

# ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

I.	INTRODUCCIÓN . . . . .	457
II.	ANTECEDENTES. . . . .	459
	La evolución histórica de los principios de unidad y uniformidad de trato . . . . .	459
	Unidad y uniformidad en América Latina antes de la reforma estructural . . . . .	460
III.	LA UNIDAD ADMINISTRATIVA EN SISTEMAS PRIVADOS Y PUBLICOS . . . . .	464
	Sistemas privados . . . . .	464
	Sistemas públicos . . . . .	472
IV.	LA UNIFORMIDAD DE TRATO EN LOS SISTEMAS PRIVADOS Y PÚBLICOS . . . . .	477
	Sistemas privados . . . . .	477
	Sistemas públicos . . . . .	481
V.	EL COSTO ADMINISTRATIVO EN LOS SISTEMAS PRIVADOS Y PÚBLICOS . . . . .	485
	Sistemas privados . . . . .	485
VI.	LECCIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .	495
	Unidad administrativa . . . . .	495
	Uniformidad en el trato . . . . .	498
	Costo administrativo . . . . .	500
VII.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	504

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza la estructura administrativa de los sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina, comparando los sistemas privados y públicos respecto a dos principios de la seguridad social: unidad administrativa (frente a multiplicidad de instituciones) y uniformidad de trato en las condiciones de acceso, prestaciones, etcétera (frente a la diversidad de regímenes con condiciones distintas). Se evalúa también el papel del Estado, así como el costo administrativo en ambos sistemas y si la diferencia entre éstos tiene un impacto en dicho costo.

Sistemas privados son aquellos surgidos de las reformas estructurales que comenzaron en Chile en 1981 y que a mediados de 2004 se extendían a otros once países; las características de estos sistemas son: cotización definida, capitalización plena basada en cuentas individuales, prestación indefinida (porque es incierta hasta el momento de la jubilación), y administración privada (aunque puede ser múltiple, o sea, privada, pública o mixta). Los sistemas públicos se mantienen en los restantes ocho países y tienen las características siguientes: cotización indefinida (tiende a aumentar a través del tiempo, por el envejecimiento del sistema y la población), prestación definida (la ley establece la forma de cálculo de la pensión, etcétera), régimen financiero de reparto o capitalización parcial colectiva, y administración pública. Los sistemas privados siguen tres modelos generales: 1) sustitutivo, en que el sistema público se sustituye totalmente por uno privado, ya sea de manera inmediata o a mediano plazo: Chile (comenzó a funcionar en 1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), República Dominicana (2003-2006) y Nicaragua (2004); 2) paralelo, en que compiten un sistema privado con uno público: Perú (1993) y Colombia (1994), y 3) mixto, que integra un programa público con uno privado, entre los cuales está Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (2004). Entre los sistemas públicos, dos han implantado o están en proceso de introducir reformas paramétricas (Brasil y Venezuela) y el resto no ha tenido reformas aún (Cuba, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá y Paraguay).

El trabajo se divide en cuatro partes: 1) antecedentes, en que se traza la evolución de los principios de unidad administrativa y uniformidad de trato en la teoría y los convenios internacionales, y se analiza la vigencia de ambos en América Latina antes de las reformas estructurales; 2) la unidad administrativa en los sistemas privados y públicos; 3) la uniformidad de trato en los sistemas privados y públicos; 4) el costo administrativo en los sistemas privados y públicos, y 5) las lecciones y recomendaciones que se extraen del análisis.

## II. ANTECEDENTES

### *La evolución histórica de los principios de unidad y uniformidad de trato*

Los antecedentes del principio de unidad de la seguridad social se remontan al famoso Informe de sir William Beveridge en 1942, el cual incluyó la unificación administrativa de un sistema público, a fin de promover su eficiencia y reducir sus costos a través de economías de escala (Beveridge, 1946). La unidad en la gestión ahorraría recursos ya que: eliminaría la multiplicidad de programas con diversas administraciones; unificaría los servicios de afiliación, recaudación, registro, cuenta individual y pago de prestaciones; consolidaría instalaciones, equipo y personal; establecería un régimen jurídico único que simplificaría su conocimiento y aplicación; facilitaría el acceso del asegurado y la transferencia (portabilidad) de sus cotizaciones al cambiar de empleo, y eliminaría los conflictos de jurisdicción entre entes diversos. La unidad no debería implicar centralización, ya que el sistema sería descentralizado a través de agencias locales cercanas a los asegurados y que conociesen sus necesidades. Beveridge también recomendó prestaciones monetarias uniformes para todos los asegurados, con independencia de sus ingresos, aunque podrían ser ajustadas de acuerdo con diferentes características de los grupos, aquellos que pospusiesen su retiro y continuasen cotizando tendrían derecho a una pensión mayor. Pero la tendencia a la unidad y uniformidad de la seguridad social fue obstaculizada por el desarrollo histórico gradual de programas que cubrían a diversos grupos de asegurados con cotizaciones y prestaciones diversas, los cuales resistieron la integración y la normalización. Pocos países implantaron sistemas igualitarios al estilo de Beveridge y, por el contrario, establecieron cierta relación entre cotización y monto de la prestación.

En 1952 la OIT decidió que no era aconsejable recomendar un modelo único y uniforme de la administración de la seguridad social, ya que existían sistemas muy diversos entre los países miembros. No obstante, el convenio 102 estableció el principio de responsabilidad del Estado y es común que exista una institución única a cargo de todas las funciones del sistema en los países con cobertura casi univer-

sal. También es habitual que un ministerio central sea responsable de la política de seguridad social, ya sea el de trabajo, uno de seguridad social o una combinación de ambos. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) interpreta que la existencia dentro de un sistema de seguridad social de dos regímenes, uno público y otro privado, no resulta en sí incompatible con el convenio 102, ya que éste permite organizar un grado mínimo de seguridad social a través de diferentes medios, siempre que se respeten los principios fundamentales de organización y gestión. Pero el referido convenio estableció que cualquiera que sea el medio de administración elegido, el Estado debe asumir una responsabilidad general en la buena gestión de las instituciones y de los servicios que permita asegurar la protección estipulada en los convenios. La Conferencia de 2001 declaró que los sistemas deberían administrarse de forma sana y transparente y con costos administrativos tan bajos como fuese factible; además dio prioridad a la mejora de la gestión de la seguridad social entre investigadores, en reuniones de expertos y en la cooperación técnica. La OIT también considera como principio fundamental la uniformidad en el trato: las condiciones legales de acceso deben ser iguales para todos los asegurados, evitando cualquier discriminación por sexo, ocupación, ingreso, etcétera. Pero grupos de trabajadores que ya tenían planes de pensiones ocupacionales o de empresa, superiores al sistema general, normalmente se opusieron a renunciar a sus conquistas. Los funcionarios públicos (federales, estatales y paraestatales) con frecuencia tienen un régimen separado con prestaciones diferentes y mejores, por lo que también es difícil incorporarlos al sistema general (Greber 1997; Humblet y Silva 2002; OIT 2002b).

#### *Unidad y uniformidad en América Latina antes de la reforma estructural*

América Latina introdujo sus programas de seguro social de pensiones mucho antes que otros países en desarrollo en África, Asia y Oriente Medio; a fines de la década de los setenta todos los países de la región tenían dichos programas en vigor pero con diferencias notables entre ellos. En 1980, antes de que Chile iniciara las reformas estructurales, el autor clasificó y ordenó a los países latinoamericanos en tres grupos, basado en la fecha en que introdujeron sus primeros programas de jubilaciones y pensiones, así como el grado de desarrollo alcanzado en los mismos: pionero-alto, intermedio, y tardío-bajo, con el ordenamiento y las características siguientes. El grupo pionero-alto (Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa

Rica) fue el primero en establecer los sistemas de seguros sociales en la región, en las décadas de los veinte y treinta, alcanzó la mayor cobertura y desarrollo de dichos sistemas, su población estaba relativamente más envejecida y su esperanza de vida era mayor, pero los sistemas adolecían de estratificación, altos costos, déficit creciente y desequilibrio financiero y actuarial. El grupo intermedio (Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela) implementó sus programas principalmente en las décadas de los cuarenta y cincuenta, influenciado por el Informe Beveridge y los convenios de la OIT, logró una cobertura y desarrollo medio de sus sistemas, éstos estaban menos estratificados, su costo era menor y su situación financiera mejor que en el primer grupo, aunque algunos ya enfrentaban desequilibrio. El grupo tardío-bajo (Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití) fue el último que introdujo sus programas, en las décadas de los sesenta y setenta, su población era la más joven y su esperanza de vida la menor, sus sistemas eran relativamente más unificados y adolecían de menos problemas financieros, pero tenían la menor cobertura y desarrollo de sus sistemas (Mesa-Lago 1985).

La unidad en la gestión de la seguridad social en América Latina existía en muy pocos países y no era completa. El proceso de desarrollo gradual en el grupo pionero-alto resultó en una multiplicidad de programas sin coordinación central y, a menudo, sin supervisión. Por ejemplo, en Chile había 90 programas de seguros sociales de vejez, antigüedad e incapacidad-sobrevivientes en 1979; en Uruguay existían 10 programas de seguros sociales de pensiones en 1967, y en Costa Rica se crearon 19 programas de pensiones públicas independientes después del establecimiento del sistema general, los cuales estaban en vigor a mediados de la década de los ochenta. Aunque el grupo intermedio tenía menor multiplicidad, aún así, en Colombia subsistían unos 1,000 programas de seguros sociales en el sector público; en Bolivia 51 programas de pensiones, así como 7 en México y 13 en Venezuela. El grupo tardío-bajo era el más unificado, por ejemplo un solo programa en Panamá y Nicaragua, pero tres programas de pensiones públicas en El Salvador y Guatemala (más 14 de pensiones complementarias en el segundo), y siete en Honduras. Todo esto resultaba en mayores gastos administrativos, serios problemas para el control y la supervisión y falta de "portabilidad". El proceso de unificación en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta redujo en algunos países el número de instituciones y/o estableció una agencia central a cargo de la administración o al

menos la coordinación y supervisión, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay.

