cubierta, fuera elegible para prestaciones asistenciales. De esta manera, podría establecerse un sistema dual de protección, manteniendo el nivel de atención de los trabajadores de la economía formal y otorgando cobertura con un “paquete” de prestaciones reducido para el sector informal. De hecho, es esto lo que está comenzando a implementarse en Chile, más de 20 años después de la reforma previsional a través del programa “Chile Solidario”. Las limitaciones del modelo tradicional de previsión, ya sea de reparto o capitalización, público o privado, llevan a que la brecha de cobertura deba ser cerrada por un paquete de prestaciones asistenciales que no sólo involucre la transferencia de ingresos, sino que sea complementado con estrategias de fortalecimiento del capital humano y social con el objeto de eliminar la pobreza estructural y posiblemente contribuir, en el mediano y largo plazo, a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso.

Por lo tanto, la configuración del sistema de protección social para la vejez continuará con algunas propiedades no deseables como la fragmentación y falta de estandarización. Sin embargo, pueden reforzarse criterios como la universalidad, es decir, que todos los trabajadores tengan al menos acceso a un nivel de protección social básica, así como también la solidaridad y equidad, criterios en donde los trabajadores hacen un esfuerzo de financiamiento acorde con su capacidad contributiva. Para cambiar esta situación en el mediano plazo, se debería transitar un camino que permita estructurar un primer pilar uniforme y de alcance universal. En algunos países, esta alternativa es indudablemente viable, por ejemplo en Argentina, Chile y

Uruguay, donde podría redefinirse conceptualmente la estructura y alcance de la pensión mínima y las pensiones asistenciales. En los países de menor capacidad fiscal para expandir el gasto social destinado a los adultos mayores, y donde hay simultáneamente otras prioridades de política social, el primer pilar para aliviar la pobreza debería ser seguramente más acotado y mejor focalizado. Dado que en estos países el envejecimiento no ha alcanzado dimensiones considerables, la expansión de la cobertura de este primer pilar puede lograrse más fácilmente y en forma gradual.

La reflexión más relevante ligada a la concepción general sobre la política social y la nueva estructura del sistema de jubilaciones y pensiones se refiere, en definitiva, al balance resultante entre la responsabilidad individual y la responsabilidad colectiva que deberán asumir los actores para afrontar los riesgos de vejez, invalidez y muerte. Esquemas de naturaleza estrictamente contributiva y basados en cotizaciones individuales se asientan en la responsabilidad individual. De esta manera, las “primas” y/o “prestaciones” se ajustan de acuerdo con las historias laborales y riesgos individuales. Las alternativas que se alejan de este esquema extremo contributivo/individual trasladan parte de la responsabilidad a un nivel más colectivo (empresa, Estado). En los últimos años pareciera que habría un interés de diversos actores sociales en recuperar parte del balance hacia la responsabilidad colectiva, o al menos no profundizar reformas que refuercen el carácter contributivo/individual. Ante esta nueva tendencia, no debe olvidarse que existen también riesgos de fuertes ineficiencias e inequidades en los esquemas con responsabilidad colectiva, si los mismos se administran en forma fraudulenta y/o con ventajas a grupos reducidos de asegurados que son privilegiados con altas prestaciones o condiciones de adquisición muy laxas. Estos aspectos fueron, y siguen siendo, experimentados en numerosos países de la región.

Por último, resta una reflexión de cómo debería concebirse el sistema de protección social en su conjunto, en contraposición a una concepción fragmentada de los riesgos sociales que afronta una persona a lo largo del ciclo de vida. El aumento de la expectativa de vida ha llevado a que, para los adultos mayores, el riesgo de longevidad se vea cada vez más amenazado por los requerimientos de atención de la salud que por la incapacidad para generar o sustituir ingresos. En el futuro cercano el diseño del sistema de protección social no debería fragmentarse en seguro de salud, seguro por invalidez y seguro por

vejez. La vejez es una parte del ciclo de vida donde se acelera el incremento de los riesgos de salud e invalidez (Shiller 2003). Por lo tanto, es relevante atender no sólo el riesgo de vejez, en su concepción tradicional, sino la vejez contingente a una variedad de riesgos que se acrecientan al final de la vida.

