

# **Regímenes pensionales en el Cono Sur y el área Andina. Problemas y propuestas\***

Mesa-Lago, Carmelo; Witte, Lothar

---

**Carmelo Mesa-Lago:** Economista estadounidense de origen cubano. Especialista y autor de diversas publicaciones sobre sistemas de seguridad social. **Lothar Witte:** Economista y sociólogo alemán, con especialización en mercado laboral y política social.

---

Entre los países en vía de desarrollo, los de América Latina sobresalen por la instauración relativamente temprana y amplia de sus regímenes pensionales. Los primeros programas fueron establecidos ya en los años 20, y a partir de los 60, todos cuentan con un régimen pensional. Sin embargo, la evolución de los programas pensionales ha estado acompañada de una serie de problemas. Sólo pocos países han alcanzado una cobertura satisfactoria, y se han desarrollado altos niveles de estratificación, de tal manera que actualmente ciertos grupos de la población disfrutan de pensiones relativamente generosas, mientras que otros reciben beneficios menos favorables, si es que los reciben. Otro problema son los costos: en muchos países de la región son extremadamente altos, tanto para los afiliados y sus patrones como para el Estado. Como consecuencia, a partir de la década del 70 se han presentado serias dificultades para financiar los regímenes pensionales generando una crisis financiera estructural que se agravó, aún más, en la del 80, debido a los efectos de la crisis económica .

En últimos años, este tema ha recibido más atención por parte de los políticos y de la comunidad académica. En la mayoría de los países del Cono Sur y de la región andina<sup>1</sup> , se están discutiendo proyectos de reforma<sup>2</sup> , y se observa una creciente producción de estudios al respecto. Como contribución a este debate, en las páginas siguientes se resumen y analizan algunos aspectos sobresalientes del desarrollo

---

<sup>1</sup>El Cono Sur incluye aquí a los países Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; los países andinos, a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

<sup>2</sup>V. Mesa-Lago (1991, pp. 115-116) para un resumen de algunos intentos recientes. En el momento de concluirse este trabajo existían algunos proyectos de reforma en Argentina y Uruguay (donde, sin embargo, el Congreso no había aprobado versiones anteriores), lo mismo que en Colombia. El nuevo gobierno del Ecuador estaba listo para poner en marcha una reforma, y en Perú se había aprobado una reforma antes del golpe, pero fue suspendida.

de los regímenes pensionales de estos países, y se hacen algunas observaciones en relación con el tema de las reformas<sup>3</sup>.

### ***Desarrollo y panorama actual de los regímenes pensionales<sup>4</sup>***

Cobertura, condiciones y beneficios. Los países «pioneros» en la introducción de regímenes pensionales de mayor alcance fueron los del Cono Sur, Chile y Uruguay, en la década del 20; y Brasil, en la del 30<sup>5</sup>. Los primeros grupos cubiertos fueron los militares y los miembros del sector público, seguidos por grupos selectos de la «aristocracia laboral» (en la banca, el transporte, y otros en sectores estratégicos) y más adelante los obreros organizados en general. Puesto que estos grupos sociales, debido a su considerable poder de presión sobre el Estado, obtuvieron una protección generosa y a la medida de sus riesgos específicos, surgió un gran número de regímenes especiales, que contaban con sus propias instituciones administrativas y fuentes de financiación. Por el contrario, los sectores rural e informal, con un limitado poder de presión, fueron cubiertos mucho después, si acaso, y en un grado más limitado<sup>6</sup>.

En los países intermedios - en términos del tiempo de introducción del seguro social -, especialmente los de la región andina, los programas de pensiones fueron introducidos en la década del 40<sup>7</sup>. En estos países, las condiciones socioeconómicas eran, y todavía son, diferentes de las predominantes en los del Cono Sur: una menor industrialización corresponde a un porcentaje menor de obreros asalariados entre la población económicamente activa. Por lo tanto, el modelo de seguro social, aplicado en los países del Cono Sur, con sus orígenes bismarquianos, orientado hacia asalariados urbanos, parecía menos adecuado desde el principio si el objetivo era proteger a grandes sectores de la población, inclusive a aquéllos no asalariados. Sin embargo, aunque se consideró la creación de agencias administradoras centralizadas, responsables de cubrir a toda la población, en la práctica se desarrolló una

<sup>3</sup>Como se trata de un trabajo comparativo, existen ciertas limitaciones en el uso de datos recientes. Por lo general, cifras confiables se pueden proporcionar hasta mediados y a veces finales de los 80.

<sup>4</sup>El siguiente análisis se basa fundamentalmente en datos incluidos en Mesa-Lago (1991). Para facilitar la lectura y evitar un trabajo detectivesco innecesario sobre las fuentes, las referencias se limitan a ese documento. Una versión más concisa de éste se ha incluido en el informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo (1991).

<sup>5</sup>Se debería incluir a Cuba entre los pioneros, pero la discusión siguiente se limitará a los del Cono-Sur.

<sup>6</sup>Análisis de fondo en estos aspectos fueron elaborados por Mesa-Lago ( 1978) y Malloy.

<sup>7</sup>Hay que incluir en los países intermedios a México, Costa Rica y Panamá, cuyas experiencias no se discuten en este ensayo.

combinación del modelo bismarquiano con regímenes especiales, mientras que grandes sectores de la población no recibían protección alguna<sup>8</sup>.

Estas diferencias entre el Cono Sur y la región andina también pueden observarse en la cobertura legal y estadística de la población. En el Cono Sur de habla hispana, la cobertura legal es bastante notable; todos los asalariados están cubiertos de manera obligatoria, los independientes pueden afiliarse voluntariamente al sistema, y también están cubiertos los empleados domésticos. La cobertura estadística, definida aquí como el porcentaje de la población económicamente activa que está cubierto por el programa de pensiones, abarca menos, pero todavía es considerable; desde mediados hasta finales de los 80, entre el 70 y el 80% de la población estaba cubierta. En los países andinos, en cambio, la cobertura legal no está tan extendida - en algunos de ellos ni siquiera cubija a todos los asalariados - y con respecto a la cobertura estadística, en el período mencionado sólo aproximadamente un 30% de la población activa estaba cubierto (Colombia, Perú, Ecuador); en Bolivia lo estaba menos del 20%; y solamente Venezuela alcanzaba una cobertura cercana al 55%<sup>9</sup>.

En lo que se refiere a las condiciones de adquisición de derechos para la jubilación, los regímenes pensionales de los países del Cono Sur y de la región andina destacan por sus condiciones favorables. En comparación con la esperanza promedio de vida a la edad de jubilación, la edad o el período de servicio requeridos son muy bajos. En Argentina y Uruguay, un recién jubilado puede esperar vivir 16 años más, si es hombre, y 24 años más si es mujer. Si se está asegurado bajo un régimen especial, por ejemplo en el sector público, será posible jubilarse después de 20 a 30 años de servicio activo, independientemente de la edad. Por lo tanto, en casos extremos se da la jubilación a finales de los 30 y con frecuencia a los 45. En Uruguay, entonces, los años de jubilación de una persona con frecuencia exceden su período activo. En los países andinos, donde la esperanza de vida es más baja, este factor algunas veces se compensa con una edad más baja de jubilación, de manera que la esperanza de vida a la edad de jubilarse oscila también entre 15 y 22 años<sup>10</sup>.