En cuanto a la uniformidad de trato, los países del grupo pionero-alto (y algunos del grupo intermedio) tenían, desde fines del siglo XIX, programas que protegían a los militares y a los funcionarios públicos. El seguro social se desarrolló de manera fragmentada en el siglo XX, a través de múltiples programas que de forma gradual fueron cubriendo a sectores ocupacionales cerrados, cada uno de ellos con sus propios asegurados y legislación. Esta evolución generó un sistema estratificado por líneas ocupacionales, con diferencias no justificadas en condiciones de acceso, financiamiento y prestaciones, que contravenían la uniformidad de trato. Los sectores mejor organizados lograron una protección más temprana y casi total, condiciones de acceso más liberales, prestaciones superiores y subsidios fiscales, mientras que lo opuesto ocurrió con los sectores menos poderosos. En las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, paralelo al proceso de unificación, ocurrió un proceso de normalización (homologación relativa) de las condiciones de acceso en todos los países de este grupo, aunque mantuvieron algunas desigualdades importantes. El grupo intermedio se benefició de la creación posterior de sus programas de pensiones (aprendiendo de los problemas sufridos por los pioneros), así como de la influencia del informe Beveridge que tuvo impacto en el establecimiento de un sistema general de seguro social. Pero en algunos países subsistieron programas previamente existentes y en otros surgieron nuevos programas y desigualdades. El grupo tardío-bajo estableció los sistemas menos estratificados y con menores diferencias, aunque con excepciones importantes.

En todos los países las fuerzas armadas tenían programas separados de jubilaciones y pensiones (salvo Costa Rica que no tiene ejército y Panamá que integra a las fuerzas armadas), mientras que en la mayoría de los países los funcionarios públicos también tenían sus propios programas de pensiones. Ambos sectores usualmente disfrutaban de condiciones de acceso más liberales que el sistema general (por ejemplo, jubilación más temprana basada en años de servicio con independencia de la edad), así como una fórmula de cálculo más generosa (por ejemplo, la pensión igual al último salario), por lo que sus pensiones solían ser las más altas. Otros sectores ocupacionales con programas superiores eran los congresistas, los jueces, los maestros y profesores universitarios, los trabajadores bancarios, de servicios públicos y energéticos, y aún los funcionarios de la seguridad social. Por el contrario, los trabajadores agrícolas, por cuenta propia y del servicio doméstico,

cuando estaban cubiertos, tenían condiciones de acceso relativamente más estrictas y prestaciones más magras. Como en la mayor parte del mundo, el seguro social de pensiones en la región se basaba en cierta relación entre la cotización y la pensión. Los seis países del grupo pionero-alto concedían una pensión asistencial a sectores desposeídos, basada en una prueba de ingreso y según los recursos disponibles (Mesa-Lago 1985; Mesa-Lago y Bertranou 1998).

### III. LA UNIDAD ADMINISTRATIVA EN SISTEMAS PRIVADOS Y PUBLICOS

#### *Sistemas privados*

Las reformas estructurales o bien eliminaron totalmente el sistema público general y lo substituyeron completamente por uno privado o redujeron los asegurados en el sistema público a una minoría (véase cuadro 1). Administradoras privadas gestionan el programa de vejez y contratan con compañías de seguros comerciales que se hacen cargo de los riesgos de invalidez y sobrevivientes (sobre los sistemas privados véase Hujo, Mesa-Lago y Nitsch 2004).

La situación de los sistemas públicos varía de acuerdo con el modelo de reforma (véase cuadro 1). En el modelo substitutivo el sistema público se cerró, ya completamente como en Bolivia y México donde el Tesoro se hizo cargo del pago de las pensiones públicas, o parcialmente como en Chile, El Salvador y República Dominicana, donde subsistió un remanente del sistema público que fue puesto bajo un solo ente gestor, por ejemplo, el Instituto de Normalización Previsional en Chile. En el modelo paralelo, el sistema público continuó abierto, aunque con mayor vigor en Colombia que en Perú, y se concentró en un solo ente gestor: el Instituto Nacional de Previsión en Perú y el Instituto de Seguros Sociales en Colombia. Por último, en los modelos mixtos (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Uruguay), la administración del primer pilar continúa en el seguro social; Argentina es un caso especial porque los asegurados pueden escoger entre el sistema público y el sistema mixto, en ambos casos el público está a cargo de la Secretaría de Estado de Seguridad Social.

*Derecho de las pensiones en América Latina*

Cuadro 1  
Unidad y Multiplicidad en los Países con Reforma Estructural, 2003-2004

Países	Sistema Privado General		Sistema Público General		Programas Separados de los Sistemas Generales		
	Núm. Administradoras	Afiliados %a	¿Existe?	Afiliados %a	Fuerzas Armadas	Funcionarios Públicos	Otros Grupos
Argentina	12	80c	Sí	20	Sí	Sí g	Provincias, maestros, profesionales, etcétera
Bolivia	2	100	No	0	Sí f	No	No
Colombia	6	45	Sí	55	Sí	Sí h	Petróleo, maestros, etcétera
Costa Rica	8	100d	Sí	100d	No	No	Maestros, jueces
Chile	6	98	Sí e	2	Sí	No	No
Ecuador	n.d.	n.d.	Sí	n.d.	Sí	No	No
El Salvador	3b	91	Sí	9	Sí	No	No
México	12	100	No	0	Sí	Sí	Funcionarios de estados, petróleo

### Estructura administrativa

Países	Sistema Privado General		Sistema Público General		Programas Separados de los Sistemas Generales		
	Núm. Administradoras	Afiliados % <sup>a</sup>	¿Existe?	Afiliados % <sup>a</sup>	Fuerzas Armadas	Funcionarios Públicos	Otros Grupos
Nicaragua	n.d.	n.d.	Sí	n.d.	Sí	n.d.	n.d.
Perú	4	96	Sí	4	Sí	Sí	Fondo en sector público
R. Dominicana	9	n.d.	Sí	n.d.	Sí	Sí	No
Uruguay	4	51c	Sí	49	Sí	No	Bancarios, profesionales universitarios, escribanos

<sup>a</sup> Porcentaje de afiliados totales combinado los sistemas privados y públicos generales.

<sup>b</sup> A fines de 2003 una administradora estaba en quiebra y a punto de desaparecer.

<sup>c</sup> Los asegurados en el pilar de capitalización también están en el sistema público básico.

<sup>d</sup> Todos los asegurados están en ambos sistemas.

<sup>e</sup> Cerrado y reducido a una proporción mínima.

<sup>f</sup> La ley estipula la incorporación pero con condiciones especiales.

<sup>g</sup> Quedan la mitad de los funcionarios públicos de las provincias, así como de los tres poderes.

<sup>h</sup> Sólo parte, incorporación prevista para 2014, los nuevos funcionarios deben afiliarse al sistema privado general. Los nuevos funcionarios deben afiliarse a uno de los sistemas generales, existe un fondo de ahorro especial para mejorar las pensiones públicas.

<sup>j</sup> Los funcionarios al tiempo de la reforma pueden escoger entre quedarse en su propio sistema o pasarse al nuevo sistema mixto, los nuevos funcionarios deben afiliarse al mixto.

Fuentes: Legislación de los doce países; número de administradoras de AIOS 2004; porcentaje de 506 afiliados de Mesa-Lago 2004.

La administración de las jubilaciones y pensiones asistenciales está separada del seguro social y a cargo del Estado en Argentina (Ministerio de Desarrollo Social, pero subsisten programas en las provincias y los municipios) y Chile (unificada en el Ministerio de Planificación). Esta práctica es saludable para evitar que haya traspasos del seguro a la asistencia; ésta continúa gestionada por el seguro social en Costa Rica y Uruguay, separada legalmente, pero, en la práctica, ocurren transferencias del seguro a la asistencia porque el Estado no cumple siempre con sus obligaciones (Mesa-Lago 2001b).

*El impacto de la reforma estructural en la multiplicidad*

Las reformas integraron la mayoría de los programas que antes estaban separados, excepto las fuerzas armadas en todos los países (salvo Costa Rica que no las tiene), los funcionarios públicos en cinco países (Argentina, Colombia, México, Perú y República Dominicana) y otros grupos en cinco países. En Argentina queda una mitad de los programas de funcionarios públicos de las provincias (la otra mitad ha firmado convenios y ha sido integrada al sistema general, con un alto costo fiscal), además tienen programas separados los presidentes, ministros y secretarios del Poder Ejecutivo, congresistas, jueces, diplomáticos, maestros, cajas de profesionales independientes y cajas de pensiones complementarias (la enorme mayoría de estas dos últimas son deficitarias). En Bolivia todos los programas fueron integrados al sistema general; la ley estipula la incorporación de las fuerzas armadas pero con condiciones especiales. La ley inicial de reforma de Colombia en la práctica permitió que continuasen numerosos programas de empleados del sector público, congresistas, petroleros, maestros y la universidad nacional, aplazando su incorporación hasta 2014; la nueva ley de reforma obliga a los nuevos funcionarios públicos y petroleros a afiliarse al sistema general, también estipula la reforma de los programas separados de maestros, el presidente de la República y las fuerzas armadas (LRP 2002). En Costa Rica, 17 de los 19 fondos separados de pensiones públicas fueron incorporados al sistema general y sólo quedan los de los jueces y maestros (estos últimos eventualmente se incorporarán al sistema general). En México subsiste el programa de funcionarios públicos del gobierno federal, a más de programas similares en la gran mayoría de los estados y el de los petroleros. En Perú el programa de funcionarios públicos continúa separado pero cerrado a nuevas afiliaciones (algunos grupos han intentado re-entrar al mismo), los nuevos fun-

cionarios deben afiliarse a uno de los dos sistemas generales, además se creó un fondo especial para aumentar las pensiones de este sector. En Uruguay quedan tres grupos pequeños con programas separados: bancarios, escribanos y profesionales universitarios. En todos los países hay programas voluntarios de ahorro adicional (“tercer pilar”).

*El papel del Estado: ¿es el sistema privado inmune a la ingerencia estatal?*

Las reformas estructurales eliminan el monopolio centralizado público en la administración y lo substituyen por un sistema descentralizado con administradoras privadas que compiten entre sí, y el asegurado tiene la propiedad de la cuenta individual. Se aduce que estas características impedirán la tradicional ingerencia estatal y política en el sistema privado. Sin embargo, el Banco Mundial (1994) estaba consciente de dos problemas que podrían surgir: *a)* por cuanto el gobierno manejó mal el sistema público de pensiones, no se puede confiar en él para regular adecuadamente los sistemas privados; y *b)* si el gobierno regula y garantiza los sistemas privados podría terminar controlando sus fondos. Para enfrentar estos dilemas el Banco estableció como condición para el éxito de una reforma estructural de pensiones que el Estado se comportase bien.

