

¿Cómo funcionan los sistemas de pensiones privados en América Latina?*

RAÚL L. MADRID**

RESUMEN

Mientras la mayoría de países europeos ha optado por mantener sus sistemas públicos de pensiones, complementándolos de diversa forma con esquemas privados, la mayoría de países latinoamericanos ha emprendido en las últimas décadas la privatización de sus sistemas de pensiones. Este artículo ofrece una panorámica de las reformas privatizadoras de los sistemas de pensiones efectuadas en Latinoamérica. Partiendo de la considerable diversidad de las medidas adoptadas en los diferentes países, se exponen en primer lugar los logros de las reformas, prestando después atención a los costes que comportan y las implicaciones negativas que arrastran. Aunque el relativamente escaso tiempo transcurrido no permite más que un balance provisional, se aprecian ya algunos problemas que precisarían la intervención de los poderes públicos para evitar las grandes desigualdades de cobertura y de renta que puede generar la provisión de pensiones predominante o exclusivamente a través de fondos privados.

En las dos últimas décadas, Latinoamérica ha experimentado cambios profundos en sus sistemas de seguridad social. Los sistemas públicos de pensiones han sido recortados y remplazados por nuevos sistemas de pensiones privados basados en cuentas individuales. De acuerdo con estos nuevos sistemas, los trabajadores hacen sus contribuciones a cuentas de ahorro personal, administradas por fondos de pensiones privados, en lugar de contribuir al sistema de seguridad social del Estado. Los fondos en estas cuentas se utilizan para financiar la pensión de los trabajadores cuando éstos se jubilan.

* Traducción del inglés de Maite Casado.

** Profesor Asociado del Departamento de Gobierno, Universidad de Texas (Austin, Estados Unidos) (rmadrid@mail.utexas.edu).

El giro hacia las pensiones privadas se inició con la privatización del sistema de seguridad social chileno en 1981, durante el régimen militar del general Augusto Pinochet. Desde 1992, otras nueve naciones latinoamericanas –Perú, Argentina, Colombia, México, Uruguay, Bolivia, El Salvador, Costa Rica y, recientemente, la República Dominicana– han privatizado parcial o totalmente sus sistemas de pensiones. Entretanto, otros países de la región se han planteado acometer reformas similares, y algunos de ellos han llegado a aprobar una legislación preliminar.

Latinoamérica no es la única parte del mundo que ha experimentado estos profundos cambios en los últimos años. Muchos países de Europa del Este, como Bulgaria, Croacia, Estonia, Hungría, Kazajstán, Letonia, Macedonia y Polonia, también han privatizado sus sistemas de pensiones. Incluso algunos países industrializados, como el Reino Unido, Australia, Suiza y Holanda, han conferido más peso a las pensiones privadas en sus sistemas de seguridad social. Sin embargo, en ninguna parte del mundo se han llevado a cabo las reformas tan intensa y extensamente impulsadas en Latinoamérica.

Los promotores de los sistemas de pensiones privados predijeron que las reformas producirían muchos beneficios, desde un aumento de los rendimientos de las pensiones hasta el fomento del crecimiento económico. En cambio, los críticos de estas reformas han insistido en que las reformas minarían la salud y la equidad financiera del sistema, sometiendo además a los trabajadores a un riesgo excesivo. Aún es demasiado pronto para extraer conclusiones definitivas sobre los efectos de las reformas, puesto que la mayoría de los sistemas de pensiones privados llevan funcionando menos

de diez años. No obstante, ya se pueden formular algunos juicios preliminares fundamentados en las experiencias por las que han atravesado estos sistemas. Como se verá más adelante, las reformas han atraído a muchos contribuyentes, han generado altas tasas de rendimiento de los fondos administrados y han canalizado una cantidad enorme de activos hacia los mercados de capital regionales, estimulando así su crecimiento. Pero los sistemas de pensiones privados se han topado también con algunos problemas, como los altos costes administrativos y unas tasas considerables de evasión y, como consecuencia de ello, puede que muchas personas no tengan en el momento de su jubilación suficientes fondos en sus cuentas para financiar una pensión digna. Además, las reformas han generado cuantiosos costes de transición, lo que representa una pesada carga económica para las naciones en desarrollo.

En este artículo se examina el funcionamiento de los sistemas privados de pensiones en Latinoamérica hasta la fecha. El primer apartado analiza el contenido de las reformas; el segundo identifica los principales logros de los nuevos sistemas, y el tercero, sus desventajas más importantes. El cuarto apartado trata de los costes administrativos y el quinto de las altas tasas de evasión. Finalmente, el sexto apartado incluye una evaluación de los efectos netos de la reforma en el rendimiento de las pensiones y en la economía. En las conclusiones (séptimo apartado) se formulan tentativamente algunas recomendaciones políticas.

1. EL CONTENIDO DE LAS REFORMAS

Los esquemas de privatización de las pensiones varían ligeramente entre los distintos países. Mesa-Lago (2004) clasifica las reformas en tres grandes tipos. El primero, el más generalizado, crea un modelo privado sustitutivo. Con este tipo de reforma, el sistema público se retira gradualmente y se sustituye completamente por un sistema privado, aunque, por lo general, el Estado sigue proporcionando ciertas garantías como una pensión mínima. Algunos países latinoamericanos, como Chile, México, Bolivia, El Salvador y la República Dominicana, han creado modelos privados sustitutivos, pero fuera de Latinoamérica este modelo sólo ha sido adoptado en Kazajstán. Estas reformas varían en función del ritmo al que se va retirando el sistema público de provisión de pensiones. En algu-

nos países, como México y Bolivia, el sistema público se retiró en cuanto entró en vigor la reforma, y todos los trabajadores activos pasaron al sistema privado. En otros países, como en Chile, la República Dominicana y El Salvador, a los trabajadores activos se les dio la opción de acogerse al sistema privado o permanecer en el sistema público, si bien los que a partir de entonces se incorporaban al mercado de trabajo debían acogerse obligatoriamente al sistema privado.