Con respecto a los beneficios, hasta comienzos de la década del 80 las pensiones pagadas en la mayoría de los países y especialmente en el Cono Sur, proporciona-

---

<sup>8</sup> El término «modelo bismarquiano» se refiere al sistema de seguro social que se instauró en Alemania en la década del 80 del siglo pasado, como parte de las leyes sociales del canciller Bismarck (1883, programa de enfermedad; 1889, programa de pensiones). Entre sus características fundamentales la más importante para el presente ensayo es el principio de obligatoriedad para los asalariados - en el inicio, sólo para obreros industriales y la posible afiliación voluntaria de otros grupos, y el financiamiento por cotizaciones de los afiliados y de sus patronos.

<sup>9</sup>Mesa-Lago (1991, pp. 48-51) e información actualizada.

<sup>10</sup>Ibíd., pp. 71-74.

ban un nivel de vida relativamente bueno. En casi todos los países, el ingreso recibido durante los últimos 3 ó 5 años es el que sirve de base para calcular la pensión, es decir, aquellos años en que los empleados estables generalmente reciben los salarios más altos. Más aún, el cálculo de las pensiones con frecuencia establece un límite máximo de cerca del 100% de lo ganado antes del retiro, de forma que el ingreso del pensionado suele aproximarse a lo ganado durante los mejores años de su vida productiva<sup>11</sup>.

Gastos e ingresos . Ante la relativa generosidad de los regímenes pensionales, no sorprende que el sostenimiento del sistema de seguro social sea tan costoso. En el Cono Sur hispanohablante, el total de gastos para seguridad social, incluyendo todos los gastos del sector salud, llegó a por lo menos el 10% del PIB en 1980 y, de su totalidad, fueron destinados a pensiones en Chile y Argentina más del 50% y en Uruguay cerca del 80%. En los países andinos, los costos de la seguridad social llegaron al 3 ó 4% del PIB, destinando del 20 al 50% al pago de pensiones. Obviamente, estas diferencias regionales reflejan, por un lado, las diferencias económicas y, por otro, elementos inherentes al sistema de seguro social, como condiciones de adquisición de derechos, beneficios, población cubierta y factores demográficos. Mientras que en Uruguay, por ejemplo, la población mayor de 65 años constituía más del 10% del total y la proporción pasivo/activo equivalía al 0,65 en 1980, las cifras correspondientes para Colombia eran de unos 3,5% y 0,05<sup>12</sup>. Dicho en otros términos, mientras en Uruguay había dos pensionados por cada tres contribuyentes activos, en Colombia sólo había uno por cada 20. Sin embargo, a la larga, debido a la maduración de los programas de pensiones y a factores demográficos, el costo total del programa de pensiones, así como su importancia relativa dentro del total del gasto para el seguro social, va a aumentar también en los países andinos<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup>Ibíd., pp. 72-77.

<sup>12</sup>Ibíd., p. 10. La proporción pasivo/activo aquí se define como el número de pensionados dividido por el número de contribuyentes. Cálculos para años posteriores muestran un cuadro aún más oscuro. En el Uruguay, la proporción pasivo/activo en 1988 era de aproximadamente uno a uno y para la Argentina, donde esta proporción era de 0,32 a uno en 1980, las proyecciones suben hasta 0,42 a uno para 1990 (Ibíd., p. 42 e información actualizada).

<sup>13</sup>El posible aumento de los gastos debería ser motivo de preocupación especialmente para Colombia y Venezuela y, en menor grado, para Ecuador. La proporción pasivo/activo, que expresa aquí el porcentaje de la población mayor de 60 años sobre la población entre los 20 y 59 años, siendo en 1980, sólo del 10,6 y 13,41% en estos países, se estima llegará a más del 20% en Ecuador, a más del 25% en Venezuela y a casi el 30% en Colombia en el año 2030. Como comparación: para Argentina y Uruguay, países que ya se acercaban al 25 y al 30% en 1980, las cifras proyectadas para el año 2030 son de un poco más del 30% y casi el 40% respectivamente. Fuente: VU, M y T., World Population Projections 1985, Short-and Long-Term Estimates by Age and Sex with Related Demographic Statistics, Baltimore. Citado por Mc Greevey ( 1990, p. 100).

Las tres principales fuentes de financiación en todos los países son: primero las cotizaciones del asegurado y sus patronos; segundo, las contribuciones del gobierno (como patrono, por medio de impuestos especiales o como subsidios); y tercero, ingresos por concepto de inversiones. El total de las contribuciones del asegurado y del patrono al seguro social, incluyendo la contribución al programa de enfermedad y maternidad, llega a una cifra entre el 25 y el 55% de los salarios o ingresos en los países del Cono Sur y entre el 20 y el 25% en los países andinos - niveles de contribución más o menos iguales a los de Europa y Norteamérica, respectivamente -. Sin embargo, estas contribuciones con frecuencia equivalen a sólo 2/3, algunas veces hasta 3/4 del ingreso total del sistema de seguridad social, y la contribución del asegurado a no más de 1/3 de todos los ingresos. El Estado, en los países de habla hispana del Cono Sur, a mediados de los 80, contribuyó con un 20% y hasta casi un 50% (Chile) al ingreso total, mientras que en los países andinos las contribuciones del Estado fueron poco significativas, con la excepción de Bolivia (casi 25%) y Venezuela (un poco más del 10%). Los ingresos por concepto de inversión son poco considerables en el Cono Sur, con la excepción de Chile, y en los países andinos éstos constituyen del 10 al 20% del ingreso total.

A manera de conclusión, en el Cono Sur la contribución al programa pensional constituye una carga muy alta para los asegurados y sus patronos y todavía no es suficiente para financiar el sistema, debido a su alto costo total, por lo que el Estado se ve obligado a contribuir en un grado considerable. En comparación, en los países andinos la contribución de los afiliados y los patronos equivale a un 60 y hasta un 80% del ingreso total, aunque la carga tributaria sobre los salarios es relativamente baja<sup>14</sup>.

Déficit y crisis financiera. Tanto en los países pioneros del Cono Sur como en los intermedios de la región andina, los problemas estructurales de los regímenes pensionales, que se desarrollaron durante décadas, se vieron agravados por los efectos de la crisis económica del 80: mientras que los ingresos bajaron, los gastos aumentaron - o en el mejor de los casos se estancaron de manera que empeoró el desequilibrio financiero y actuarial.

En cuanto al deteriorado balance financiero, el efecto combinado de la baja en el salario real, el aumento del desempleo abierto y la informalización de la economía provocaron una caída en las contribuciones. Los procesos inflacionarios agravaron aún más el problema, creando incentivos de mora y devaluando la, con frecuencia considerable, deuda del Estado con el seguro social. Además, el nivel de gastos se

<sup>14</sup>Mesa-Lago 1991 (pp. 12-21) e información actualizada.

mantuvo más o menos constante e inclusive aumentó en términos reales en los peores años de la crisis, debido a la protección que se les ofreció a los trabajadores del sector público, al menos a comienzos de la década de 1980<sup>15</sup>.

Esta crisis financiera fue más aguda en el Cono Sur, pero se sintió también en los países andinos. En el Cono Sur, los programas pensionales fueron deficitarios a lo largo de los 80 y con frecuencia fueron necesarios grandes subsidios del ya endeudado Estado. Por ejemplo, en Chile - donde el Estado subsidia el enorme déficit del viejo sistema que, sin recibir las contribuciones correspondientes de la generación activa, todavía protege a la gran mayoría de los pensionados actuales -, el déficit total en los programas de pensiones (regímenes antiguo y nuevo) aumentó del 2,2% al 6,6% del PIB entre 1980-1986 y, en 1986, tres cuartos de estos gastos pensionales estaban subsidiados por el Estado<sup>16</sup>. En los países intermedios de la región andina el déficit financiero no fue tan pronunciado, y los programas pensionales en general continuaban generando un superávit. Sin embargo, éste fue con frecuencia transferido a los programas de enfermedad y maternidad o simplemente absorbido por el costo de una administración altamente ineficiente<sup>17</sup>, reduciendo así las reservas de los programas de pensiones y empeorando su balance actuarial<sup>18</sup>.