La OIT expandió en la segunda preocupación: el papel importante del Estado en un sistema privado como regulador, supervisor, financista y proveedor en la transición puede abrir la puerta a su intervención negativa, por ejemplo, ejerciendo presión para colocar la inversión del fondo en títulos de deuda pública e impidiendo la diversificación de la cartera (Beattie y McGillivray 1995). Barr (2000) reiteró que el gobierno puede reducir el rendimiento real del fondo de pensión en un sistema privado requiriendo a las administradoras que inviertan en valores públicos y pagándoles un interés por debajo del mercado o aboliendo o reduciendo beneficios tributarios. El ex economista jefe del Banco Mundial añadió que los países menos desarrollados no tienen mercados de capitales o éstos no están desarrollados, y los organismos públicos tienen usualmente menor capacidad reguladora, de ahí que el espacio potencial para maniobras del Estado sea mayor (Orszag y Stiglitz 2001). Antes de que ocurriera la crisis argentina, el autor señaló que las altas tasas de interés generadas por los papeles de deuda pública en que estaba invertido la mayoría del fondo de pensiones y que determinaban su elevado rendimiento eran insostenibles a largo plazo (Mesa-Lago 2001a).

Más aún, los sistemas privados no podrían funcionar sin un papel estatal fundamental: la afiliación es obligatoria, existe una superintendencia pública (sufragada por el Estado en algunos países), y el Estado financia tres componentes del costo fiscal durante la transición: el déficit del sistema público, el bono de reconocimiento y la pensión mínima, así como pensiones asistenciales. El Banco Mundial reconoce, en un nuevo Informe sobre el desempeño de los sistemas privados de pensiones, que el Estado determina tres elementos cruciales del sistema: la prestación definida en el primer pilar básico, la cotización definida en el segundo pilar obligatorio de capitalización, y los incentivos impositivos para estimular la cotización al tercer pilar voluntario de capitalización (Gill, Packard y Yermo 2003).

En la mayoría de los países con reforma estructural entre 57% y 90% del fondo de pensiones estaba invertido en 2003 en títulos públicos de deuda y el Estado fija el interés, lo cual determina el rendimiento del fondo y el monto de la pensión futura. Esta dependencia tuvo efectos adversos en Argentina donde el Estado presionó para que los instrumentos que estaban denominados en dólares se convirtieran en préstamos garantizados denominados en pesos, con la crisis el Estado devaluó el peso y redujo los intereses, por lo que el valor del fondo y la pensión futura disminuyeron de manera drástica. Esto demuestra que no es cierta la supuesta inmunidad del sistema privado contra la interferencia política. Una encuesta tomada en 2000 en Argentina antes de la crisis y por encargo de la Superintendencia, demostró que 66% de los asegurados creía que el sistema era dependiente de los cambios políticos. Argentina no es un caso único, en El Salvador, la dolarización de la economía provocó una fuerte caída de las tasas de interés y del rendimiento del fondo en 2002; por otra parte, el costo fiscal de la transición ha sido mucho mayor que lo proyectado, no se ha creado el Fondo de Amortización para financiar el déficit fiscal, y los recursos presupuestarios legales disponibles cubren sólo 12% del costo actual, por lo que se ha demorado la emisión de los “certificados de traspaso” (bonos de reconocimiento). En Bolivia el gobierno ha intentado forzar un cambio de títulos públicos de deuda denominados en dólares en poder de fondos de pensiones por bonos en la moneda nacional con menos valor y mayor riesgo. Antes de comenzar a funcionar el nuevo sistema en Ecuador, el Estado adeuda al seguro social US\$3,000 millones y, si no paga esa deuda, el primer pilar comenzará quebrado (Mesa-Lago 2004).

El Banco Mundial reconoce ahora que la capacidad del sistema privado para aislarse del abuso de los gobiernos pudo haber sido “sobre vendida por los reforma-

dores”: políticas fiscales y monetarias insostenibles pueden poner en peligro incluso sistemas de capitalización bien implementados.

En Argentina hay desilusión con la confianza excesiva que se puso en el segundo pilar así como un sentimiento creciente que el nuevo modelo no es tan diferente a las promesas sobre el modelo de reparto hechas por gobiernos no confiables [y la interferencia del gobierno] ha herido de forma profunda la credibilidad del sistema e incrementado la probabilidad de un rechazo de la reforma estructural... los segundos pilares privados no han sido efectivamente aislados de la interferencia política [porque] los fondos de pensiones son actualmente usados por los gobiernos como fuentes cautivas de financiamiento (Gill, Packard y Yermo 2003: 4, 12, 33, 102).

*¿Los traspasos del sistema público al privado se basan en las bondades de éste?*

También se asume que el sistema privado es mejor que el público, por lo cual se traspasará la mayoría de los asegurados. Las estadísticas disponibles en 2003 parecían confirmar dicho supuesto: en los nueve países el promedio de afiliados en el sistema privado (o componente privado del sistema mixto) era 85% del total de afiliados, mientras que el promedio de los afiliados en el sistema público era 15% del total. Más aún, 100% de los afiliados estaban en el sistema privado en Bolivia, México y Costa Rica, y 91% a 98% en Chile, El Salvador y Perú (véase cuadro 1). Pero los traspasos no dependen sólo de las bondades del sistema privado sino también de otras variables: *a)* la libertad del asegurado para quedarse en el sistema público o pasarse al privado, así como la edad del asegurado en algunos países; *b)* medidas legales, incentivos y garantías otorgados por el Estado para promover el traspaso, a más de la publicidad; *c)* el tiempo que lleve funcionando la reforma; *d)* la tasa de retorno del sistema público comparada con el rendimiento de la inversión (retorno del capital) en el sistema privado, y *e)* los riesgos políticos en ambos sistemas.

Por ejemplo, en los tres países en que 100% de los asegurados está en el sistema privado o mixto (Bolivia, Costa Rica y México), la ley ordenó a todos los asegurados a cambiarse, de manera que no hubo libertad de elección. Más aún, en los seis países con el modelo sustitutivo, así como en tres con el modelo mixto (Costa Rica, Ecuador y Uruguay), los nuevos asegurados que entran a la fuerza laboral están obligados a afiliarse en el sistema o componente privado. Cuando la reforma ha estado mucho tiempo en operación (por ejemplo 23 años en Chile), la última obliga-

ción combinada con el retiro gradual de los asegurados que quedan en el sistema público, genera una alta proporción de asegurados en el sistema privado. En otros tres países (El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana) los asegurados al tiempo de la reforma fueron divididos de acuerdo con su edad y el grupo mayoritario compuesto de los jóvenes fue obligado a mudarse (lo que explica en gran medida el 91% afiliado en El Salvador). En Chile al asegurado al tiempo de la reforma se le dio un plazo corto para decidir si quedarse o mudarse, pero la cotización en el sistema privado se redujo dando un fuerte incentivo para el traspaso, además la reforma chilena ha sido la más generosa en cuanto a garantías estatales en el sistema privado (por todas las razones explicadas, 98% de los asegurados chilenos está en el sistema privado). En Perú, originalmente la edad de retiro y cotización del sistema público eran más bajas que en el privado y había libertad para escoger, por lo que pocos asegurados se estaban mudando; para promover el cambio el gobierno homologó la edad del retiro en ambos sistemas e incrementó la cotización en el público por encima del nivel en el privado. Además, en Perú y Argentina, los asegurados que se han pasado al sistema privado no pueden regresar al público, por todo ello en estos dos países 96% y 80% de los asegurados están en el sistema privado. En varios países, si el trabajador no ejerce su derecho a elección de administradora dentro de un plazo, el Estado, el patrono o un sorteo lo asignan a una administradora. La publicidad ha sido también un factor crucial en el traspaso, ya que el sistema privado ha prometido mejores pensiones y costos administrativos inferiores al sistema público, así como protección contra la inferencia gubernativa.

En contraste con los otros países, el sistema público de Colombia (modelo paralelo) ha retenido el 55% de los asegurados, mientras que el de Uruguay (modelo mixto) ha mantenido el 49%. En Colombia el sistema público fue enteramente reformado y financieramente fortalecido, tiene una reserva similar a la del sistema privado (SBC 2003) y su régimen financiero es de CPC en vez de reparto. Las condiciones de acceso a las prestaciones y las cotizaciones son iguales en ambos sistemas, la tasa de retorno en el sistema público (la fórmula para computar el beneficio) hasta 2003 era superior a la tasa de retorno del capital en el sistema privado, y los asegurados tenían libertad para cambiar de sistema cada tres años. Pero la ley de reforma de 2002 endurecerá gradualmente las condiciones en 2005-2014: aumentará la edad de retiro en dos años, incrementará los años de cotización en cinco años y reducirá la tasa de reemplazo en cinco puntos porcentuales, además el periodo mínimo para cambiar de sistema se aumentó en 2003 de tres años a cinco

años y no puede cambiarse de sistema diez años antes del retiro. Como resultado de estos cambios la tasa de retorno del sistema público bajará y quizás será menor a la tasa de retorno del capital, revirtiendo el incentivo anterior a la reforma de 2002 (LRP 2002). En Uruguay, la ley dio un plazo a los mayores de cuarenta años para escoger entre el sistema público reformado y el sistema mixto y la mayoría prefirió el primero; además, sólo los asegurados que tienen cierto nivel de ingreso pueden afiliarse al sistema mixto (Mesa-Lago 2004).

### *Sistemas públicos*

#### *La multiplicidad en los sistemas públicos*

En todos los países (excepto Panamá) las fuerzas armadas tienen programas separados; también en cinco países hay programas especiales para funcionarios públicos o los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para maestros, bancarios y otros grupos bien organizados e influyentes. Virtualmente en todos los países hay programas voluntarios que otorgan pensiones complementarias a ciertos grupos.