El segundo tipo de reforma crea un sistema paralelo. En este tipo de reforma, aplicado en Perú y Colombia, no se retira gradualmente el sistema público, sino que compite con el nuevo sistema privado. A los trabajadores actuales y futuros se les da la opción de acogerse al sistema privado o permanecer en el público. En estos sistemas, los trabajadores contribuyen a (y obtienen posteriormente) sus pensiones bien del sistema privado bien del público, pero no de ambos a la vez.

El tercer tipo de reforma crea un sistema mixto. Este tipo de reforma implica la creación de un nuevo sistema privado que complementa un sistema público de escala reducida. Este modelo se ha implantado en Argentina, Uruguay y Costa Rica, así como en numerosos países de Europa del Este. En Argentina, los trabajadores perciben una pensión básica del sistema público, pero también pueden optar por acogerse a un sistema de pensiones privado complementario. En Uruguay, todos los trabajadores en la economía no sumergida pertenecen al sistema público de pensiones, pero sólo los trabajadores de más alta remuneración contribuyen al sistema privado y perciben una pensión de él. En Costa Rica, los trabajadores contribuyen a los dos sistemas y perciben una pensión de ambos.

El cuadro 1 ofrece una relación de las reformas efectuadas en los países latinoamericanos, según la tipología de Mesa-Lago (2004), por orden cronológico.

Las reformas también varían en función de a quiénes incluyen. En todos los países, salvo en Bolivia, las reformas excluyen a los militares, permitiéndoles mantener sus esquemas de pensiones privilegiados. En algunos países, otras categorías altas de trabajadores también han logrado mantener sus sistemas particulares. En México, por ejemplo, la mayoría de los empleados públicos han quedado excluidos de las reformas. En Colombia, la reforma excluyó a los congresistas, los maestros de escuela, los trabajadores del petróleo y los

CUADRO 1

LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LATINOAMÉRICA

<i>País</i>	<i>Tipo de reforma</i>	<i>Año de la reforma</i>
Chile	Privado sustitutivo	1981
Perú	Paralelo	1993
Colombia	Paralelo	1993
Argentina	Mixto	1994
Uruguay	Mixto	1996
Bolivia	Privado sustitutivo	1997
México	Privado sustitutivo	1997
El Salvador	Privado sustitutivo	1998
Costa Rica	Mixto	2001
República Dominicana	Privado sustitutivo	2003

Fuente: Mesa-Lago (2004).

empleados municipales y provinciales, mientras que en Uruguay quedaron fuera los empleados de banca y universidad, así como también los notarios. Además, los esquemas privados no incluyeron a los pensionistas ya existentes porque era demasiado tarde para que empezaran a ahorrar para su jubilación en un sistema privado.

Asimismo, las reformas difieren en función de a quiénes se autoriza para gestionar los fondos de pensiones que administran las cuentas individuales en los sistemas privados. En muchos países, las compañías financieras privadas se han convertido en los principales operadores de los fondos de pensiones, pero en otros, como Argentina, Colombia, México y Uruguay, las entidades públicas participan también en la administración de los fondos de pensiones. En Uruguay, un banco del Estado es el que gestiona el mayor fondo de pensiones del sistema privado, pero en los demás países los fondos de pensiones estatales controlan sólo una pequeña porción del mercado. Los sindicatos, las cooperativas y otros grupos sin ánimo de lucro participan en la gestión de los fondos de pensiones privados en algunos países, pero estas organizaciones controlan, por lo general, sólo una pequeña porción del mercado de fondos. Por lo demás, si bien se permite que los fondos de pensiones puedan invertir en diferentes instrumentos financieros, se han establecido límites en determinadas áreas. Algunos países, como México, prohíben que los fondos de pensiones inviertan en algunos activos extranjeros.

Los niveles de contribución varían considerablemente entre los sistemas. Muchas de las reformas incrementan la contribución de los trabajadores a la seguridad social y reducen o eliminan la contribución de los empleadores. Sin embargo, allí donde la contribución de los empleadores se ha eliminado, se les exige, por lo general, que aumenten proporcionalmente los salarios de sus empleados. En los sistemas privados, los niveles contributivos (sin incluir las cuotas de administración y seguros) varían actualmente desde el 4 y 5% del salario del trabajador en Argentina, Costa Rica y la República Dominicana hasta el 10% o más del salario de un trabajador en Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador y Uruguay. Los sistemas mixtos también requieren una contribución adicional al sistema público de pensiones.

Otra importante diferencia entre los sistemas atañe a la edad mínima de jubilación. Las reformas en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Perú y Uruguay supusieron el aumento de la edad mínima de jubilación, y algunos de estos países incrementaron también el número mínimo de años de cotización requerido para percibir la pensión de jubilación. La edad mínima de jubilación es actualmente de 65 años para ambos sexos en Bolivia, México y Perú, de 65 para los varones y 60 para las mujeres en Argentina y Chile, de 60 años para ambos sexos en la República Dominicana y Uruguay, de 62 para los varones y 59 para las mujeres en Costa Rica; de 62 para los varones y 57 para las mujeres en Colombia, y de 60 para los varones y 55 para las mujeres en El Salvador.