En el Cono Sur, ya desde la década de 1960 se comenzó a discutir la necesidad de una reforma en los programas pensionales. Sin embargo, con la excepción de Chile, cuya reforma fue puesta en marcha en la década de 1980, no se han hecho mayores reformas, y no fueron resueltos los problemas estructurales, sino que se agravaron todavía más. Por consiguiente en Argentina y Uruguay, en los primeros años de los 90, la crisis financiera ha asumido dimensiones tan amenazadoras que la reforma parece cada día más urgente, pero también más difícil.

En los países de la región andina los problemas financieros, aunque estructuralmente tan importantes como los de los países pioneros, no recibieron mayor atención hasta la década del 80 debido a que sus programas de pensiones iniciados más

<sup>15</sup> En el sector público, en comparación con el sector privado, el empleo se mantuvo relativamente estable, al menos a comienzos de los 80, pero los salarios reales bajaron considerablemente; OIT (1990, pp. 30-35). Para datos más específicos sobre el gasto social en los años 80 V. Grosh.

<sup>16</sup> Mesa-Lago (1991, p. 36).

<sup>17</sup> Los costos administrativos representan entre un 2% y un 4% del costo total en los países europeos. En el Cono Sur, en el período comprendido entre 1983 y 1987, el porcentaje de gastos administrativos era todavía razonable, entre el 3,4% (Argentina) y el 8,2% (Chile); mientras que en la región andina alcanzaba entre 11,4% y 14,5% en Peffi, Colombia y Bolivia e inclusive, de 17,6% en Venezuela, y de 22,5% en Ecuador (Ibíd, p. 89).

<sup>18</sup> Ibíd., p. 37. Mientras el programa para los trabajadores del sector privado, puede, a corto plazo, gozar de una situación financiera relativamente positiva, los regímenes pensionales del sector público se caracterizan por un notorio déficit. En Colombia, por ejemplo, en el período 1970-1983, el Estado subsidiaba de un 69% a casi un 90% del costo de los institutos del sector público.

recientemente, todavía estaban en proceso de maduración y, a pesar de su déficit actuarial, generaban más superávit que déficit. Sin embargo ya que en los últimos años los problemas financieros han sido más evidentes, en casi todos los países de la región se han elaborado propuestas de reformas.

### ***Regímenes pensionales en los 90: algunos problemas sobresalientes***

El propósito de esta sección no es presentar un catálogo completo de los problemas pertinentes, sino más bien mencionar algunos aspectos financieros, económicos y sociales que se consideran importantes<sup>19</sup>.

Desarrollo de la crisis financiera. Actualmente, en los países de América Latina se utilizan tres métodos principales de financiamiento del régimen pensional: prima media general o régimen de capitalización completa; prima media escalonada o régimen de capitalización parcial; y reparto simple.

En el sistema de prima media general, la contribución se fija indefinidamente y los beneficios se calculan de acuerdo con ésta, sin ajustes de prima o beneficios. Generalmente, esta modalidad se usa sólo durante el período inicial del régimen pensional. En el sistema de prima media escalonada, la contribución se fija por un cierto período, por ejemplo diez años, calculada para asegurar el equilibrio financiero del sistema durante este período. Al finalizar éste, se ajusta la prima, generalmente elevándola, para asegurar el equilibrio financiero durante el período siguiente. En el sistema de reparto simple, los ingresos de un año supuestamente deben igualar los pagos de pensión por el mismo período, dejando una reserva técnica para permitir fluctuaciones menores y emergencias futuras.

Para asegurar la estabilidad financiera a largo plazo, no importa si el método escogido de financiación es el de prima escalonada o el de reparto simple, las contribuciones necesarias deben fijarse y ajustarse según un conjunto de datos e hipótesis sobre el desarrollo socioeconómico y demográfico, por ejemplo, el crecimiento de la población, distribución por edad y sexo, tasas de mortalidad, de crecimiento económico, de participación en el mercado laboral, salarios e ingresos, edad de Jubilación, proporción pasivo/activo, etc. Naturalmente, cuando estos procesos de desarrollo son más dinámicos y el período para el cual se fija la cotización es más largo, es más difícil obtener datos fidedignos, lo que es importante, sobre todo, en

---

<sup>19</sup>Para una revisión más completa, que incluya también problemas administrativos que no se tratan aquí explícitamente, consultar Mesa-Lago (1991) y Mc Greevey.

un sistema de prima media escalonada. Hay que considerar, sin embargo, que el afinar continuamente el sistema de reparto simple tampoco es una tarea fácil.

Durante las últimas décadas, todos los métodos de financiación mencionados fueron aplicados. Los países pioneros del Cono Sur, después de pasar por un período inicial con el sistema de prima media general, aplicaron y luego descartaron el de la prima media escalonada y se pasaron al de reparto simple; Chile, en la década de los 80, volvió a un sistema de capitalización. Los países intermedios de la región andina por lo general aplican el sistema de prima media escalonada, al menos teóricamente; sin embargo, sus reservas se han reducido considerablemente, creando también en esta región una tendencia hacia el reparto simple de facto.

La tendencia generalizada de pasar de los sistemas de prima escalonada a los de reparto simple se debe al hecho de que las contribuciones y los beneficios no se ajustaron para evitar crecientes desequilibrios financieros y actuariales. Esta negligencia debe atribuirse, en primer lugar, a la falta de voluntad y viabilidad política, y sólo en parte a la falta de conocimientos técnicos. Aunque los procesos socioeconómicos y demográficos se consideran, con razón, externos al régimen pensional, no son de ninguna manera «choques externos» inesperados: la baja en las tasas de crecimiento de la población y el aumento en la esperanza de vida a la edad de jubilación, que conjuntamente conllevan a mayores proporciones pasivo/activo, son procesos a largo plazo que podrían balancearse con tiempo, por ejemplo, con cambios en la edad de jubilación. De la misma manera, la ampliación de beneficios a grupos de la población no cubiertos inicialmente o la introducción de la protección contra riesgos no incluidos en el sistema desde el principio, con frecuencia no estuvieron acompañados de fondos adicionales. Esta negligencia fue aún más severa, ya que el proceso de ampliación gradual generalmente significa la ampliación de la cobertura y de los beneficios a grupos con más bajos ingresos y, por lo tanto, con menor potencial de contribución. Además, las reservas acumuladas se invirtieron mal, fueron utilizadas frecuentemente para financiar la deuda interna del gobierno y programas gubernamentales, por lo general con un rendimiento social y económico dudoso; la tasa real de interés era baja e inclusive negativa en muchos casos, al menos en los años 80<sup>20</sup>. Finalmente, los efectos de la crisis económica de los 80 re-

---

<sup>20</sup>Según un estudio comparativo sobre los rendimientos reales de los fondos invertidos del seguro social en ocho países de América Latina y del Caribe, de 1980 a 1987, sólo en Chile el rendimiento promedio real de inversión fue significativamente positivo (13,8%), mientras que los resultados para países como Ecuador (-10%) y Perú (entre -20% y -30%, según los cálculos) eran entre malos y desastrosos Mesa-Lago ( 1991, p. 30).



dujeron aún más las reservas. En resumen, para la mayoría de los países, bajo estas circunstancias no había otra alternativa que el reparto simple<sup>21</sup>.