El sistema de Panamá es el más unificado de la región pues hay un solo programa que cubre a todos los trabajadores privados y públicos; además hay programas voluntarios de pensiones complementarias. Cuba unificó 51 programas de pensiones independientes, pero aún tiene tres programas: general (gestionado por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social); fuerzas armadas, y seguridad interna; no hay programas de pensiones complementarias. Guatemala tiene tres programas: general (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social: IGSS); funcionarios públicos, y fuerzas armadas; además hay 14 esquemas de pensiones complementarias para empleados públicos y privados. En Brasil hay cuatro programas principales: general (Régimen General de Previsión Social: RGPS) para asalariados privados urbanos y en empresas estatales, así como empleados de dos tercios de los municipios; funcionarios públicos federales o de la Unión, incluyendo a los tres poderes y las fuerzas armadas, y empleados en los 27 estados y un tercio de los municipios (hay numerosos programas en los estados y municipios); Brasil tiene el mayor número de esquemas voluntarios de pensiones complementarias en la región. Honduras tiene siete programas: general (Instituto Hondureño de Seguridad Social: IHSS); poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, e instituciones autónomas; maestros; la universi-

dad principal; fuerzas armadas; periodistas, y el banco central. Paraguay también tiene siete programas: general (Instituto de Previsión Social: IPS) para asalariados privados, empleados de entidades públicas descentralizadas, servidores domésticos y trabajadores independientes; Poderes Ejecutivo y Judicial; Poder Legislativo; maestros; fuerzas armadas y policía; bancarios; municipios; ferrocarriles, y gráficos; hay dos programas de pensiones complementarias. Venezuela tiene probablemente el sistema más segmentado: general (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales: IVSS) para asalariados privados, obreros y funcionarios públicos (los últimos incorporados desde 1991), trabajadores independientes y servidores domésticos; funcionarios del gobierno central, estados y municipios (hasta 1991); y regímenes especiales para el Poder Judicial, Poder Legislativo, fuerzas armadas, policía, banco central, contraloría, fiscalía, ministerio de educación, docentes universitarios, petróleo, y electricidad de Caracas, así como unos 400 programas más, pero la ley de 2002 estipula la integración de todos los programas (véase cuadro 2).

CUADRO 2  
UNIDAD Y MULTIPLICIDAD EN LOS SISTEMAS PÚBLICOS, 2003-2004

		<i>Sistema Público General</i>		<i>Grupos Separados del Sistema público General</i>			
		<i>Institución Gestora</i>	<i>Sector Cubierto</i>	<i>Fuerzas Armadas</i>	<i>Funcionarios Públicos</i>	<i>Otros</i>	
Brasil	4a	Ministerio	Privado	Sí b	Sí b	Estados, municipios	Sí e
Cuba	3	Ministerio	Público	Sí	No	Seguridad interna	No
Guatemala	3	Seguro social	Privado	Sí	Sí	No	Sí
Honduras	7	Seguro social	Privado	Sí	Sí e	Maestros, universidad, banca central, periodistas	Sí

Continuación

		Sistema Público General		Grupos Separados del Sistema público General			
		Institución Gestora	Sector Cubierto	Fuerzas Armadas	Funcionarios Públicos	Otros	
Panamá	1	Seguro social	Todos	No	No	No	Sí
Paraguay	7	Seguro social	Privado	Sí	Sí e	Maestros, bancos, gráficos, ferrocarriles	Sí
Venezuela	13	Seguro social	Privado y público	Sí	Sí d	Banca central, contraloría, fiscalía, universidades, etcétera	Sí

<sup>a</sup> Programas principales, hay otros en parte de los estados y los municipios.

<sup>b</sup> El programa de funcionarios públicos incluye a las fuerzas armadas y parte de los estados y municipios.

<sup>c</sup> Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial e instituciones autónomas.

<sup>d</sup> Programa cerrado para funcionarios del gobierno central, estados y municipios antes de 1991.

<sup>e</sup> Tiene el mayor número en toda la región.

Fuentes: Legislación de los países; Mesa-Lago 2004.

En Brasil ha habido un proceso de unificación parcial que ha tomado fuerza con las reformas paramétricas de 1998-2004. La ley de reforma venezolana de 2002 estipula que en cinco años deberán incorporarse todos los sectores en un sistema integrado, pero los programas separados coexistirán con dicho sistema hasta que se extingan todos los derechos en aquéllos; los regímenes especiales podrán convertirse en programas voluntarios de pensiones complementarias (LOSS 2002).

#### *El papel predominante del Estado y sus efectos usualmente adversos*

En Cuba el Estado juega el papel más importante en la gestión del sistema de pensiones: el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS) administra todos los

programas de pensiones (seguro y asistencia), salvo las fuerzas armadas y la seguridad interna gestionadas por sus respectivos ministerios; los órganos locales de poder popular administran algunas pensiones menores y las asistenciales. En Brasil el programa general (RGPS), el de los trabajadores rurales y el de pensiones asistenciales son administrados por el Estado, mientras que los programas de funcionarios públicos (incluyendo las fuerzas armadas) son gestionados por la Unión, los 27 estados y los municipios. La reforma paramétrica de 2003-2004 estipula que sólo habrá un programa en cada estado, homologa las condiciones de los funcionarios públicos en los tres niveles y sienta las bases para una futura unificación del sistema. Los programas voluntarios de pensiones complementarias son administrados por entidades públicas o privadas, las primeras gestionan 68% del fondo total y las segundas el 32% restante; diversos órganos supervisan estos programas y hay un proyecto de ley para crear una agencia unificada de regulación y supervisión (MPAS 2002). En Guatemala el programa general (IGSS) es autónomo, mientras que el de funcionarios públicos es administrado por el Estado y el de las fuerzas armadas por el ministerio de defensa; los fondos de pensiones complementarias son gestionados por sociedades financieras, bancos y compañías de seguro, reguladas o supervisadas por la superintendencia bancaria. En Honduras los siete programas de pensiones son administrados por instituciones autónomas sin coordinación entre ellos; una comisión nacional de banca y seguros supervisa las inversiones del IHSS. En Panamá la CSS es una entidad autónoma y los fondos complementarios son administrados por entidades privadas. En Paraguay cada uno de los siete programas es administrado por una entidad autónoma y no existe coordinación entre ellas, ni un ente general supervisor. En Venezuela todos los programas públicos son entidades autónomas y hasta ahora no ha habido coordinación ni un organismo supervisor; la ley de 2002 estipula que el sistema integrado de seguridad social tendrá varias instituciones gestoras: la Rectoría estará a cargo del ministerio competente; la Tesorería de Seguridad Social, independiente del fisco, será responsable de la recaudación, inversión y distribución de los fondos (podrá contratar con el sector privado la recaudación y asesoramiento en inversión, sin transferir la propiedad); el Instituto Nacional de Pensiones y otras Asignaciones Económicas, de carácter autónomo, será el administrador de este programa; y la Superintendencia de Seguridad Social, también autónoma, se ocupará de la regulación, fiscalización y control de todo el sistema de seguridad social (LOSSS 2002).

En la mayoría de los países el Estado ha jugado un papel negativo en el financiamiento, porque no ha cumplido con sus obligaciones y se ha beneficiado del uso de los fondos de pensiones; excepciones son Brasil y Cuba donde el Estado ha finanziado el déficit previsional. En Guatemala el Estado no ha pagado el aporte legal del 25% del costo de las pensiones, debe sumas considerables al IGSS que se han ido depreciando a través del tiempo y sus fondos están depositados en el banco central o invertidos en títulos públicos con bajo rendimiento. En Honduras el Estado no pagó por muchos años su cotización del 0.5% como tercera parte al IHSS, le adeuda una suma considerable, es responsable del 64% de la mora total, y la mayoría de los fondos del IHSS están depositados en el banco central que abona una tasa de interés por debajo de la del mercado. En Panamá el Estado es responsable del 26% de la mora total y los fondos de la CSS tienen que ser depositados en el banco nacional que paga una tasa de interés por debajo de la tasa de mercado. En Paraguay el Estado no ha cumplido con su obligación de aportar 1.5% al IPS como tercero. En Venezuela el Estado usualmente no ha sufragado su cotización de 1.5% al IVSS, es su principal deudor y hasta 1993 se benefició del depósito obligatorio de sus fondos en el banco central y la inversión en valores públicos de deuda, los cuales tuvieron rendimientos reales negativos (Mesa-Lago 2004).

## IV. LA UNIFORMIDAD DE TRATO EN LOS SISTEMAS PRIVADOS Y PÚBLICOS

Las reformas estructurales han introducido un proceso de homologación de condiciones de acceso en los sistemas públicos no cerrados, así como condiciones homólogas dentro del sistema privado y, en la mayoría de los países entre los dos sistemas. No obstante, a pesar de las alegadas ventajas del sistema privado, las reformas han mantenido excluidos y con programas separados que ofrecen condiciones de acceso y prestaciones posteriores, a las fuerzas armadas en todos los países menos uno, los funcionarios públicos en cinco países y otros grupos. Todos los sistemas públicos tienen múltiples programas separados del programa general con la excepción de Panamá que tiene un solo programa con condiciones de acceso homologadas. Las desigualdades en las condiciones de acceso y prestaciones entre los programas separados y el sistema general crean considerable inequidad: a mayor la segmentación del sistema, mayores las desigualdades injustificadas.

### *Sistemas privados*

#### *La homologación de condiciones de acceso*

El cuadro 3 muestra que en ocho de los 12 países, la reforma homologó las condiciones de acceso en los sistemas/componentes públicos (cerrados o abiertos) con las de los sistemas privados. Las excepciones son: Bolivia (pero sólo para los que habían adquirido el derecho a jubilación al tiempo de la reforma); Colombia en que la edad y cotización en el sistema público eran más favorables que en el privado (pero esto ha sido cambiado con la reforma de 2002); y México en que el asegurado al tiempo que la reforma, puede escoger entre las condiciones de acceso del sistema público cerrado y las del sistema privado al tiempo de su retiro.

No obstante, en cinco sistemas o componentes privados (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile y El Salvador), es posible jubilarse con edades inferiores a las normales y con menos años de cotización, cuando la cuenta individual del asegurado alcanza cierta suma determinada por la ley para asegurar una pensión mínima o su-

perior a ésta. Además, los sistemas privados han establecido una vinculación muy estrecha entre cotización y prestación, por lo que el monto de las pensiones varía de forma considerable de acuerdo con el salario del trabajador, su densidad de cotización, el rendimiento de la inversión y factores macroeconómicos fuera de su control: “El fraccionamiento de los sistemas nacionales de solidaridad en grupos pequeños crea inevitablemente una disparidad más amplia de los niveles de las prestaciones... y en este contexto el caso extremo es el de las cuentas individuales” (OIT 2002b: 100).