2. LOS LOGROS DE LAS REFORMAS

Las reformas recientes han traído consigo algunas ventajas importantes. Quizás el beneficio más notable consista en las altas tasas de rendimiento obtenidas de los activos que controlan los fondos. Como indica el cuadro 2, en todos los países, salvo en uno, los sistemas de pensiones privados han generado un rendimiento anual de más de un 6% por encima de la inflación desde su entrada en vigor. La excepción es la República Dominicana, que ha generado una tasa real de rendimientos negativos del 2,3%, debido en gran parte a la crisis financiera de 2003-2004. Uruguay ha logrado el mayor rendimiento, alcanzando cerca del 12% por encima de la inflación anual, seguido de Chile (el 10%) y Bolivia (9,8%). Las altas tasas de rendimiento se deben en parte a las cuantiosas primas pagadas en los últimos años por los bonos del Estado en los que se invirtió buena parte de los activos. No obstante, incluso en países en los que, como Chile y Perú, los gestores de fondos no han invertido demasiado en los últimos años en bonos del Estado, se han registrado altas tasas de rendimiento. En todo caso, éstas superan considerablemente lo previsto en el momento de la creación de los sistemas privados. Además, exceden de forma sustancial el crecimiento de la renta, que podría tomarse como la tasa implícita de rendimiento en un sistema público de

reparto (Devesa-Carpio y Vidal-Meliá, 2001: 12). Ahora bien, estas tasas de rendimiento no tienen en cuenta las elevadas comisiones que se cobran por la gestión de las cuentas de jubilación y que reducen un tanto el rendimiento.

Es evidente que los sistemas de pensiones privados han demostrado una capacidad notable de atraer afiliados. A finales de 2005 los diez sistemas de pensiones privados latinoamericanos han conseguido afiliarse a casi 69 millones de personas (AIOS: 2005: 3). México cuenta con el sistema de mayor tamaño, con más de 35 millones de afiliados, seguido por Argentina (10,6 millones), Chile (7,4 millones) y Colombia (6,4 millones). En Bolivia, Chile, Costa Rica, la República Dominicana, El Salvador, México y Perú, más del 90% de la población asegurada está afiliada a los sistemas privados. Como ya se ha señalado, a muchos trabajadores se les ha exigido afiliarse a estos sistemas, pero incluso allí donde han podido elegir, han optado, por lo general, por afiliarse al sistema privado. En Argentina, Chile, El Salvador y Perú, por ejemplo, la mayoría de los trabajadores que pudieron elegir, optaron por afiliarse al sistema privado. Sólo en Colombia y Uruguay la mayoría optó por el sistema público (Mesa-Lago, 2004). En principio, muchos trabajadores se afilian a sistemas privados porque creen que les ofrecerán mejores prestaciones, creencia muy divulgada por los fondos privados de pensiones y los funcionarios del Estado. En algunos países, como en

CUADRO 2

EL CRECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES PRIVADOS EN LATINOAMÉRICA

<i>País</i>	<i>Afiliados</i>	<i>Activos (millones de \$ USA)</i>	<i>Tasa real de rendimiento anual (en porcentaje)</i>
Chile	7.394.506	74.756	10,0
Perú	3.636.876	9.397	8,8
Colombia	6.361.763	16.015	8,3
Argentina	10.621.413	22.565	9,4
Uruguay	687.100	2.153	12,0
Bolivia	934.304	2.060	9,8
México	35.276.277	55.205	7,7
El Salvador	1.279.714	2.896	9,3
Costa Rica	1.430.609	711	6,1
República Dominicana	1.275.028	381	-2,3

Nota: Los datos sobre los afiliados y los activos representan niveles de finales de 2005. Las cifras de las tasas reales históricas de rendimiento representan el promedio anual desde la creación de los sistemas privados, salvo las cifras de Perú, que representan el promedio anual entre 1996-2005.

Fuente: AIOS (2005).

Chile y Perú, los Gobiernos han creado también incentivos para que los trabajadores se afilien al sistema privado, estableciendo tasas de cotización a éste inferiores a las del público. Además, no es raro que, una vez que los trabajadores se afilian al sistema privado, no puedan regresar al público. Como resultado de todo ello, con el tiempo, en la mayoría de los países el número de trabajadores afiliados a los sistemas privados ha aumentado, mientras que el de los afiliados a los sistemas públicos ha disminuido.

El rápido aumento de la cantidad de afiliados a los sistemas de pensiones privados en Latinoamérica se ha traducido en un gran crecimiento de los activos manejados por esos sistemas. A finales de 2005, los sistemas de pensiones privados administraban unos fondos de 186.000 millones de dólares (AIOS, 2005: 13). El sistema de pensiones privado chileno —el que lleva más tiempo funcionando— es el que más activos tiene, con más de 74.000 millones de dólares bajo su administración a finales de 2005. Esta suma representa el 59% del PIB del país. México sigue a Chile con 55.000 millones de dólares en activos (el 7% de su PIB), después Argentina, con 22.000 millones de dólares (el 13% del PIB), y Colombia con 16.000 millones (el 17% del PIB) (AIOS, 2005:13).

Los fondos de pensiones privados han contribuido definitivamente al desarrollo de los mercados de capitales en la región de Latinoamérica, canalizado sus activos hacia esos mercados, propiciando la modernización de la legislación del mercado de capitales y presionando a favor de un mejor gobierno corporativo. Se han convertido en una nueva e importante fuente de capital tanto para el sector público como para el privado. Así, buena parte de los activos se han invertido en bonos del Estado: a finales del año 2005, el 46,4% de estos activos se habían invertido en deuda pública (AIOS, 2005: 15). Estas inversiones han estimulado la expansión del mercado de la deuda del sector público en Latinoamérica, dilatado las obligaciones del servicio de la deuda y limitado la dependencia de los Gobiernos respecto de los inversores extranjeros. Los fondos de pensiones privados han canalizado también una porción significativa de sus activos hacia el sector bancario. A finales de 2005, los fondos de pensiones privados tenían el 15,9% de sus activos (aproximadamente 30.000 millones de dólares) invertidos en instituciones financieras nacionales (AIOS, 2005: 15). Del mismo modo, los fondos de pensiones han tenido un papel crucial en el crecimiento del mercado de bonos hipotecarios en Chile y Perú, y posiblemente