Al haber agotado sus reservas acumuladas y al pasar al sistema de reparto simple, los países pioneros del Cono Sur tuvieron que afrontar en los años 80 una bancarrota de sus regímenes pensionales, ya que las contribuciones de los asegurados y de sus patronos no generaban recursos suficientes para financiar los beneficios prometidos. El hecho de que la contribución del Estado hubiera alcanzado niveles sin precedentes en esos países a finales de los años 70, y al comienzos de los 80, sólo logró aplazar, pero no evitar, el estallido de la crisis.

No obstante, sólo en Chile el problema se manejó de una manera radical, instaurando un sistema de capitalización completa. Puesto que el nuevo régimen pensional de Chile ha venido presentando un balance financiero positivo, recibe mucha atención y a veces se considera como nuevo modelo para el hemisferio. Aunque no es el propósito explícito de este estudio contribuir a su discusión, es necesario hacer algunos comentarios cautelosos. Primero, la puesta en marcha del nuevo programa se realizó bajo un régimen autoritario. Hay que tener en cuenta que cualquier intento de reforma bajo un régimen democrático tiene que enfrentarse a mayor resistencia por parte de los grupos hasta ahora favorecidos. Muy significativamente, y vale la pena mencionarlo no sólo en forma anecdótica, el régimen especial del ejército chileno se dejó al margen de la reforma y continúa siendo financiado primordialmente por el presupuesto nacional. Segundo, el ambiente económico favorable de los años 80, el «milagro económico» chileno, ofreció unas condiciones óptimas para iniciar este nuevo programa pensional. Estas condiciones no se darán fácilmente en otro lugar. Tercero, el debate sobre el nuevo régimen chileno no debe olvidar el costo del pasado, ya que el antiguo programa pensional será una carga financiera para el Estado, del orden de un 4% del PIB, hasta el próximo milenio. Finalmente, el nuevo régimen pensional todavía está en su etapa inicial, por lo que es demasiado pronto para formular un juicio definitivo, y tal vez ni siquiera uno preliminar. El régimen pensional chileno todavía tiene que demostrar que es a prueba de crisis.

Efectos sobre el desarrollo económico . En cuanto a los principales problemas económicos relativos a los regímenes pensionales de América Latina, generalmente surgen tres temas. Primero, la predisposición hacia la producción intensiva en capital presumiblemente provocada por la carga tributaria sobre la nómina salarial.

---

<sup>21</sup>Sobre métodos de financiación y su desarrollo en América Latina, v. Mackenzie (pp. 500-50); Mesa-Lago (1991, p. 40); Thullen (p. 185 ss.).

Segundo, el riesgo de la jubilación prematura, creado por beneficios generosos y términos de adquisición de derechos igualmente generosos. Tercero, los efectos supuestamente negativos sobre los ahorros y la formación de capital<sup>22</sup>.

Un argumento común es que el método de financiación del programa pensional, vía la contribución sobre la nómina salarial, crea una predisposición hacia la producción intensiva en capital, especialmente en el sector manufacturero, lo que lleva a efectos adversos en el mercado laboral, por ejemplo, al desempleo y a la informalización de la economía. Ese argumento es válido, al menos hasta cierto punto, pero parece dársele excesiva importancia. El costo relativo de capital y mano de obra es sólo uno de los muchos aspectos que forman parte de la decisión de escoger una tecnología. Por lo general, en países con economías abiertas o semiabiertas, hay una tendencia a largo plazo hacia técnicas de producción intensiva en capital, ya que métodos de producción intensiva en mano de obra con frecuencia redundan en menor calidad y, por lo tanto, en pérdidas en la competencia internacional, así pues, las ventajas comparativas basadas en salarios más bajos juegan ahora un papel menos importante. Aun en una economía nacional cerrada, las empresas que utilizan métodos de producción intensiva en mano de obra tendrán dificultades para sobrevivir en mercados donde otras firmas compiten con una tecnología más avanzada. Por lo tanto, los métodos de producción intensiva en mano de obra, serán relativamente más adecuados en segmentos del mercado cuyos competidores también utilizan los mismos métodos, bien sea por falta de tecnologías avanzadas aplicables, o como resultado de regulaciones del mercado, creando un desestímulo al progreso tecnológico. Bajo estas condiciones, los salarios y la carga tributaria sobre la nómina salarial sí serán un factor pertinente para determinar la competitividad. Si existe una posibilidad real de seleccionar una tecnología alternativa, no parece muy concebible, al menos a largo plazo, que las diferencias en los impuestos salariales sean un elemento decisivo para esta selección.

Con respecto al segundo tema mencionado - los beneficios generosos de jubilación, combinados con generosos términos de adquisición de derechos - es evidente que éstos crean incentivos para una jubilación temprana, si no prematura, especialmente en el sector público. Sin embargo, puesto que las economías de América Latina han experimentado y experimentarán cambios importantes en los niveles de calificación de personal, la jubilación relativamente temprana puede ser considerada positiva, desde el punto de vista del mercado laboral, siempre y cuando una generación de trabajadores mayores no tenga habilidades superiores a los más jóvenes.

---

<sup>22</sup>El argumento aquí reproducido es presentado con mayor detalle por Mc Greevey (pp. 37-40) y Comentario también por Mesa-Lago (1991, pp. 98-109).

Bajo condiciones de mercados de trabajo limitados, la consecuencia de la posible prolongación de la vida laboral de los trabajadores mayores sería el aumento del desempleo y de la informalización de los más jóvenes, creando una carga tal vez mayor en la economía y en la sociedad. Ya que, en los próximos años, los países del Cono Sur y de la región andina tendrán que abrirse a la competencia regional e internacional, se deberá prestar atención, para el diseño de la política económica, a la generación de una fuerza de trabajo capacitada y flexible, capaz de una producción eficiente de productos de calidad, y no a mantener a los trabajadores mayores en el mercado laboral.

En cuanto al tercer punto, tampoco está demostrado que los planes de ahorro obligatorio, como el de reparto simple, desplazan los ahorros y las transferencias privadas, limitando, supuestamente, el desarrollo de los mercados de capital y reduciendo la efectividad de los pagos del seguro social. Primero, debe señalarse que el desarrollo de los mercados de capital y de los servicios financieros, así como la formación de capital, no se basan, en primera instancia, en el programa de pensiones - si lo hacen, probablemente algo anda mal -. Con frecuencia, debido a la existencia de mercados pequeños y oligopólicos, el principal problema del desarrollo de mercados de capital no es la falta de demanda, sino la falta de oferta. No obstante, como se señaló antes, es cierto que la política de inversión de los programas de pensiones no es tan convincente, y la situación se deterioró aún más en los años 80, que, debe recordarse, tampoco fueron muy prósperos para el ahorro privado.

Además, el efecto del régimen pensional en los ahorros privados dependerá, de manera considerable, de la confianza que los asegurados tengan en el programa pensional. Si la confianza es poca, o si la pensión esperada es baja, los ahorros privados continuarán siendo importantes en la previsión para la vejez, mientras que la contribución obligatoria al programa pensional se considerará como un impuesto más<sup>23</sup>.