**CUADRO 3**  
**CONDICIONES DE ACCESO PARA LA PENSIÓN POR VEJEZ,**  
**EN SISTEMAS PRIVADOS Y PÚBLICOS,**  
**DESPUÉS DE LA REFORMA, 2004**

	<i>Sistemas Generales</i>			
	<i>Edades de Jubilación</i> <i>(Mujer/ Hombre)</i>		<i>Años de Cotización</i>	
	<i>Público</i>	<i>Privado</i>	<i>Público</i>	<i>Privado</i>
Argentina	60/65	60/65	30	e
Bolivia	50/55a	65	15a	e
Colombia	55/60b	e	20b	e
Costa Rica	65c	65c	20c	20c
Chile	60/65	60/65	10 a 20	e
Ecuador	60d	60d	30d	30d
El Salvador	55/60	55/60	25	g
México	65	65	9.5	25
Nicaragua	60/65	65	n.d.	n.d.

Continuación

	<i>Sistemas generales</i>			
	<i>Edades de jubilación (mujer / hombre)</i>		<i>Años de cotización</i>	
	<i>Público</i>	<i>Privado</i>	<i>Público</i>	<i>Privado</i>
Perú	65	65	20	20
R. Dominicana	60	60 y 65f	25 y 30f	25 y 30f
Uruguay	60	60	35	35

<sup>a</sup> Sólo para los que adquirieron el derecho al cerrarse el sistema público.

<sup>b</sup> Se aumentarán las edades a 57/62 en 2014 y las cotizaciones a 25 años en 2005-2015.

<sup>c</sup> Retiro normal con 65 años y 20 años de cotización; retiro anticipado: mujeres edad 59 años y 11 meses, hombres 61 años y 11 meses, y 39/38 años de cotización.

<sup>d</sup> También con 40 años de cotización y cualquier edad o edades 65 y 70 con 10 y 15 años de cotización.

<sup>e</sup> No se requieren edad y años de cotización específicos, sólo un monto determinado en la cuenta individual.

<sup>f</sup> Contributivo: 60 años edad con 30 años de cotización o 55 años edad con monto determinado en cuenta individual; contributivo-subsidiado: 60 edad con 25 años cotización; subsidiado: 60 para indigentes, discapacitados o madres solteras sin recursos.

<sup>g</sup> Hay tres alternativas: 25 años de cotizaciones con las edades, 30 años de cotizaciones con cualquier edad, y la acumulación de cierta suma en la cuenta individual sin tener en cuenta los años de edad y cotización.

Fuentes: Legislación de los doce países; Mesa-Lago 2004.

La mayoría de las reformas aumentaron las edades para la jubilación ordinaria o normal: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Perú y Uruguay (sólo para la mujer); en Colombia la edad se aumentará a 57/62 en 2014. Una minoría de las reformas no ha aumentado la edad (Costa Rica, El Salvador, México y la República Dominicana). Los años de cotización requeridos también se han aumentado en los sistemas públicos (cerrados o abiertos) de El Salvador, Perú, República Dominicana y Uruguay; en Colombia se aumentarán gradualmente entre 2005 a 2015. Todos los países requieren un mínimo de años de cotización para acceder el derecho a la pensión mínima, usualmente igual a los requeridos para la pensión general (basado en legislación de los doce países).

Las edades para las pensiones asistenciales usualmente son más altas que las del programa contributivo, a pesar que los beneficiarios de la primera tienen una espe-

ranza de vida menor que los de la segunda: 65 años en Chile (*versus* 60 para las mujeres) y 70 años en Argentina (*versus* 60 las mujeres y 65 los hombres), así como en Ecuador y Uruguay (*versus* 60 para ambos sexos). Excepciones son la ley de la República Dominicana que fija una edad igual para las pensiones contributivas y asistenciales (5 años menos que las contributivas-subsidiadas para independientes) y la nueva ley de Colombia, la cual reduce en tres años la edad de retiro para los beneficiarios de estas pensiones (LDSS 2001; LRP 2002; Mesa-Lago 2001b; Bertranou y otros 2002).

#### *La subsistencia de diferencias en el trato en condiciones y prestaciones*

Como ya se ha explicó anteriormente, todos los países han mantenido el régimen privilegiado de las fuerzas armadas salvo Costa Rica que no las tiene. En Chile la pensión de las fuerzas armadas se basa en el 100% del último salario y se ajusta al salario en actividad, su costo absorbía 1.3% del PIB en 2000, el triple del costo de la pensión mínima y la pensión asistencial combinadas y más que el costo del bono de reconocimiento; se intentó justificar dicha exclusión con el argumento que las carreras de los militares son más cortas y los riesgos más altos, pero igual razonamiento podría aplicarse, por ejemplo, a los mineros (Arenas de Mesa y Benavides 2003; Arias 2003). En Argentina los miembros de las fuerzas armadas pueden retirarse a los 43 años de edad con 25 años de servicios; en Colombia con sólo 15 años de servicios (el programa de las fuerzas armadas tomó 20% del costo fiscal total en 2000); en El Salvador con 50 años de edad (10 menos que el sistema general), una tasa de reemplazo máxima de 100% y, además, una suma alzada equivalente al salario promedio de los últimos cinco años por cada año cotizado (Ayala y Acosta 2001; IPSFA 2002; OIT 2002a).

También, como hemos visto, se mantuvieron programas separados de funcionarios públicos y/o otros grupos en Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, los cuales usualmente tienen condiciones de acceso más liberales y prestaciones más generosas que en los sistemas generales. Por ejemplo, en Argentina, en 2002, la jubilación promedio de los jueces de la corte suprema (financiada por el Estado) era 869% mayor que el promedio de la jubilación en el sistema público y 901% mayor que el promedio de todas las jubilaciones y pensiones de ambos sistemas; por otra parte el promedio de la jubilación en las cajas de profesionales independientes era 90% superior al promedio jubilatorio en el sistema público y el de los abogados era

204% superior; estos regímenes están virtualmente quebrados (OIT 2002a). En Colombia, los congresistas y jueces pueden retirarse con 50 años de edad *versus* 55/60 en el sistema público, ambos con 20 años de cotización, y la pensión promedio de los dos primeros es 22 veces mayor que la pensión promedio del sistema público (Ayala y Acosta 2001). En Costa Rica los jueces pueden jubilarse con 30 años de servicios y una edad menor a la del sistema general y 100% del salario del último año si tienen 60 años; los maestros igual pero con una tasa de reemplazo del 80%. En México los funcionarios del gobierno federal (ISSSTE) pueden jubilarse con 10 años de edad menos que en el sistema privado, además gozan del retiro por antigüedad (que no existe en el privado) donde se pueden jubilar con 28/30 años de servicios, su pensión es igual al último año de salario (el periodo se redujo gradualmente desde los últimos 5 años de salario) y la pensión se ajusta anualmente con el salario del personal en actividad o el IPC, el que sea más beneficioso; debido a estas condiciones excesivamente generosas el déficit actuarial cubierto totalmente por el Estado aumentará de 0.1% del PIB en 2000 a 0.4% en 2010, y el déficit acumulado en 2001-2012 equivaldrá a las reservas del Banco de México en 2003 (Moreno 2004). En Uruguay, los bancarios y escribanos, si son mujeres, pueden retirarse cinco años menos que en el sistema general, pero todos pueden acogerse al retiro temprano (45/50 de edad) con un mínimo de años de servicios (Mesa-Lago 2003c).

### Sistemas públicos

En los países con múltiples instituciones, también hay diferencias notables en las condiciones de acceso y prestaciones entre el sistema público general y los programas separados. Las edades de retiro por vejez en el sistema general de los siete países aumentan de 55/60 (mujer/hombre) en Cuba y Venezuela hasta 60/65 en Brasil y Honduras; además se requieren entre 11 y 25 años de cotización, la media de 15 años es un periodo mucho más corto que el requerido en los países con reforma estructural (véase cuadro 4). En los programas separados las condiciones de acceso son mucho más generosas y varios de ellos otorgan retiros por antigüedad, basados en años de servicios sin tener en cuenta la edad. A mayor la segmentación del sistema, mayores las diferencias injustificadas en las condiciones de acceso. En cinco países la edad de jubilación por vejez de la mujer es cinco años menos que la del hombre, lo cual combinado con una esperanza de vida más alta, resulta en una pensión promedio entre seis y siete años más larga que la del hombre.

Cuba, Venezuela y Panamá tienen las condiciones de acceso más generosas, las de Panamá son las más homologadas de la región, mientras que las condiciones de los otros dos países son diversas. Las edades de retiro por vejez en el programa general de Cuba son 55/60, las más bajas entre los siete países (iguales a las de Venezuela y a las del hombre en Paraguay, países con una esperanza de vida menor), por lo que las esperanzas de vida al tiempo de retiro son 26/20 años, las más altas con Panamá entre los siete países. Además se requieren 25 años de trabajo, el segundo periodo más largo. En el programa de las fuerzas armadas cubanas el retiro es con 25 años de trabajo y cualquier edad (también con 50 de edad y 25 de trabajo); para el personal de la seguridad interna la edad mínima es 45 años. En Venezuela las edades de retiro por vejez en el IVSS son 55/60 (los funcionarios públicos antes de 1991 pueden retirarse con 35 años de servicio y cualquier edad); las esperanzas de vida al retiro son 25/18, las terceras más altas; se requieren 14.5 años de cotización, el periodo más corto entre todos los países. En Panamá las edades de retiro por vejez son 57/62, la más baja para la mujer después de Cuba y Venezuela, lo cual resulta en esperanzas de vida de 27/19, las más altas junto con Cuba entre los siete países; además se requieren 15 años de cotización, la media entre los siete países.

CUADRO 4  
CONDICIONES DE ACCESO A LA PENSIÓN POR VEJEZ  
EN EL SISTEMA GENERAL, 2004

Países	Edades de Retiro por Vejez (Mujer / Hombre)	Esperanza de Vida (años al retiro) (Mujer / Hombre)	Años de Cotización
Brasil	60 / 65 b	19 / 13	11 a 15b
Cuba	55 / 60	26 / 20	25c
Guatemala	60	20 / 18	15
Honduras	60 / 65	21 / 15	15
Panamá	57 / 62	26 / 20	15
Paraguay	60d	n.d.	25d
Venezuela	55 / 60	25 / 18	14.5

<sup>a</sup> La ley de 2002 no estipula las condiciones de acceso y mantiene en vigor las existentes hasta que se regulen las nuevas.