te hayan contribuido también a aumentar la competencia en el sistema bancario chileno a finales de los ochenta y durante la década de los noventa (Gill, Packard y Yermo, 2004: 77-80). En muchos países, los fondos de pensiones han invertido una porción menor de activos en acciones de empresas nacionales o en deuda de instituciones no financieras. A finales de 2005, los fondos de pensiones privados tenían el 10,6% de sus activos (aproximadamente 20.000 millones de dólares) invertidos en acciones nacionales y el 8,5% (aproximadamente, 16.000 millones) en deuda de instituciones no financieras. Incluso en estos sectores se ha notado considerablemente el efecto de los fondos de pensiones privados, particularmente en Chile y Perú, donde los fondos poseían más de la mitad del total de las acciones empresariales en 2002 (Gill, Packard y Yermo, 2004: 63).

3. LOS ENORMES COSTES DE TRANSICIÓN

Sin embargo, los sistemas de pensiones privados también han traído consigo una serie de problemas. Una de las principales dificultades de las reformas reside en los costes de transición que, en muchos casos, han sobrepasado lo que esperaban los planificadores de las reformas. La privatización de las pensiones implica costes de transición para el Estado porque permite a los trabajadores redirigir sus contribuciones desde el sistema de pensiones público hacia el privado, o les obliga a ello. El sistema de pensiones público debe, no obstante, seguir pagando las pensiones de los jubilados existentes y, con frecuencia, la de los trabajadores de más edad cuando éstos se jubilan. Por lo general, el Estado también tiene que compensar a los trabajadores activos por las contribuciones que hicieron en el pasado al sistema público de pensiones. De ahí que el Estado acuse una importante reducción en los ingresos de la seguridad social que no va acompañada de una reducción proporcional de los gastos a medio plazo.

Los defensores de la privatización de las pensiones han señalado que los costes de transición se derivan principalmente de las obligaciones (la deuda implícita de las pensiones) contraídas por los sistemas de pensiones públicos existentes, más que de las nuevas obligaciones que generan los sistemas privados. Apuntan asimismo que los costes de transición disminuirán a medida que se vaya reduciendo el número de pensionistas del sistema

público y también el número de trabajadores con derecho al reconocimiento de una pensión pública. No obstante, muchos países seguirán pagando cuantiosos costes de transición durante décadas. De acuerdo con el estudio del Banco Mundial, las reformas generarán durante décadas déficit para la seguridad social, por mucho que en el largo plazo produzcan ahorros fiscales (Gill, Packard y Yermo, 2004: 42).

Efectivamente, aunque los costes de transición han variado ligeramente en función de diversos factores, entre los que se incluyen la madurez del sistema de pensiones existente y los términos de la transición, han resultado muy cuantiosos en todos los países. Un estudio ha estimado que el coste de transición acumulado por la reforma chilena ha sido del 126% del PIB del país, y el de la reforma colombiana del 86,5% del PIB (Schmidt-Hebbel, 1995). En los últimos años, los costes de transición han absorbido el 6% del PIB anual en Chile, el 4,5% en Argentina y Uruguay, el 2% en Colombia y el 1,5% del PIB en Bolivia (Mesa-Lago, 2004: 73).

En muchos casos, los planificadores de las reformas han subestimado los costes de transición, no pocas veces en gran cuantía. Por ejemplo, en Chile y Colombia las estimaciones iniciales de los costes de transición equivalían a menos de la mitad de las estimaciones más recientes (Mesa-Lago, 2000: 32; Gill, Packard y Yermo, 2004: 45). A esa subestimación de los costes de las reformas subyacen varias razones. En algunos casos, no se anticiparon los costes de las modificaciones introducidas por los parlamentos o surgidas de las negociaciones con los sindicatos u otros grupos de interés. Esto, por ejemplo, ha ocurrido en Argentina, donde el Gobierno acabó alterando el proyecto inicial de reforma, de tal modo que ésta ha sido más costosa (Madrid, 2003). Los planificadores de la reforma en Argentina y en los demás países también hicieron muchos supuestos erróneos, como subestimar el número de personas que se acogería a los sistemas privados de pensiones o se jubilaría con el sistema de pensiones público existente.

Los países latinoamericanos han afrontado estos costes de transición de diferentes formas. Por ejemplo, Chile creó un gran excedente fiscal en los años anteriores a su reforma de las pensiones que le permitió asumir sus enormes costes de transición con mayor facilidad. Por su parte, Costa Rica ha podido financiar sus costes de transición con las grandes reservas que había acumulado su sistema de pensiones público. Sin embargo, otros paí-

ses han encontrado dificultades para asumir sus costes de transición. En Bolivia, la privatización de las pensiones ha empeorado de forma significativa el déficit fiscal del país (Crabbe y Giral, 2005: 23-24). En el caso de Argentina, el Gobierno no sólo hizo costosas concesiones para sacar adelante la reforma, sino que también redujo las contribuciones que los empleadores tenían que aportar al sistema público de pensiones una vez aprobada aquélla, incrementando así el déficit del sistema público. De este modo, el esquema de privatización de las pensiones contribuyó a la grave crisis económica que experimentó el país a principios del nuevo milenio.