Con respecto al frecuentemente debatido desplazamiento de las transferencias privadas, la evidencia empírica es aún más difícil de obtener. En un reciente estudio de caso sobre seguridad social y transferencias privadas en Perú, los investigadores concluyen que los hogares peruanos que reciben pensiones del seguro social también continúan recibiendo significativas transferencias privadas de sus hijos. Las

---

<sup>23</sup>Ante la evidencia reciente de la mala utilización de las reservas del seguro social, frecuentemente destinadas a financiar gastos gubernamentales de corto plazo y/o programas regulares del gobierno a bajas tasas de interés, esta actitud de los asegurados criticada con frecuencia, en realidad tiene su razón de ser.

transferencias sólo se redujeron en un 20%, una compensación inferior a la esperada<sup>24</sup>.

Volviendo ahora al tema de los métodos financieros, ¿serían preferibles otros métodos, especialmente un sistema de capitalización completa? ¿Podrían prevenirse los supuestos efectos adversos sobre los ahorros y la inversión, siempre y cuando existan en los sistemas de reparto simple? No es fácil responder a estas preguntas. Los efectos sobre los ahorros y sobre la formación de capital dependen de las políticas específicas de inversión escogidas por los fondos de pensiones. Si se utilizan las reservas para financiar los gastos del gobierno, especialmente los de corto plazo, las posibles ventajas del sistema de capitalización no se verán de ninguna manera. Tanto en un sistema de capitalización como en uno de reparto simple, si la contribución se considera como un ahorro forzoso, que estará disponible durante la vejez, el desplazamiento del ahorro privado será posible; si la contribución es considerada como un impuesto, no habrá un efecto directo sobre el ahorro privado, siempre y cuando el asegurado todavía pueda escoger entre el consumo inmediato y el ahorro, y no tenga que gastar su ingreso total. Entonces, de nuevo, los efectos dependen de la percepción y confianza de los contribuyentes, dentro de un determinado ambiente económico, y no de las características del sistema en sí<sup>25</sup>.

Para concluir la discusión sobre los efectos económicos de los programas pensionales y su relación con los métodos de financiación, no hay evidencia de que un sistema de capitalización completa sea más adecuado para los países del Cono Sur y de la región andina que un sistema de reparto simple. No está comprobado que la capitalización completa posea efectos más positivos sobre los ahorros nacionales y sobre la formación de capital, y no debe descuidarse la alta vulnerabilidad a los procesos inflacionarios y a las políticas de inversión inadecuadas. Sin embargo, con respecto a los efectos económicos, tampoco hay evidencia sustancial, teórica o empírica, para sustentar el argumento yuxtapuesto de que el sistema de reparto simple sea el más adecuado.

---

<sup>24</sup> Cox/Jiménez.

<sup>25</sup>Esto, a propósito, no es cierto sólo para América Latina. En EEUU, cuyo plan pensional público con frecuencia no ofrece un ingreso lo suficientemente alto para la vejez, los ahorros privados adicionales son absolutamente indispensables. Por consiguiente, ni teóricamente ni en la realidad empírica hay suficientes pruebas de los efectos supuestamente negativos del ahorro privado (Thompson, p. 1.445). Para el sistema alemán, por ejemplo, la conclusión probablemente sería diferente, ya que ha probado durante las últimas décadas que puede ofrecer un nivel de vida decente durante la vejez. Por lo tanto, hay un nivel de confianza relativamente alto, lo que reduce la percepción de la necesidad de un ahorro privado adicional. Si más adelante se agravara su ya difícil situación financiera, causando desconfianza en los asegurados, esto probablemente tendría un efecto positivo sobre los ahorros privados.

Baja cobertura del sector informal. Uno de los mayores problemas sociales en relación con los programas pensionales en América Latina es el de la cobertura limitada. Como resultado del acceso estratificado al régimen pensional, que se concentra en el trabajador urbano asalariado, existe una gran desigualdad en la cobertura respecto de los grupos ocupacionales. Para citar un ejemplo de estas desigualdades con datos del sector salud: alrededor de 1980, en Colombia, Ecuador y Perú, recibieron atención médica del seguro social entre un 64% y un 84% de la PEA en el sector energético, y entre un 40% y un 45% en el manufacturero, pero sólo aproximadamente un 5% de las personas que trabajaban en agricultura y ganadería<sup>26</sup>.

Como puede observarse, los grupos de la sociedad que están más necesitados de protección social, especialmente aquellos que trabajan en los sectores informal y rural, a pesar de su importancia numérica, económica y social en la mayoría de los países de América Latina rara vez están cubiertos por el programa pensional, el cual se concentra en el trabajador asalariado urbano. Mientras que en el Cono Sur de habla hispana al menos el 65% de la PEA son trabajadores asalariados y aproximadamente dos de cada tres personas trabajan en el sector formal urbano, en los países andinos las cifras correspondientes son más bajas. En tanto que en Colombia y Venezuela, según datos oficiales no siempre confiables, todavía un poco más del 60% de la población tiene empleo asalariado, en otros países andinos el porcentaje se reduce a menos de la mitad de la PEA. Además, sólo aproximadamente la mitad (Colombia) y aún menos de un cuarto (Ecuador, Bolivia) de la fuerza laboral trabaja en el sector formal urbano<sup>27</sup>. Según un estudio reciente realizado en cuatro países de la región (Costa Rica, México, Jamaica, Perú), dentro del sector informal los dos grupos más importantes, trabajadores asalariados de pequeñas empresas informales y cuentapropistas, representan de dos tercios a tres cuartos del total del empleo en el sector informal<sup>28</sup>.

En cuanto a la cobertura legal del sector informal, mientras que en los países hispanoparlantes del Cono Sur todos los empleados asalariados y los independientes están cubiertos - los independientes de manera voluntaria en Chile - en los andinos la cobertura legal de los trabajadores asalariados es sólo parcial, con frecuencia excluyente de los trabajadores agrícolas y temporales, y para los independientes la afiliación es voluntaria. En realidad, en los cuatro países arriba mencionados, no más

<sup>26</sup>Mesa-Lago (1991, p. 54).

<sup>27</sup>En siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Venezuela), el empleo en el sector urbano informal se duplicó de 1980 a 1987, aumentando su porcentaje en el empleo no agrícola de cerca de un cuarto a un tercio. (OIT, p. 33). En el período 1985-1990, parece que el porcentaje del sector urbano informal en el empleo no agrícola bajó o se mantuvo constante en la mayoría de los países de la región (ILO, pp. 12-13).

<sup>28</sup>Mesa-Lago 1990.

del 5% de los independientes está cubierto por sus respectivos programas pensionales. Para los trabajadores asalariados, no existen datos desagregados<sup>29</sup>. En Colombia, según un estudio sobre las cuatro áreas metropolitanas más importantes, aproximadamente del 4% al 5% de los cuentapropistas del sector informal está cubierto por el seguro social, y entre los trabajadores asalariados de microempresas, aproximadamente un tercio<sup>30</sup>.