<sup>b</sup> Retiro por edad en RGPS con salario base igual al 80% del promedio de los mejores años ajustados desde 1994; hay otras opciones.

<sup>c</sup> Años de trabajo.

<sup>d</sup> También 55 de edad con 30 años de cotización y tasa de reemplazo de 80%.

Fuente: Legislación de los ocho países; Mesa-Lago 2004.

El sistema brasileño es uno de los más diversos y complejos. En el RGPS hay un retiro por edad y otro por antigüedad. Las edades de retiro en el primero son 60/65, a más de 11 años de cotización que se aumentarán gradualmente hasta 15 años (en el programa rural las edades se reducen a 55/60, lo cual es justo por la menor esperanza de vida de este sector, y 15 años de trabajo si no hay cotización). La jubilación por antigüedad requiere 30/35 años de cotización (mujer/hombre) con cualquier edad para los asegurados después de 1998, pero exige edades mínimas de 48/53 y 25/30 años de cotización para los asegurados antes de 1998. Las edades del retiro por edad (60/65) resultan en esperanzas de vida de 19/13 años, pero a las edades mínimas del retiro por antigüedad dichas esperanzas se incrementan a 30/24 (para los asegurados en 1998), estas últimas las más altas entre los siete países. Los

programas de la Unión, los estados y municipios tienen condiciones de acceso aún más generosas basadas en el retiro por antigüedad con 25/30 años de cotización o con edades mínimas de 53/48 (la reforma de estos programas fue aprobada por la Cámara Baja en agosto de 2003). Por el contrario, las pensiones asistenciales se conceden a los 67 años de edad (siete años más para la mujer y dos años más para el hombre que en el RGPS) o discapacitados cuyo ingreso familiar por persona no excede 25% del salario mínimo (MPAS 2002b; Schwarzer 2004).

Los tres países del grupo tardío-bajo tienen condiciones de acceso muy diversas, relativamente más liberales en Guatemala, seguidas de Paraguay y las más estrictas las de Honduras que es país de menor grado de desarrollo. En Guatemala la edad de retiro por vejez en el IGSS es 60 años para ambos sexos y, a pesar de esta baja edad, las esperanzas de vida al tiempo de retiro son 20/18, relativamente bajas entre los siete países; se requieren 15 años de cotización, que es la media. Pero el programa de funcionarios públicos requiere sólo 50 años de edad y 10 de cotización o 20 años de cotización con cualquier edad, mientras que en el programa de las fuerzas armadas es posible retirarse con 20 años de servicio y cualquier edad. En Paraguay la edad de retiro por vejez en el IPS es 60 años para ambos sexos, con 25 años de cotización, o 55 años de edad con 30 años de cotización; la última edad es la más baja entre los hombres en toda la región; pero los períodos de cotización están entre los dos más largos en los siete países y son difíciles de cumplir teniendo en cuenta las condiciones del mercado laboral. En varios de los otros programas (funcionarios públicos, fuerzas armadas, etcétera) se requieren sólo entre 15 y 25 años de servicios, sin tener en cuenta la edad; los parlamentarios pueden retirarse con 55 años de edad y 10 de servicios o con 60 de edad y 5 de servicios. En Honduras las condiciones de acceso en el IHSS son estrictas relativas al nivel de desarrollo del país: las edades de retiro por vejez son 60/65 (iguales a las de Argentina, Brasil y Chile y superiores a las de Costa Rica, Cuba y Uruguay), por ello las esperanzas de vida al tiempo del retiro se colocan entre las dos más bajas; se requieren 15 años de cotización. Las condiciones de acceso y prestaciones son mucho más liberales en los otros programas: 58 años de edad y 10 de cotización en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; 50 y 10 en el magisterio y 18 años de servicios con cualquier edad en las fuerzas armadas (Mesa-Lago 2004).

## V. EL COSTO ADMINISTRATIVO EN LOS SISTEMAS PRIVADOS Y PÚBLICOS

### *Sistemas privados*

El supuesto que el sistema privado y la competencia reducen el costo administrativo (en comparación con un sistema público) ha sido rebatido de manera teórica por tres prestigiosos economistas, con el argumento que la descentralización resulta en una pérdida de economías de escala, en la generación de gastos significativos de publicidad y porque la competencia sólo impide rentas excesivas pero no asegura bajos costos ya que el nivel de estos está determinado por la estructura de las cuentas (Orszag y Stiglitz 2001; Barr 2002). Por otra parte, como se verá a continuación, la alegada competencia no funciona de manera adecuada en muchos países. Un obstáculo a la comparación en los costos administrativos entre los sistemas privados y públicos, es la forma diversa de calcularlos: usualmente como un porcentaje del salario en los privados, y como un porcentaje del gasto en los públicos. No obstante, una comparación en El Salvador entre los costos administrativos del sistema público (combinando los programas de empleados de los sectores privado y público) antes de la reforma (1996), y los del sistema privado actual (2003), ambos como porcentaje de los salarios, resulta en un incremento de 0.5% a 2.98% (Mesa-Lago y Durán 1998, véase cuadro 6). Comparaciones hechas en otros tres países indican también un aumento en el costo administrativo del sistema privado sobre el público (Uthoff 2003). Pero se necesita una comparación sistemática entre todos los países.

### *Fallas en la competencia*

Se aduce que la competencia entre las administradoras es el fundamento del sistema privado, porque aquellas fomentan la eficiencia y con ello reducen el costo administrativo. En teoría las administradoras compiten por los asegurados y éstos tienen la información y calificación necesarias para que de manera racional seleccionen las mejores, es decir, las que carguen una comisión más baja y abonen un rendimiento más alto, porque ello conlleva una cuenta individual del asegurado mayor y una pensión mejor. Las administradoras privadas han aumentado la eficiencia

ciencia en el mantenimiento de la cuenta individual y en la información periódica que entregan al asegurado del estado de la misma; también en Chile han simplificado el trámite de solicitud de la prestación y reducido notablemente el tiempo para iniciar su pago. Pero hay que indagar si realmente funciona la competencia en la práctica, y si ésta y la mejora en la eficiencia han reducido el costo administrativo.

En su análisis del desempeño de los sistemas privados en la últimos diez años, el Banco Mundial encontró fallas graves en la competencia: *a) la industria es oligopólica y tiene una clientela cautiva, b) hay una alta y creciente concentración que es preocupante y puede serlo aún más en el futuro, c) las restricciones al número de veces por año que un asegurado puede cambiar de administradora, con el fin de reducir los gastos de operación, han institucionalizado lo que antes era un oligopolio de hecho y hace “evidente la confabulación y el desarrollo de un cartel poderoso”, d) “la evidencia de América Latina claramente demuestra que la competencia entre las administradoras por parcelas de mercados que son relativamente pequeños sólo genera comisiones más altas”, y e) “la industria de fondos de pensiones en la región es cualquier cosa menos que un buen ejemplo de competencia”* (Gill, Packard y Yermo 2003: 4344, 112, 174, 176).

**CUADRO 5**  
**COMPETENCIA ENTRE ADMINISTRADORAS**  
**EN EL SISTEMA PRIVADO, DICIEMBRE 2003**

<i>País</i>	<i>Afiliados (miles)</i>	<i>Número de Administradoras</i>	<i>Afiliados en las tres administradoras mayores (%) a</i>
Argentina	9, 463	12	57
Bolivia	846	2	100
Colombia	5, 013	6	66
Costa Rica	1, 140	8	82
Chile	6, 979	6 b	79

Continuación

País	Afiliados (miles)	Número de Administradoras	Afiliados en las tres administradoras mayores (%) <sup>a</sup>
El Salvador	1,074	3 c	100
México	31,398	12	44
Perú	3,192	4	76
Uruguay	635	4	87

<sup>a</sup> Diciembre 2002.

<sup>b</sup> Marzo de 2004.

<sup>c</sup> Una administradora estaba en quiebra y a punto de desaparecer.

Fuentes: dos primeras columnas de AIOS 2004; última columna de Mesa-Lago 2004.

La competencia depende en gran medida del tamaño del mercado de asegurados y el cuadro 5, con cifras a fines de 2003, indica que a mayor el número de éstos, mayor el número de administradoras y viceversa: México tiene 31 millones de asegurados y 12 administradoras; Argentina 9.5 millones y 12; Chile 7 millones y 6; Colombia 5 millones y 6 (pero tiene administradoras múltiples, lo que facilita un número mayor); Perú 3 millones y 4; Costa Rica 1 millón y 8 (como en Colombia hay administradoras múltiples); El Salvador 1 millón y 3 (una estaba en quiebra); Bolivia 846,000 y 2, y Uruguay 635,000 y 4 (también tiene administradoras múltiples).

En Bolivia, el pequeño mercado obligó al gobierno a autorizar sólo dos administradoras, dividió a los asegurados por su domicilio entre las dos, y prohibió el cambio de administradora hasta 2002; la fusión de los dos bancos españoles propietarios de las dos administradoras resultó en un monopolio virtual en 2000. Aunque hay 12 administradoras en la Argentina, la superintendencia ha admitido: "Si bien no se puede afirmar categóricamente que el mercado de AFJP sea oligopólico, presenta numerosas características que constituyen los rasgos principales de dicho modelo" (SAFJP 2002b). En todos los países el número de administradoras primero crece y después disminuye a través de fusiones: en Argentina el número cayó de 25 a 12; en Chile de 21 a 6; en México de 17 a 12; en Colombia de 10 a 6; en Perú de 8 a 4; en Uruguay de 6 a 4, y en El Salvador de 5 a 2; en Costa Rica el sistema tie-

ne sólo dos años pero el número ha caído de 10 a 8 (AIOS 2004; Mesa-Lago 2004).