4. LOS ELEVADOS COSTES ADMINISTRATIVOS

Los sistemas de pensiones privados latinoamericanos también se han enfrentado a unos costes administrativos elevados que han reducido las altas tasas de rendimientos obtenidas con los fondos que administran. Además, en muchos países estas comisiones no se han ido aminorando con el tiempo (Mesa-Lago, 2004: 70). A finales del año 2005, los fondos de pensiones cobraban comisiones de administración equivalentes a un promedio del 13% de la contribución de cada trabajador a su fondo, o aproximadamente el 1,25% del salario total de cada trabajador (AIOS, 2005: 28)¹. Las comisiones han sido particularmente altas en Argentina y Perú, donde, a finales de 2005, equivalían aproximadamente al 20% de las contribuciones de cada trabajador a su fondo privado. En cambio, han sido mucho más bajas en Bolivia (4,5% de la contribución de cada trabajador al sistema de pensiones privado), Costa Rica (6,5%) y la República Dominicana (8,6%). Estos porcentajes no incluyen las elevadas primas adicionales por el seguro de discapacidad y el seguro de vida. Tampoco incluyen las relativamente bajas contribuciones a fondos solidarios en Colombia y la República Dominicana a las que están obligados todos los trabajadores, ni las aún más bajas comisiones adicionales que cobran

¹ En la mayor parte de los países, las comisiones se imponen sólo a las contribuciones del trabajador, no al saldo o a la rentabilidad del fondo. En Costa Rica y la República Dominicana, sin embargo, se pueden cargar las comisiones tanto en función de la rentabilidad de los fondos como de las contribuciones de cada trabajador. Por su parte, México permite a los fondos individuales decidir qué tipos de comisiones imponen (Gill, Packard y Yermo, 2004: 33).

los fondos de pensiones privados en algunos países por otros servicios, como el cambio a otro fondo de pensiones.

Los elevados costes administrativos obedecen a varias razones. En muchos países, el nivel de las comisiones de gestión lo establece el Gobierno, lo que significa que los fondos de pensiones privados no compiten por atraer clientes ofreciendo primas más bajas. Allí donde las comisiones son relativamente bajas, se debe a que el Gobierno las ha establecido así. En Bolivia y la República Dominicana, por ejemplo, el Gobierno establece un tope relativamente bajo para las comisiones, lo que ha reducido los costes administrativos (Mesa-Lago, 2004: 71). Las cuotas por gestión son también altas, en parte debido a los elevados gastos de funcionamiento de los fondos de pensiones. En 2005, los diez sistemas privados de pensiones en Latinoamérica tuvieron 1.800 millones de dólares de gastos de funcionamiento; a México, que cuenta con el sistema con el mayor número de afiliados, le correspondieron 807 millones de gastos de ese total. Los gastos en *marketing* son responsables de aproximadamente un tercio de los gastos de funcionamiento de los fondos de pensiones privados (AIOS, 2005: 20). Efectivamente, en la mayoría de los países los fondos de pensiones privados gastaron mucho en publicidad y en comisiones por venta, principalmente para persuadir a los trabajadores de que cambiaran de fondo. Algunos países han optado por limitar las transferencias de fondos, y el sistema boliviano las ha prohibido, con el fin de recortar los gastos administrativos de los fondos.

No obstante sus elevados costes de administración, los fondos de pensiones privados siguen generando grandes beneficios. Así, en 2005 obtuvieron un beneficio neto de 617 millones de dólares, lo que representa una rentabilidad media del 18% (AIOS, 2005: 19-24). Los fondos mexicanos, que ganaron 232 millones de dólares, y los fondos chilenos, con un beneficio neto de 177 millones, resultaron los más rentables. La República Dominicana fue el único país donde los fondos de pensiones privados perdieron dinero en 2005.

Es asimismo frecuente que los sistemas de pensiones privados deduzcan del sueldo del trabajador las primas del seguro de vida y discapacidad, así como las correspondientes comisiones de gestión. Estas primas han bajado con el transcurso del tiempo, pero siguen siendo relativamente altas. En el año 2005, las primas de los seguros promediaron aproximadamente el 11,5% de la contribución

a la pensión de un trabajador (el 1,3% de su salario) en los nueve países para los que se dispone de datos (AIOS, 2005: 28). Las primas de los seguros varían desde un mínimo del 6% de la contribución de un trabajador a su pensión (menos de un 1% de su salario), en Chile y Uruguay, hasta un máximo del 22% (el 2,5% de su salario) en México. En la mayoría de los casos, las compañías privadas de seguros proporcionan este seguro a los afiliados al sistema de pensiones privado, pero en Costa Rica y México es el Estado (a través del sistema público de pensiones) el que provee el seguro.

Las primas del seguro y las comisiones de gestión, conjuntamente, reducen de forma sustancial la cantidad de fondos que fluyen a las cuentas de jubilación de los trabajadores. Téngase en cuenta que aproximadamente una cuarta parte de las contribuciones de un trabajador se emplea para pagar las comisiones de gestión y las primas de seguro (AIOS, 2005: 28). Como indica el cuadro 3, el conjunto de estos gastos es mayor en Argentina, donde equivalen a casi el 37% de la contribución de un trabajador, y en México, donde constituyen casi el 35%. Los gastos menos cuantiosos se registran en Bolivia, Chile y Uruguay, países en los cuales representan menos del 19% de las contribuciones totales a la pensión de un trabajador. Estos costes elevados implican que los trabajadores tendrán menos dinero disponible para su pensión cuando se jubilen. De acuerdo con un estudio reciente, si estas cuotas se redujeran a la mitad, el valor acumulado de las cuentas de pensiones en Latinoamérica aumentaría un 10% (Devesa-Carpio y Vidal-Meliá, 2001: 19).