Aunque no abundan los datos empíricos, la evidencia presentada es tan unánimemente negativa que debe buscarse una explicación. Al examinar la evolución de los regímenes pensionales en América Latina, es importante recordar que los grupos de los sectores informal y rural, debido a su limitado grado de organización y movilización, y a la naturaleza misma de su situación laboral, no han tenido el potencial para ejercer presión política sobre el Estado. En el caso de los asalariados del sector informal, esto también es cierto en cuanto a la relación con sus patronos, ya que con frecuencia el pago de contribuciones para programas de pensiones revelaría la existencia de la empresa a agencias del Estado, provocando un proceso de formalización que podría llevar a la eliminación de la empresa misma. En otras palabras, la contribución de un trabajador asalariado del sector informal a un programa de pensiones, aunque sea obligatoria, contradice la naturaleza misma de su posición en el mercado de trabajo. Para los cuentapropistas, probablemente el mayor problema es el alto costo de la afiliación. En la mayoría de los países se supone que la contribución del cuentapropista debe reponer las contribuciones faltantes de los patronos, de forma que su tasa de contribución es de dos a cuatro veces más alta que la de los trabajadores asalariados<sup>31</sup>. Con el argumento de que la contribución pagada por el patrón constituye un descuento forzoso a los salarios - es decir, que, en última instancia, el asalariado paga la contribución del patrono -, una contribución mayor del cuentapropista se consideraría adecuada. De todos modos, puesto que los ingresos de la mayoría de los cuentapropistas son generalmente bajos, los pagos son más difíciles. Más aún, ya que los programas de pensiones existentes no son demasiado atractivos para ellos, considerando no sólo las altas tasas de contribución, sino también las pensiones relativamente bajas y el alto esfuerzo administrativo, los incentivos para una afiliación voluntaria no son muy convincentes: para el sector informal, el programa de pensiones como se presenta hoy en día, es una opción que involucra altos costos a cambio de pocos beneficios.

Volvamos a la pregunta principal: ¿Cómo podría ampliarse la cobertura? En los países del Cono Sur prácticamente ya no hay necesidad de hacerlo. En Colombia y

<sup>29</sup>Para un resumen de los resultados del estudio mencionado, v. *ibíd.*, p. 127ss.

<sup>30</sup>López, cuadro 3.2.

<sup>31</sup>Mesa-Lago 1990, Mesa-Lago 1991, p. 61.

Venezuela, cuyos regímenes pensionales fueron puestos en marcha sólo desde la década del 60 y cuya cobertura es muy baja, en relación con la alta proporción de empleo asalariado y del trabajo formal urbano en el empleo total, la ampliación de la cobertura dentro de los límites del modelo bismarquiano parece posible y debería ser ciertamente una prioridad, siempre y cuando se asegure la viabilidad financiera del modelo. Para el problema especial del sector informal; no se encuentra una solución fácil. En países cuyos regímenes han logrado una alta cobertura, basados en un amplio sector formal, la integración del sector informal al régimen general puede ser posible, lo que es especialmente importante para aquellas personas que cambian de los sectores formales a los informales y viceversa, ya que se trata de asegurar la continuidad de su afiliación. Para los países con baja cobertura y un gran sector informal, el problema es tremendo. Aun partiendo de una poderosa organización de los grupos del sector informal y contando con la voluntad política del Estado para integrarlo al régimen pensional, y aun asumiendo una modificación de las condiciones de adquisición de derechos, de beneficios y contribuciones, reduciendo así el costo de afiliación, probablemente no se lograría todavía una afiliación masiva, debido a la estructura misma del sector y a las bajas pensiones que recibirán. Para ir un paso más adelante, probablemente ni siquiera pensiones más altas servirían de estímulo a estos sectores de la población que tienen que confrontar el problema de supervivencia económica a corto plazo, en vez de preocuparse por la previsión para la vejez.

Superar las barreras estructurales del modelo bismarquiano podría ser otra opción, y varios países ya han tratado de hacerlo. Por ejemplo, el antiguo régimen pensional chileno incluía aspectos redistributivos, en los que una parte de los ingresos del sistema era transferida para financiar los pagos de pensiones no contributivas para los estratos más pobres de la población. Aún, en el nuevo programa pensional, existen pensiones asistenciales no contributivas, financiadas ahora exclusivamente por el Estado. Existen mecanismos similares en Costa Rica y Uruguay. Sin embargo, en todos los casos las pensiones pagadas son muy bajas, y deben considerarse más como parte de la asistencia social que del régimen del seguro social.

En lugar de confiar en el sistema de seguro social y en el Estado, los que trabajan en los sectores informal y rural de la economía probablemente tendrán que depender del ahorro privado o recurrir a transferencias privadas por algún tiempo, ya que, en la mayoría de los países andinos, una formalización casi completa del mercado laboral no es posible a corto plazo y, probablemente, tampoco a mediano pla-

zo<sup>32</sup>. Si estos grupos contaran con un ambiente de mejores oportunidades económicas y sociales, en el cual existan posibilidades de trabajo y de obtener mayores ingresos, les sería más fácil asumir su propia previsión para la vejez. El papel del Estado sería, para que sean posibles el ahorro y las transferencias privadas, contribuir al desarrollo de mejores condiciones socioeconómicas y organizar de una manera eficiente y efectiva los servicios sociales<sup>33</sup>.

Efectos sobre la equidad . Finalmente, un tema de primordial importancia, el del impacto de los regímenes pensionales sobre la equidad, o si los regímenes pensionales son de carácter progresista o regresivo. De una parte, se puede decir que los regímenes pensionales son un elemento progresista de la política social, ya que constituyen un mecanismo de riesgo compartido entre los asegurados y contribuyen a la redistribución intergeneracional, permitiendo que la generación mayor participe del desarrollo económico, que se supone positivo, del respectivo país. De otra parte, algunos observadores concluyen que los programas de pensiones son regresivos<sup>34</sup>, ya que los estratos medio y medio-alto reciben la mayor parte de los beneficios. Esta distribución de beneficios, sin embargo, es inevitable si se aplica el principio de proporcionalidad, en el cual los pagos de pensiones se calculan según las contribuciones realizadas anteriormente, y es más un indicador de distribución no equitativa de los ingresos que de un régimen pensional injusto.

Profundizando un poco, el impacto del régimen pensional sobre la equidad depende significativamente de varios aspectos ya mencionados, especialmente de la manera como éste sea financiado y de la cobertura que alcance. Si el programa pensional es financiado exclusivamente por las contribuciones de los asegurados y sus patronos, y si las pensiones y las primas son estrictamente proporcionales al ingreso, aplicadas en un sistema unificado de cobertura universal, lo más probable es que los efectos en la distribución intrageneracional de ingresos sean más o menos neutrales. Sin embargo, en la vida real de las sociedades latinoamericanas estas condiciones no existen. Las primas varían según los grupos ocupacionales; los beneficios y los términos de adquisición de derechos también son desiguales y, en general, los grupos más poderosos gozan de mayores privilegios a un costo relativamente bajo. Por lo tanto, ya dentro de la población asegurada existe una inequidad considerable. El problema se agrava aún más por la baja cobertura y, en algunos

<sup>32</sup>Comparar los datos presentados anteriormente sobre el desarrollo de los mercados laborales en la década del 80 (nota 27).

<sup>33</sup>Sobre modalidades no convencionales de seguridad social en otras regiones, en las que los sectores informal y rural son el centro de la discusión, v. Benda-Beckman, Ahmad, Getubig/Schmidt. El único estudio de un caso empírico en América Latina incluido en esos volúmenes es Freiberg-Strauss/Jung.

<sup>34</sup>Grosh, p. 24.



países, por la importancia relativamente alta de la contribución financiera del Estado. Ya que los programas pensionales generalmente cubren los estratos medio y medio-alto de la sociedad, la contribución financiera del Estado en efecto constituye un subsidio público a grupos sociales que lo necesitan con mucha menos urgencia que otros.