Por todo lo dicho, los países con un mercado de asegurados muy pequeño, no deberían copiar al carbón los sistemas de los países grandes, ya que corren un alto riesgo de que no funcione la competencia, la base esencial del sistema privado. Después de promulgada la ley de reforma en Nicaragua había cinco empresas extranjeras interesadas en ser administradoras, luego el número se redujo a tres y en 2003 no se dieron noticias sobre el número. Problemas similares confrontarán Honduras, Guatemala, Paraguay y otros países, si deciden adoptar este sistema. Los países pequeños también tendrán que decidir si debe haber sólo administradoras privadas, como en la mitad de los países, o múltiples como en la otra mitad, porque esto último permitirá un mayor acceso de administradoras en el mercado. Otro tema importante es el giro exclusivo, es decir, las administradoras sólo pueden dedicarse a gestionar fondos de pensiones y tienen que crear una infraestructura propia al nivel nacional (edificios, equipo, personal), lo cual es muy costoso. En los países con un número de asegurados muy pequeño, debería considerarse que las administradoras utilicen infraestructura de otras instituciones financieras (bancos, compañías de seguros, etcétera), guardando la cautela adecuada y con la separación adecuada, a fin de facilitar la entrada al mercado, promover una mayor competencia y disminuir el costo. La República Dominicana incluyó esta medida y, a mediados de 2004, había nueve administradoras aprobadas, a pesar de tener una fuerza laboral similar a la de Bolivia.

Aun donde existe un número considerable de administradoras, la competencia puede ser afectada por una excesiva concentración. La última columna del cuadro 5 exhibe la concentración de asegurados en las tres administradoras mayores a fines de 2002: 100% en Bolivia y El Salvador; 79% a 87% en Chile (creciendo constantemente desde 60% en 1983), Costa Rica y Uruguay; 57% a 76% en Argentina, Colombia y Perú. En México sólo hay 44%, porque la ley establece un límite de afiliación por administradora de 20% del total de asegurados.

Si las tres administradoras mayores son las mejores, la concentración no sería negativa; pero en Chile no son esas tres administradoras las que cobran la comisión más baja y abonan el rendimiento más alto, de manera sistemática a través del tiempo. Los asegurados escogen esas tres administradoras, aunque no son las mejores, por tres razones: *a)* la gran mayoría de los asegurados no tiene la información y/o la calificación necesarias para hacer una selección adecuada, *b)* la publicidad

usualmente vende una imagen de seguridad y solidez pero no provee al asegurado información comparativa sobre las comisiones y el rendimiento para poder identificar las mejores administradoras, y c) muchos asegurados son afiliados por vendedores o promotores, los cuales cobran una comisión pagada por la administradora cada vez que le transfiere a un asegurado (Mesa-Lago 2001a). En Chile llegó a haber un vendedor por 160 asegurados activos en 1998, pero la relación ha caído drásticamente desde entonces porque se pusieron trabas a los cambios; en Argentina la relación era de uno por 131 asegurados en 2002 (SAFP 1998-2004; SAFJP 2002a). Con frecuencia los promotores han engatusado a los asegurados para que se cambien de administradora ofreciéndoles regalos, para evitar esto algunos países han prohibido estas prácticas. La superintendencia de Argentina ha admitido que “la competencia por medio del incremento en gasto de publicidad y promoción parece ser más efectiva que la reducción de las comisiones y el incremento de la rentabilidad” (SAFJP 2002b: 20). Las administradoras a menudo compiten por atraer a los asegurados de sus rivales en vez de esforzarse por afiliar a trabajadores no cubiertos.

#### *Componentes y tendencias del costo administrativo*

El costo administrativo tiene dos componentes (comisión y prima) y se fija usualmente sobre el salario (como un porcentaje y/o suma fija) o, en algunos países, sobre el saldo de la cuenta individual. Se paga a la administradora para que gestione la cuenta individual, la inversión del fondo y la pensión de vejez, y se financia sólo por el asegurado (salvo en Colombia, en que el empleador paga el 75% y el asegurado el 25%). Parte del costo administrativo constituye la prima que se traspasa por la administradora a una compañía de seguros privada para que proteja contra los riesgos de invalidez y muerte (excepto en México y Colombia, donde estos riesgos se cubren por el sistema público). El cuadro 6 exhibe el costo administrativo (comisión más prima) como porcentaje del salario, pero la comparación es compleja porque puede haber comisiones distintas que son difíciles de unificar en un promedio.

El costo total en Bolivia es 2.21%, el más bajo entre todos los países, debido a que no hay competencia ni publicidad, por ello la comisión a la administradora es sólo de 0.5%, pero la prima de 1.71% es la segunda más alta. El costo total va subiendo: 2% en República Dominicana (0.5% comisión y 1% prima); 2.54% en Argen-

tina (1.33% la comisión y 1.21% la prima); 2.26% en Chile (1.55% y 0.71%); 2.82% en Uruguay (1.93% y 0.90%); 2.98% en El Salvador (1.71% y 1.28%); 3% en Ecuador y Nicaragua (aún no hay distribución); 3.19% en Perú (2.27% y 0.92%); 3.50% en Colombia (1.92% y 1.58%), y 4.01% en México (1.51% y 2.5%) (AIOS 2004; Mesa-Lago 2004). En México la prima administrada por el sistema público es la más alta y aumenta el promedio del costo total. En Costa Rica no hay cargo sobre el salario sino una comisión entre 6% y 10% sobre el rendimiento del fondo, para crear un incentivo que mejore el rendimiento. La comisión es tan baja en la República Dominicana porque, además, se puede cargar hasta 30% sobre el rendimiento que sobrepase el interés de los certificados de depósito en la banca comercial (LDSS 2001).

CUADRO 6  
COSTO ADMINISTRATIVO COMO PORCENTAJE DEL SALARIO EN EL SISTEMA  
PRIVADO, DICIEMBRE 2003

País	Depósito en cuenta individual	Administración (comisión más prima)a	Deducción Total	Costo administrativo (% de deducción total)
Argentina	4.46	2.54	7.00	36.28
Bolivia	10.00	2.21	12.21	18.10
Colombia	10.00	3.50d	13.50 d	25.93
Costa Rica	4.50	e	n.d.	n.d.
Chile	10.00	2.26	12.26	18.43
El Salvador	11.02	2.98	14.00	21.28
México	6.99	4.01	11.00	36.45
Nicaragua	7.50	3.00	10.50	28.57

Continuación

País	Depósito en cuenta individual	Administración (comisión más prima) <sup>a</sup>	Deducción Total	Costo administrativo (% de deducción total)
Perú	8.00	3.19	11.19	28.51
R. Dominicana	5.00	2.00	7.00	28.57
Uruguay	12.18	2.82	15.00	18.80
Promedio c	8.52	2.85	11.37	26.09

<sup>a</sup> Comisión para la administradora del programa de vejez y prima para la compañía de seguro que cubre los riesgos de invalidez y muerte (esta última pagada al sistema público en Colombia y México).

<sup>b</sup> El sistema se inicia en 2003; a más del costo mostrado, se cobrará un porcentaje sobre el rendimiento de la inversión; el porcentaje para la cuenta individual se incrementa gradualmente en 5 años a 8%, no cambia el costo administrativo, el descuento total aumenta a 10% y el costo sobre el descuento a 20%.

<sup>c</sup> Promedio no ponderado de diez países (excluye a Costa Rica).

<sup>d</sup> El 0.5% se destina al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, el descuento total se aumentará en 1% en 2004 para dicho Fondo y 1% más 20052006 para la cuenta individual, para un total de 15.5% (podrá aumentarse otro 1% en 2008 si crece la economía).

<sup>e</sup> No hay comisión sobre el salario, sino un porcentaje sobre el rendimiento de la inversión.

Fuentes: AIOS 2004; Colombia, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana de Mesa-Lago 2004.

Los dos componentes del costo total exhiben tendencias diversas. La prima fluctúa entre 0.71% y 1.71% (excepto México), por lo que es el componente menor y ha tendido a disminuir en la mayoría de los países. La comisión fluctúa entre 1.51% y 2.27% (excepto Bolivia), por lo que es el componente mayor, y ha oscilado a través del tiempo pero no ha exhibido una tendencia decreciente en la mayoría de los países. La comisión, por tanto, explica en buena parte el costo total y por que éste no se ha reducido de manera significativa, uno de los retos más serios que enfrenta la reforma estructural en la región (Mesa-Lago 2001a). Pero en algunos países se observa en años recientes un incremento de la prima. En Chile el porcentaje del costo total aumentó de 2.44% en 1981 a 3.6% en 1984 y bajó a 2.26% en 2003, ligeramente por debajo de 1981, después de 22 años de reforma (SAFPB 1981-2004).

A fines de 2003, el costo administrativo como porcentaje del descuento total sobre el salario era: 18% a 19% en Bolivia, Chile y Uruguay; 21% a 29% en El Salvador, Colombia, Nicaragua y la República Dominicana; y 36% en México y Argentina (véase cuadro 6, última columna). Los promedios no ponderados de los diez países muestran que 8.52% se depositaba en la cuenta individual, 2.85% era el costo administrativo, 11.37% el total descontado y 26% era el costo administrativo como porcentaje de la deducción total. Debido a que la primera generación de pensionados soporta el grueso del costo de instalación del nuevo sistema, en Chile sólo el costo de la comisión tomó alrededor de la mitad del total aportado por un trabajador que ganaba el salario promedio, cotizó cada año al sistema y se retiró en diciembre de 2000 (Gill, Packard y Yermo 2003). Las proyecciones existentes indican que muchos asegurados no ahorrarán lo suficiente para financiar sus pensiones y la alta deducción para la gestión agrava el problema; si se redujera el costo administrativo y se distribuyera mejor entre generaciones de asegurados, un porcentaje mayor iría al depósito y podría ayudar al autofinanciamiento de las pensiones y a la reducción del costo fiscal para financiar las pensiones mínimas (UTHOFF 2002). Algunos partidarios de la reforma estructural ahora reconocen que los costos administrativos son muy altos y que la competencia por sí sola (cuando funciona efectivamente) no asegura una reducción de los mismos (Holzmann y Valdés Prieto en Holzman y Stiglitz 2001).