5. LAS ALTAS TASAS DE EVASIÓN

Los defensores de la privatización de las pensiones afirman que las reformas propician un aumento del número de contribuyentes porque las pensiones de los trabajadores en los sistemas privados se corresponden más con sus contribuciones. Lamentablemente esto no ha sido así. El número de afiliados a los sistemas de pensiones privados ha aumentado constantemente con el tiempo, pero el porcentaje de miembros contribuyentes ha disminuido. En diciembre de 2005, sólo el 41,7% de los afiliados contribuían a los diez sistemas de pensiones privados en Latinoamérica, un porcentaje menor que el 42,3% que se registraba en diciembre de 2003 (AIOS, 2005: 7). En Chile, el porcentaje de afiliados al sistema de pensiones

CUADRO 3

PROBLEMAS QUE AFRONTAN LOS SISTEMAS DE PENSIONES PRIVADOS EN LATINOAMÉRICA

<i>País</i>	<i>Cuotas como porcentaje de las contribuciones*</i>	<i>Contribuyentes como porcentaje de los afiliados**</i>	<i>Contribuyentes como porcentaje de la PEA**</i>
Chile	18,7	51,2	59,6
Perú	26,7	36,2	11,0
Colombia	22,2	50,6	15,4
Argentina	36,9	40,3	24,5
Uruguay	18,9	55,7	25,2
Bolivia	18,1	47,5	12,3
México	34,9	37,6	30,2
El Salvador	22,9	39,5	17,3
Costa Rica	No disponible	65,3	49,1
República Dominicana	20,0	47,2	15,3

* Los datos sobre las cuotas representan tanto las comisiones de gestión como las primas de seguros como porcentaje de la contribución total al sistema de pensiones privado a finales del año 2005.

** Los datos sobre los contribuyentes como porcentaje de los afiliados y como porcentaje de la población económicamente activa (PEA, conjunto de personas posibilitadas de trabajar y que cumplen los requisitos de edad para ello) representan los niveles vigentes en diciembre de 2005.

Fuente: AIOS (2005).

descendió del 76% en 1983 al 49% en 2003, mientras que en Argentina bajó del 73% en 1994 al 33% en 2003 (Mesa-Lago, 2004: 67). A finales de 2005, México y Perú presentaban el menor porcentaje de afiliados contribuyentes (aproximadamente el 37%), en tanto Costa Rica y Uruguay mostraban los porcentajes más elevados, con el 65 y el 56% respectivamente.

Las altas tasas de evasión se deben a varios factores. En muchos países de esta parte del mundo, los sistemas de recaudación de impuestos son relativamente ineficaces, lo que hace difícil obligar a la gente a realizar sus contribuciones a los fondos de pensiones. Además, un porcentaje creciente de personas en Latinoamérica trabaja en sectores en los que la economía sumergida está muy extendida. Las empresas de estos sectores evitan con frecuencia pagar impuestos de todo tipo, incluido el de la seguridad social, y cuando deducen las contribuciones a la pensión del salario de los trabajadores no siempre las transfieren a fondos de pensiones privados. Por otra parte, muchos individuos optan por no contribuir porque desconfían de los sistemas de pensiones privados, adoptan la perspectiva del corto plazo o simplemente no se lo pueden permitir. La evasión tiende a ser mayor entre quienes registran niveles de renta más bajos. En 2002 sólo el 18,7% del quintil más pobre de la población argentina contribuyó al sistema de segu-

ridad social, frente al 58% del quintil más rico que sí lo hizo (Gill, Packard y Yermo, 2004: 104). Las tasas de evasión también tienden a ser altas entre los jóvenes, las personas con pocos estudios, las mujeres, los agricultores, los autónomos y los empleados de pequeñas empresas (Devesa-Carpio y Vidal-Meliá, 2001: 15).

Como han señalado algunos expertos, los datos sobre el número de afiliados a los sistemas de pensiones privados están "inflados" en muchos países debido a que suelen incluir a pensionistas u otras personas no activas o empleadas. Ciertamente, como los fondos de pensiones privados no expurgan sus listas de afiliados cuando éstos dejan de estar empleados, los datos sobrestiman a menudo la tasa de evasión, una sobrestimación que aumenta con el tiempo. Una medida mejor de la participación en el sistema de pensiones podría ser, por tanto, el porcentaje de personas de la población incorporada al mercado de trabajo que contribuye al sistema de pensiones. Pero estos datos también describen un panorama sombrío. A finales de 2005, el porcentaje de la población económicamente activa que estaba contribuyendo a sistemas de pensiones privados variaba desde un mínimo del 12,3% en Bolivia hasta un máximo del 59% en Chile (AIOS, 2005: 7). Los datos no indican una clara tendencia descendente en el tiempo de la participación en los sistemas de pensiones

privados, pero tampoco un claro ascenso. Un estudio reciente sobre once países latinoamericanos con y sin sistemas privados de pensiones descubrió que el porcentaje de personas de la población económicamente activa que estaba contribuyendo a los sistemas de pensiones no había experimentado cambios sustantivos con el tiempo (Gill, Packard y Yermo, 2004: 99-100).

Las altas tasas de evasión en los sistemas de pensiones privados implican que muchas personas carecerán de suficientes fondos en sus cuentas para percibir una pensión digna en el momento de su jubilación. En efecto, posiblemente muchos no habrán contribuido lo suficiente como para tener derecho a recibir una pensión privada mínima. La mayoría de los sistemas requieren un determinado número de años de cotización para tener derecho a semejante pensión; Chile, por ejemplo, exige a sus trabajadores que coticen durante veinte años para percibir la pensión mínima, y otros países requieren incluso más años. Si se mantienen las actuales tasas de contribución, muchos trabajadores no cumplirán los requisitos mínimos. Por ejemplo, un estudio ha estimado que el 30% de los hombres y entre el 50 y el 60% de las mujeres en Chile y Perú no estaban contribuyendo lo suficiente como para causar derecho a la pensión mínima (Mesa-Lago, 2004: 78). Algunos países, como Chile, proporcionan pensiones de asistencia social a los mayores que no adquieren el derecho a cobrar una pensión mínima, pero la mayoría no lo hace. Cabe, por tanto, anticipar que muchas personas en Latinoamérica se verán obligadas a sobrevivir sin pensión cuando se jubilen.