7. Referencias

- Barr, Nicholas (2003). "Notional Defined Contribution Pensions: Mapping the Terrain". Conferencia sobre NDC Pensions, Sandhamm, Suecia, 29-30 Septiembre.
- Bertranou, Fabio, Carmen Solorio, y Wouter Van Ginneken (2002). *Pensiones No Contributivas y Asistenciales en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Llanes, María Claudia (2004). "Subsidio a las Cotizaciones Pensionales en Colombia: El Fondo de Solidaridad Pensional". Borrador. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Mesa-Lago, Carmelo (1990). "La Seguridad Social y el Sector Informal". Investigaciones sobre Empleo 32. Santiago: OIT-PREALC.
- OIT (2002). *Seguridad Social: Un Nuevo Consenso*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2003). *Panorama Laboral 2003*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Shiller, Robert (2003). "Social Security and Individual Accounts as Elements of Overall Risk-sharing". *American Economic Review*, Vol.93, No.2, págs.343-347
- Van Ginneken, Wouter (2003). "Extending Social Security: Policies for Developing Countries". *International Labour Review*, Vol.142, No.3, págs. 277-294
- Williamson, John y Matthew Williams (2003). "The Notional Defined Contribution Model: An Assessment of the Strengths and Limitation of a New Approach to the Provision of Old Age Security". Center for Retirement Research WP 2003-18. Octubre.
- World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old And Promote Growth*. Oxford: Washington DC.
- World Bank (2003a). "Keeping the Promise of Old Age and Income Security in Latin America". Washington D.C.
- World Bank (2003b). "Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?" Washington D.C.

Tabla 1
Estructura de la PEA y Cobertura Previsional
PEA DE DIFÍCIL COBERTURA

<i>País / Año</i>	<i>Patrones</i>	<i>Asalariados Establecimientos Pequeños</i>	<i>Independientes Profesionales</i>	<i>Independientes No calificados</i>	<i>Desocupados o sin salario</i>	<i>Total</i>
Argentina/2001	3,5	17,6	2,5	16,2	19,3	59,1
Bolivia/2002	5,0	10,3	1,5	38,8	23,1	78,7
Brasil/2001	4,2	10,7	1,1	26,2	17,3	59,5
Chile/2000	3,6	14,5	1,6	16,3	11,9	47,9
Ecuador/1998	5,9	16,8	1,1	28,4	17,3	69,5
Guatemala/2000	6,5	30,9	0,8	20,3	10,7	69,2
México/2000	4,8	20,1	0,9	20,1	7,8	53,6
Nicaragua/2001	5,0	18,6	0,4	26,7	18,4	69,1
Perú/2000	2,3	12,6	3,0	32,6	21,7	72,2

Nota: Establecimientos pequeños: 5 o menos empleados. Establecimientos grandes: 6 o más empleados.

Fuente: elaboración del autor sobre la base de OIT (2003) y otras fuentes.

Tabla 1 (continuación)
Estructura de la PEA y Cobertura Previsional

PEA DE FÁCIL COBERTURA

<i>País / Año</i>	<i>Asalariados Establecimientos Grandes</i>	<i>Asalariados Sector Público</i>	<i>Total</i>	<i>Cobertura previsional PEA</i>	<i>Cobertura (PEA fácil cobertura)</i>
Argentina/2001	27,1	13,8	40,9	36,0	4,9
Bolivia/2002	13,0	8,4	21,4	10,8	- 10,5
Brasil/2001	28,8	11,7	40,5	50,8	10,3
Chile/2000	40,6	11,6	52,2	63,9	11,8
Ecuador/1998	22,9	7,6	30,5	26,0	- 4,6
Guatemala/2000	24,2	6,6	30,8	22,8	- 8,0
México/2000	34,5	12,0	46,5	45,7	- 0,8
Nicaragua/2001	23,6	7,3	30,9	19,7	- 11,2
Perú/2000	17,6	10,3	27,9	13,7	- 14,2

Nota: Establecimientos pequeños: 5 o menos empleados. Establecimientos grandes: 6 o más empleados.

Fuente: elaboración del autor sobre la base de OIT (2003) y otras fuentes.