Además, no es evidente que la incidencia efectiva de la contribución sobre la nómina salarial recaiga sobre los afiliados, quienes, debe recordarse, pagan menos de una tercera parte del total de los ingresos del programa pensional. Si la contribución de los patronos es considerada como un descuento del salario, es decir, si el trabajador asegurado efectivamente paga la contribución del patrono, entonces los efectos sobre la distribución del ingreso serían neutrales, asumiendo que el régimen pensional no tiene otras fuentes de ingresos además de estas contribuciones. Sin embargo, si la contribución del patrono no se transfiere «hacia atrás» al asegurado, sino que el patrono puede trasladar el costo de su contribución «hacia adelante» a los consumidores, incluidos los de los grupos sociales menos favorecidos que no están cubiertos por el programa pensional, entonces la consecuencia sería un efecto regresivo en la distribución de los ingresos.

Es difícil suministrar una evidencia empírica, hechos claros referentes a la equidad de los programas de pensiones. Sin embargo, las condiciones socioeconómicas en el Cono Sur y especialmente en los países andinos sugieren que la transferencia de las contribuciones de los patronos «hacia atrás» - es decir, su pago efectivo por parte del asegurado - normalmente no ha ocurrido, mientras que la transferencia del costo hacia el consumidor puede haber sido más una regla que una excepción. Durante varias décadas, debido a la posición relativamente cómoda que disfrutaban las grandes empresas en mercados oligopólicos y protegidos y al alto poder de negociación de los grupos favorecidos por los programas pensionales - sector público, la «aristocracia laboral» y algunos grupos de los trabajadores organizados - se dio un ambiente fructífero para la transferencia «hacia adelante». Para los países del Cono Sur, los efectos negativos sobre la equidad pueden haber sido menos pronunciados dada la alta cobertura, aunque inequidades entre los beneficiarios son sin duda considerables. En cambio, en los países andinos, debido a la cobertura limitada de la población, los efectos sobre la equidad probablemente han sido regresivos<sup>35</sup>. En los 90, debido a los cambios en las políticas económicas, especialmente

---

<sup>35</sup> En Colombia, por ejemplo, esto probablemente es cierto bajo las condiciones actuales, en las cuales hasta ahora sólo los asegurados y los patronos han contribuido al régimen pensional del sector privado, mientras que el gobierno no lo ha hecho. Si ahora el gobierno pagara su deuda al régimen de pensiones o asumiera la responsabilidad por el déficit acumulado, como se propone en el debate de la reforma al régimen pensional colombiano, los efectos regresivos serían aún peores.

la flexibilización de los mercados laborales y el aumento de la competencia nacional e internacional, será más difícil transferir los costos del seguro social a los precios. Teóricamente, esto abre más posibilidades para efectuar reformas estructurales a los regímenes pensionales que podrían también incluir perspectivas de una mayor equidad. En cuanto al pasado y al presente, sin embargo, la mayoría de los observadores concluye que, por lo general, los regímenes pensionales de América Latina son regresivos e inequitativos<sup>36</sup>.

Habiendo comentado, aunque de una manera necesariamente general, acerca de los problemas financieros, económicos y sociales de los regímenes pensionales del Cono Sur y de los países andinos, es tiempo de preguntar: ¿cómo podrían proceder las sociedades de esos países para hacer las reformas necesarias?

### ***Resumen y conclusión: recomendaciones para la reforma***

Como se planteó en este ensayo, los problemas principales, con frecuencia inter-relacionados, de los regímenes pensionales, son el desequilibrio financiero, la cuestionable equidad de los sistemas estratificados y, en los países andinos, la baja cobertura. Para los países del Cono Sur, el problema más urgente por resolver es el financiero, ojalá considerando al mismo tiempo el impacto negativo que la estratificación actual del sistema tiene sobre la equidad. Para los países andinos, el problema más importante, a la larga, es la cobertura limitada, pero lo más urgente por resolver es la crisis financiera que ya se observa en el déficit actuarial. Bajo las condiciones actuales, cualquier ampliación inmediata de la cobertura probablemente llevaría a un colapso financiero de los regímenes pensionales en la mayoría de estos países.

Para sobreponerse a una crisis financiera, hay dos alternativas principales: aumentar los ingresos y reducir los gastos. En los países del Cono Sur, debido a las tasas de contribución ya muy altas, un aumento del ingreso no es factible, de forma que un enfoque hacia la reducción de costos es más apropiado. En los países andinos, en cambio, hay más libertad, o al menos en parte, para aumentar las tasas de contribución. Sin embargo, para todos los países estudiados, la medida más importante, con el fin de reducir costos y alcanzar una mayor equidad, será una revisión minuciosa de los beneficios. Las condiciones de adquisición de derechos y el cálculo de los beneficios tendrán que ser estandarizados, lo cual implica una reducción de privilegios para aquellos grupos de la sociedad que actualmente los disfrutan, ya

<sup>36</sup> Para varias contribuciones recientes en este debate, v. Mackenzie, pp. 503-505 y 511-513; Mc Greevey, pp. 9-12; Mesa-Lago (1991), pp. 102-109.

que un ajuste general en sentido ascendente no es financieramente viable. Además de la eliminación de las inequidades más evidentes, será inevitable considerar una reducción general de los beneficios. Unas medidas concretas pueden incluir, por ejemplo, aumentar las edades de retiro, unificándolas para hombres y mujeres; aumentar el número de semanas de cotización requeridas para recibir una pensión; eliminar el retiro por antigüedad; relacionar más estrechamente la cantidad de la pensión recibida con la cantidad aportada durante los años activos; reducir la pensión promedio a un 70-80% de los ingresos reales obtenidos durante la vida laboral; cortar el costo administrativo excesivo, etc. Todas estas medidas, combinadas y modificadas de acuerdo con las condiciones específicas de cada país, deberían de alguna manera contribuir a lograr el objetivo de la viabilidad financiera con equidad, independientemente del sistema de financiamiento elegido. Para decirlo de otra manera, es muy probable que la aplicación de las medidas propuestas tenga efectos más positivos en el balance financiero que cambios del sistema de financiamiento en sí.

Respecto de la cobertura, su ampliación bajo las condiciones actuales implica dos grandes riesgos: por un lado, la futura bancarrota, posible resultado de una masificación de privilegios en donde los recién llegados al sistema recibirían beneficios similares a los afiliados actuales<sup>37</sup>; y, por otro, mayor estratificación e inequidad del sistema si los nuevos afiliados tienen que aceptar condiciones discriminatorias. En un sistema financieramente sólido y más unificado se podrían evitar más fácilmente esos peligros; aún así, debido a la naturaleza de los regímenes de pensiones bismarquianos, concentrados en el trabajo asalariado formal, y al hecho de que los beneficios prometidos a largo plazo no contribuyen mucho a la solución de los problemas principales de los sectores informales y rurales, que con frecuencia requieren una solución a corto o mediano plazo, una ampliación masiva de la cobertura no parece probable.