6. EVALUACIÓN DEL EFECTO NETO DE LAS REFORMAS

Los efectos económicos netos de las reformas de las pensiones son difíciles de evaluar. Por un lado, los grandes costes de transición han supuesto una importante carga económica, particularmente para países, como Argentina, que tienen sistemas de pensiones relativamente maduros. Estos costes de transición disminuirán con el tiempo, pero seguirán siendo una carga económica durante varias décadas. Por otro, las reformas han contribuido claramente al desarrollo de los mercados de capitales en Latinoamérica, y seguirán haciéndolo en las décadas venideras a medida que los sistemas de pensiones acumulen más activos.

Muchos decisores políticos y expertos pensaron inicialmente que las medidas de privatización de los sistemas de pensiones propiciarían el aumento de las tasas de ahorro nacionales de los países latinoamericanos. Sin embargo, pocas evidencias respaldan esta expectativa. Las tasas de ahorro en muchos países latinoamericanos han disminuido (Colombia y México) o se han mantenido más o menos constantes (Argentina, Bolivia y Uruguay) desde que se hicieron las reformas (Andrews, 2006: 35-36). La tasa de ahorro nacional sí aumentó de forma apreciable en Chile después de la reforma, pero muchos estudios señalan que el incremento se produjo debido a otras reformas emprendidas que propiciaron el ahorro corporativo. En efecto, algunas investigaciones han revelado que los altos costes de transición de la reforma en Chile, en realidad, redujeron el ahorro. Por ejemplo, un estudio de Holzmann (1996), director de la División del Banco Mundial para la Protección Social y destacado defensor de la privatización de las pensiones, descubrió que la reforma chilena redujo el ahorro nacional entre 1981 y 1989, y no tuvo un impacto claro entre 1989 y 1996. Es posible que los sistemas de pensiones privados propicien el ahorro nacional en las próximas décadas con la reducción de los costes de transición de las reformas, mas aún es pronto para estar seguro.

Es también demasiado pronto para predecir el efecto neto de las reformas en los niveles de las pensiones. El único país latinoamericano que ha tenido una larga experiencia con el sistema de pensiones privado es Chile, e incluso el sistema chileno dista de poder calificarse como "maduro". En 1992 el promedio de las pensiones de jubilación en Chile era en el sistema privado un 43% mayor que en el público, pero al parecer esto ha cambiado (Acuña e Iglesias, 2001: 27). De hecho, Mesa-Lago (2004: 77) documenta que a finales de 2001 el promedio de las pensiones de jubilación del sistema público excedía al del sistema privado un 24%, aunque las pensiones de supervivencia (viudedad y orfandad) eran mucho más altas en el sistema privado que en el público. Numerosos estudios han efectuado estimaciones sobre los niveles futuros de las pensiones en los sistemas privados, pero lógicamente se basan en toda una serie de supuestos que pueden cumplirse o no.

Ahora bien, lo que verdaderamente les importa a muchos trabajadores es el nivel de la pensión mínima, ya que no tendrán suficientes fondos en su cuenta de jubilación para poder recibir otra cosa que no sea ésta. Casi la mitad de los pensionistas del sistema privado chileno, el 35% de los

hombres y el 60% de las mujeres, podrían recibir la pensión mínima cuando se jubilen. Actualmente la reciben el 43% de todos los pensionistas de Chile (Mesa-Lago, 2004: 78). Esta pensión mínima, tanto en Chile como en casi todos los países, la determina el Estado más que el sistema de pensiones privado. Así pues, incluso las pensiones de los trabajadores afiliados a los sistemas de pensiones privados quedarán, en gran medida, determinadas por factores políticos.

Resulta asimismo difícil discernir qué efecto tendrán las reformas en la distribución de la renta, pero cabe hacer algunas observaciones generales. Las reformas han tenido efectos positivos en la equidad, al eliminar muchos, aunque no todos, los esquemas de pensiones privilegiados de los que disfrutaban los miembros de grupos de interés poderosos, como los militares o los funcionarios públicos. Estos esquemas ofrecían pensiones lucrativas a afiliados que, por lo general, procedían de categorías de renta alta o media, un hecho que influía negativamente en la distribución de la renta. Además, las reformas han beneficiado a algunos trabajadores de escasa remuneración al establecer una correspondencia mayor entre los beneficios, las contribuciones y la esperanza de vida. Los trabajadores pobres suelen empezar a trabajar antes que los ricos, pero las pensiones de los sistemas públicos existentes se basaban, por lo general, sólo en las contribuciones realizadas pocos años antes de la jubilación. Y lo que es más, los sistemas de pensiones públicos existentes no compensaban a los trabajadores pobres por el hecho de tener típicamente una esperanza de vida más corta una vez jubilados. En los sistemas de pensiones privados, sin embargo, las pensiones se basan en las contribuciones que hacen los trabajadores durante toda su vida activa y, en la medida en que se tiene en cuenta la esperanza de vida en el cálculo de las prestaciones, algunos trabajadores pueden recibir una prestación más alta tras jubilarse.

Pero estas reformas revisten también algunos componentes regresivos. Primero, eliminan los topes de prestaciones que incluyen muchos de los sistemas de pensiones públicos y, por consiguiente, los trabajadores de renta alta pueden recibir pensiones del sistema privado muy superiores a las del público. Segundo, al establecer más correspondencia entre las pensiones y las contribuciones, las reformas también perjudican a muchos trabajadores de renta baja, incluidos los del sector informal, los empleados temporales y los autónomos, que no hacen contribuciones regulares al sistema de pensiones. Tercero, los nuevos sistemas no favo-

recen tanto a las mujeres como a los varones, toda vez que ellas suelen tener ausencias más prolongadas del mercado laboral y una esperanza de vida mayor. Por último, en el medio plazo, los elevados costes de transición de las reformas desvían recursos hacia otros gastos, en lugar de dirigirlos hacia formas más progresivas de gasto social.

7. CONCLUSIÓN

Ciertamente, la privatización global de los sistemas de pensiones emprendida en muchos países latinoamericanos durante las últimas décadas no ha resultado ser la panacea imaginada por muchos de sus impulsores y defensores. Sin duda, ha generado algunos beneficios económicos, como la intensificación de los mercados de capitales en Latinoamérica, pero a costa de elevados costes fiscales a medio plazo. Los fondos de pensiones privados han generado altos rendimientos, si bien dista de estar todavía claro si esos altos rendimientos elevarán las pensiones. Además, incluso si las reformas elevan la pensión media, hay determinados grupos, como las mujeres y otras personas con ausencias frecuentes del mercado laboral, a los que les pueden perjudicar. Los antiguos sistemas públicos de pensiones latinoamericanos necesitaban urgentemente la reforma, pero se sigue cuestionando si no hubiera sido mejor modificar los sistemas públicos existentes de estos países, en lugar de transformarlos estructuralmente privatizándolos.

A pesar de la ambigüedad de los resultados, los sistemas de pensiones privados se han instalado firmemente y su permanencia parece asegurada. Resultaría muy difícil suspenderlos, dado su elevado número de afiliados y la influencia política y económica de sus administradores. Tampoco sería necesariamente deseable este resultado. Antes bien, se deberían concentrar los esfuerzos en paliar su debilidad. Uno de los primeros pasos debería consistir en reducir los costes de gestión. Para hacerlo, los Gobiernos podrían establecer límites más bajos a las comisiones, así como tomar medidas para reducir los costes de *marketing* de las empresas y fomentar la competencia entre fondos basada en las comisiones. Podrían asimismo ofrecerse algunas compensaciones, como la incorporación de pensionistas no afiliados a los fondos de pensiones que cobrasen las comisiones más bajas.

Los Gobiernos de Latinoamérica podrían también esforzarse por extender la cobertura, reducir

las tasas de evasión y reforzar algunos elementos de redistribución de la renta en los sistemas de pensiones privados. Esto requeriría la provisión de subsidios estatales para los miembros de grupos de renta baja con el fin de persuadirlos de que se acojan o contribuyan a sistemas de pensiones privados. Otra alternativa consistiría en que el Estado utilizara las contribuciones de los trabajadores más acomodados para subsidiar las de los más pobres. En Colombia, por ejemplo, los trabajadores de renta alta contribuyen con un porcentaje de su salario a un fondo destinado a aumentar la cobertura. Mejorar el sistema de recaudación de impuestos y estipular e implementar penalizaciones más duras a las empresas que evaden las contribuciones a los fondos podría también ayudar a reducir el fraude.

Por último, los Gobiernos latinoamericanos deberían tomar medidas para reducir los déficits de la seguridad social causados por las reformas. Muchos países latinoamericanos, como Colombia, Costa Rica, la República Dominicana y Uruguay, aún tienen edades mínimas de jubilación excesivamente bajas y, si las elevaran, ralentizarían el aumento de los gastos en pensiones. Los Gobiernos latinoamericanos necesitan buscar y encontrar nuevas fuentes de ingresos para sus sistemas de pensiones, quizás a través de impuestos designados, o incluso, en algunos casos, mediante el aumento de las contribuciones. A los ciudadanos latinoamericanos les interesa tener en el futuro sistemas de seguridad social fuertes e inclusivos, un objetivo para cuya realización deberían esforzarse tanto los Estados como las sociedades.

BIBLIOGRAFÍA

ANDREWS, E. (2006), *Pension Reform and the Development of Pension Systems*, Washington, Banco Mundial.

ACUÑA, R. y A. IGLESIAS (2001), "Chile's pension reform after 20 years", *Social Protection Discussion Paper* 129, Washington, Banco Mundial.

ARENAS DE MESA, A. y H. HÉRNANDEZ SÁNCHEZ (2001), "Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile", en BERTRANOU, F. et al. (eds.), *Cobertura provisional en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS) (2005), *Boletín Estadístico AIOS*, 14 (diciembre).

CRABBE, C. y J. GIRAL (2005), "Lessons learned from pension reform in Latin America and the Caribbean," en CRABBE, C. (eds.), *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps*, Washington, Inter-American Development Bank: 3-40.

DEVESA-CARPIO, J. y C. VIDAL-MELIÁ (2001), "The reformed pension systems in Latin America", *World Bank Pension Reform Primer*, Washington, Banco Mundial.

GILL, I.; PACKARD, T. y Juan YERMO (2004), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, Banco Mundial.

HOLZMANN, R. (1996), "Pension reform, financial market development, and economic growth: preliminary evidence from Chile", *IMF Working Paper WP/96/94*, Washington, Fondo Monetario Internacional.

MADRID, R. (2003), *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford, Stanford University Press.

MESA-LAGO, C. (2000), "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 93, Santiago de Chile, CEPAL.

– (2004), "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 84 (diciembre): 59-82.

SCHMIDT-HEBBEL, K. (1995), "Colombia's pension reform: fiscal and macroeconomic effects", *World Bank Discussion Papers* 314, Washington, Banco Mundial.