Como alternativa, podría considerarse una reforma fundamental del sistema, por ejemplo, un régimen dual de pensiones, compuesto por un programa básico que proporcione una pensión base para todas las personas mayores, sin considerar su historia laboral, financiado en gran parte por el presupuesto nacional - a no ser que el sistema tributario sea regresivo - y contribuciones adicionales de los trabajadores

---

<sup>37</sup> Un estimado del costo de la universalización del sistema de seguro social, asumiendo una extrapolación lineal de los costos actuales, sin cambiar los beneficios ni los términos de adquisición de los derechos, muestra que los gastos totales de seguro social corresponderían a más del 10% del PIB en todos los países andinos, con excepción de Venezuela. En Colombia, la cifra llegaría al 20%, ¡y en Ecuador estaría por las nubes con un 40% del PIB! Por varias razones, el verdadero costo de la cobertura universal puede ser aún mayor que el calculado por simple extrapolación (Mesa-Lago 1991, pp. 65-68).

y sus patronos, y por un programa complementario, voluntario u obligatorio, financiado exclusivamente por los asegurados, que otorgaría más y mejores beneficios a aquellos que puedan y estén dispuestos a pagar lo que cuesta. Las consecuencias financieras para el Estado dependerán de la magnitud de su contribución y del valor de la pensión básica que se pague, pero con seguridad los recursos se utilizarán de una manera más equitativa. Para el asegurado, incluyendo segmentos de la población no cubiertos por los sistemas actuales, habría obligaciones e incentivos para contribuir a regímenes pensionales según sus propias posibilidades, necesidades y orientaciones. Además, el problema de la previsión para la vejez se afrontaría colectivamente, evitando así el peligro de que individuos con perspectivas o posibilidades económicas limitadas al corto plazo constituyan durante su vejez una carga financiera y social para toda la sociedad<sup>38</sup>.

Para aquellos que están familiarizados con el debate sobre seguridad social en América Latina, estas consideraciones les serán conocidas. Sin embargo, siempre ha habido una gran distancia entre el diseño de una política y su ejecución. Con excepción del tan debatido caso chileno, ejecutado bajo circunstancias políticas que esperamos no se reproduzcan, no ha habido mayores reformas, ya que siempre ha faltado voluntad y viabilidad política, esto último especialmente por la oposición de los grupos sociales favorecidos por los regímenes actuales. Por lo tanto, si el gobierno tiene la voluntad política de efectuar una reforma pensional similar a la que se propone, en términos generales, en este ensayo, una estrategia para asegurar su viabilidad sería contar con el apoyo, o al menos no tener la resistencia, de estos grupos<sup>39</sup>. Otra estrategia, ciertamente no más fácil, y menos aún a corto plazo, sería buscar el apoyo a la reforma por parte de aquellos grupos sociales que no son favorecidos por el actual régimen. Ya que su discriminación es, hasta cierto punto, resultado de su falta de organización e influencia política, su apoyo sólo podría lograrse si ellos tuvieran un papel más activo e importante en la sociedad. Tal alternativa también favorecería, a la larga, la longevidad del sistema, ya que un amplio consenso social contribuye al éxito de la política social, sobre todo cuando se trata de programas a largo plazo.

Para concluir, hay que enfatizar la importancia del contexto socioeconómico y político-institucional. Por un lado, cada país debería buscar su propia solución dentro del contexto específico. De nada sirve aplicar mecánicamente un modelo que funciona en otros países, si los problemas o las condiciones socioeconómicas y políticas son diferentes. La transferencia del modelo bismarquiano al contexto latino-

<sup>38</sup> V. también Mesa-Lago (1991), pp. 43ss, 68ss, 87ss.; y Mc Creevey pp. 12-20.

<sup>39</sup>Sobre éstas y otras restricciones políticas, v. Atkinson/Hills, p. 87ss.

americano no ha estado exenta de problemas, como tampoco estará la del régimen chileno. Por otro lado, a largo plazo, el éxito del régimen pensional depende más del desarrollo exitoso del contexto socioeconómico y político-institucional en el cual opera, y no tanto de sus propios mecanismos. No se puede esperar de un régimen pensional que se independice o cambie esos factores externos, pero lo que es importante es considerar esos desarrollos en el diseño de la reforma - e implementarla: la reforma ha estado pendiente ya por demasiado tiempo -.

\*El presente texto corresponde a la introducción del volumen Regímenes pensionales (FAUS-CIID-FESCOL, Bogotá), de reciente aparición. El libro, de varios autores, analiza los casos de Alemania, Argentina, Chile, Colombia, EEUU, España y Singapur.

### **Referencias**

- \*Ahmad, E., SOCIAL SECURITY IN DEVELOPING COUNTRIES. - 1991; Ahmad, E. -- Social Security in Developed Countries: Are There Lessons For Developing Countries?
- \*Atkinson, A.B.; Hills, J., SOCIAL SECURITY IN DEVELOPING COUNTRIES. - 1991; FMI -- Social Security and Private Transfers in Developing Countries: The Case of Perú.
- \*Banco Interamericano de Desarrollo, PROGRESO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA: INFORME 1991. - Washington, D.C.. 1991; Social Security in a Peasant Society: The Case of Boyacá, Colombia.
- \*Benda-Beckmann, F. Von, BETWEEN KINSHIP AND THE STATE: SOCIAL SECURITY AND LAW IN DEVELOPING COUNTRIES. - Dordrecht. 1988; Social Security Issues in Developing Countries: The Latin American Experience.
- \*Cox, D.; Jiménez, E., THE WORLD BANK ECONOMIC REVIEW. 6, 1. p155-169 - Dordrecht. 1988;
- \*Freiberg-Strauss, J.; Jung, D., BETWEEN KINSHIP AND THE STATE: SOCIAL SECURITY AND LAW IN DEVELOPING COUNTRIES. - Kuala Lumpur. 1992;
- \*Getubig, I. P.; Schmidt, S., RETHINKING SOCIAL SECURITY: REACHING OUT TO THE POOR. - Washington. 1990;
- \*Grosch, M. E., SOCIAL SPENDING IN LATIN AMERICA: THE STORY OF THE 1980s. - Medellín, Colombia. 1990;
- \*López, H., TRABAJADORES URBANOS INDEPENDIENTES, CICLO DE VIDA LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA. - Washington. 1988;
- \*Mackenzie, G. A., STAFF PAPERS. 35. p496-522 - Pittsburgh. 1979;
- \*Malloy, J., THE POLITICS OF SOCIAL SECURITY IN BRAZIL. - Washington. 1990;
- \*Mc Greevey, W., SOCIAL SECURITY IN LATIN AMERICA: ISSUES AND OPTIONS FOR THE WORLD BANK. - Pittsburgh. 1978;
- \*Mesa-Lago, C., SOCIAL SECURITY IN LATIN AMERICA: PRESSURE GROUPS, STRATIFICATION AND INEQUALITY. -

\*Mesa-Lago, C.,

\*Mesa-Lago, C., EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA. - Santiago de Chile, Chile. 1985; Mesa-Lago, C. -- The Social Security Reform Debate.

\*Mesa-Lago, C., LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ATENCION A LA SALUD: EXPERIENCIAS Y LECCIONES LATINOAMERICANAS. - México. 1986; El financiamiento de las pensiones de la seguridad social: principios, problemas actuales y tendencias.

\*Mesa-Lago, C., LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SECTOR INFORMAL. - Santiago de Chile. 1990;

\*OIT, SOCIAL SECURITY AND PROSPECTS FOR EQUITY IN LATIN AMERICA. - Washington. 1991;

\*OIT, EL TRABAJO EN EL MUNDO. 4 - Caracas, Venezuela. 1990;

\*Thompson, L. H., EMPLOYMENT POLICIES IN THE ECONOMIC RESTRUCTURING OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. - Ginebra. 1991;

\*Thullen, P., JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE. XXI. p1425-1467 - Nashville. 1983;

LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ATENCION A LA SALUD: EXPERIENCIAS Y LECCIONES LATINOAMERICANAS. - México. 1986;