Buena parte del gasto administrativo va a comercialización (publicidad y comisiones de los vendedores), en Chile sumaba 26% en 1983, aumentó a 51% en 1997 y bajó a 27% en 2003, pero aún por encima de 20 años antes (SAFPB 1983-2004); en Argentina ascendían a 47% en 2003 y en Perú a 39%, ambos países están entre los que tienen los costos mayores (AIOS 2004). Otros gastos son salarios del personal y los costos de traspasos. Las restricciones a los cambios entre administradoras han reducido los gastos de operación, pero estos ahorros usualmente no se han pasado a los asegurados en forma de comisiones más bajas. La fijación del costo administrativo como porcentaje de la nómina no genera incentivos para reducirlo y sólo dos países (Bolivia y la República Dominicana) han fijado un tope bajo (0.5%). No se ha evaluado la posible ventaja de hacer los cargos sobre el saldo de la cuenta individual o el rendimiento.

El Banco Mundial reconoce que “las comisiones aún son inaceptablemente altas” en la mayoría de los países:

En Chile y unos pocos países, las comisiones se han reducido a niveles razonables, por ejemplo, menos del 20% de las contribuciones [descuento total]... es preocupante el descubrimiento de indicadores de prácticas monopólicas entre las administradoras... por ejemplo, en Perú, las comisiones se han mantenido constantes a pesar de que la proporción de costos operativos respecto a dichas comisiones cayó a la mitad entre 1998 y 2002... estas desviaciones de las cotizaciones de los trabajadores establecidas por mandato del gobierno deberían ser causa de alarma... sólo una parte pequeña de la reducción en los gastos de operación se ha pasado a los asegurados en forma de comisiones más bajas (Gill, Packard y Yermo 2003: 8, 174).

Nótese que en sólo tres países (Bolivia, Chile y Uruguay) el costo administrativo total (comisión y prima) era menor del 20% de la deducción total del salario en 2003 (exactamente entre 18.1% y 18.8%), mientras que en los ocho países restantes el costo fluctúa entre 21% y 36%, un dato importante que no menciona el Banco (véase Cuadro 6).

#### *Sistemas públicos*

Como ya se indicó, la información sobre el costo administrativo en los sistemas públicos no se calcula como porcentaje del salario sino como porcentaje del gasto, de ahí que no sea posible hacer comparaciones. Además, sólo se pudo obtener información de cuatro países y variaba entre 1.6% y 24% del gasto total (véase cuadro 7).

CUADRO 7  
COSTO ADMINISTRATIVO EN SISTEMAS PÚBLICOS, 2000-2003

<i>Países</i>	<i>Costo Administrativo (% del gasto total) a</i>
Brasil	1.6
Guatemala	16.4
Honduras	24.5
Panamá	4.6

<sup>a</sup> En Guatemala y Panamá sólo gasto de jubilaciones y pensiones, en el resto gasto de seguridad social.

Fuentes: Mesa-Lago 2004

El sistema público con mayor número de asegurados, Brasil, tiene los costos más bajos, así el costo del RGPS fue de 2.5% en 2001 y 1.6% en 2002. Panamá tiene una sola institución gestora lo cual debe reducir el costo administrativo pero un número pequeño de asegurados, el costo fue 4.6% del gasto total de seguridad social en 1998 y aumentó en 2002. Los países pequeños tienen costos administrativos más altos, así en Guatemala fue 16.4% del gasto de pensiones del IGSS en 2000 y mayor en años anteriores. En Honduras ascendió a 24.5% del total del gasto de pensiones del IHSS en 2001, el mayor de los cuatro países (se reporta una reducción de dicho gasto en 2002); una ley de 2001 estableció un tope de 30% para gastos administrativos, el cual es demasiado alto e incentiva precisamente su aumento. Por otra parte el sistema público o primer pilar del modelo mixto de Costa Rica, un país pequeño, tenía un costo administrativo muy bajo: 3% en 2000, lo cual pudiera explicarse por haber un ente gestor casi único y un porcentaje alto de asegurados (CCSS 2002). Las dos causas principales del alto costo administrativo son el exceso de personal y el costo de sus salarios y beneficios adicionales. No hay información sobre el gasto administrativo en Cuba, Paraguay (la OIT no pudo determinarlo en el sistema general) y Venezuela (Durán y Cercone 2001; Irias y otros 2002; IHSS 2003; MPS 2003; OIT 2003).

Las causas del alto costo administrativo en algunos sistemas públicos son: el exceso de empleados, así como su contratación y ascenso no siempre basados en méritos, la dificultad para despedir a empleados ineptos o que no cumplen con sus obligaciones, los beneficios generosos del personal, y la baja eficiencia (Mesa-Lago 2003b).

## VI. LECCIONES Y RECOMENDACIONES

En esta sección se extraen las lecciones principales del análisis efectuado en las tres secciones anteriores y se hacen recomendaciones para mejorar la estructura administrativa de los sistemas públicos y privados.

### *Unidad administrativa*

#### *Lecciones*

En América Latina ha ocurrido un proceso de unificación administrativa y homologación de las condiciones de acceso entre múltiples programas de pensiones, pero ha sido prolongado, difícil y desigual entre los países. Hemos notado ejemplos exitosos en países con reforma estructural y sin ella, así como en sistemas privados y públicos, pero el proceso está más avanzado en los primeros. Entre los sistemas privados, hay un alto grado de unificación en Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador y Perú; pero persiste aún segmentación notable en Argentina, Colombia y México. Entre los sistemas públicos, el de Panamá está totalmente unificado; Cuba efectuó una unificación notable pero aún persisten dos programas separados del sistema general, como en Guatemala, en los otros cuatro países hay considerable segmentación (Brasil está sentando las bases para la unificación), especialmente en Honduras, Paraguay y Venezuela (la ley de reforma del último país estipula la integración de todos los programas, excepto las fuerzas armadas). Las fuerzas armadas mantienen un programa separado en todos los países (salvo en Costa Rica y Panamá) y en nueve países los funcionarios públicos también tienen sus programas independientes (cuatro en los países con reforma estructural y cinco en los sistemas públicos). Donde las reformas estructurales cerraron el sistema público, sus pensiones se gestionan por una entidad centralizada pública pero los programas separados de las fuerzas armadas y otros que subsisten tienen administración propia. Todos estos países tienen una superintendencia pública aunque ésta carece de jurisdicción sobre los programas separados (salvo en Costa Rica). Por otra parte, la

gestión del sistema privado se ha descentralizado, repartida entre dos y doce administradoras privadas.

En todos los países el Estado juega un papel importante, con independencia del sistema. En los sistemas privados se asumió que no habría interferencia gubernativa, pero el rol del Estado es fundamental (no subsidiario como se alega), ya que ha hecho obligatoria la afiliación, regula y supervisa el sistema, financia sus costos de transición, y provee pensiones mínimas y asistenciales que constituyen la mayoría del total de las prestaciones. Pero en algunos países, el Estado no ha cumplido con sus obligaciones o ha pospuesto éstas (Bolivia, Perú) y en la mayoría de los países ha utilizado los fondos previsionales para sufragar los costos de la transición e incluso sus propios costos fiscales. La crisis de la Argentina provocó una fuerte caída en el valor del fondo previsional; la dolarización en El Salvador resultó en una disminución del rendimiento, y en Bolivia ha habido presión para seguir el ejemplo calamitoso argentino de cambiar instrumentos denominados en dólares por otros en moneda nacional. En los sistemas públicos el papel del Estado en la administración va desde un rol casi total en Cuba hasta mínimo en países que tienen múltiples programas autónomos sin coordinación entre ellos ni supervisión estatal (Paraguay, Honduras, Venezuela). En la mayoría de los sistemas públicos el rol del Estado ha tenido efectos adversos en el financiamiento, porque no ha cumplido con sus obligaciones y se ha beneficiado del uso de los fondos previsionales; con excepciones como Brasil y Cuba.

Se aduce que la libertad de elección, la competencia y las bondades del sistema privado promoverán el traspaso de afiliación hacia el mismo. En 2003, los afiliados en el sistema privado (o componente privado del mixto) fluctuaban entre 80% y 100% en siete países. Sin embargo, esto no se debió sólo a las bondades del sistema privado y la libertad de elección, pues la ley obligó el traspaso de todos los asegurados al sistema privado en tres países, redujo la cotización en el sistema privado o introdujo incentivos para el traspaso en otros dos, hizo un corte por edad e impuso al grupo más joven el traslado al sistema privado en otros cinco, y obligó a los nuevos entrantes en el mercado laboral a afiliarse al sistema privado en diez países. La retención de la mitad de los asegurados por el sistema público de Colombia se debe a que la pensión promedio de éste era superior al promedio de la privada, pero la ley de 2002 probablemente invertirá esa situación; sólo este país permite el cambio de sistema, antes cada tres años y ahora cada cinco años.

Las reformas estructurales usualmente han aumentado la eficiencia en el mantenimiento de las cuentas individuales y el informe periódico de éstas al asegurado; en algunos países han disminuido el tiempo para procesar las solicitudes de pensión y comenzar el pago de ésta. Pero aún no han generado un sistema de información asequible y comparable, así como la educación del asegurado, para que éste efectúe una selección racional y desarrolle una cultura previsional.

#### *Recomendaciones*

La unificación de los programas separados en un sistema general de previsión social es fundamental para garantizar los principios de unidad, uniformidad de trato y solidaridad, así como para permitir la portabilidad, a más de reducir costos y generar recursos con el fin de ayudar a extender la cobertura y proteger a la población vulnerable. Esta medida es aplicable a 17 países en cuanto a las fuerzas armadas, así como a 12 países (seis con sistemas privados y seis con sistemas públicos) respecto a los funcionarios públicos u otros programas separados.

Tanto en los sistemas públicos como privados, el Estado debería cumplir con sus obligaciones legales y financieras, así como abstenerse de explotar los fondos de pensiones, de lo contrario, en el largo plazo tendrá que subsidiar fuertemente los sistemas o enfrentar una población anciana desprotegida.

Las reformas estructurales deberían dar una opción transparente al asegurado para, al menos dentro de un plazo determinado, escoger entre quedarse en el sistema público y traspasarse al privado. Las condiciones de acceso a ambos sistemas deberían ser equivalentes y el Estado debería de abstenerse en otorgar ventajas a un sistema sobre el otro, así como ofrecer información apropiada al asegurado sobre las ventajas e inconvenientes de ambos sistemas.

Los sistemas públicos tendrían que mejorar la eficiencia con medidas como la eliminación del personal innecesario y sus planes de prestaciones superiores a las de los asegurados; la introducción de sistemas electrónicos para mantener la cuenta individual y controlar el pago de las cotizaciones, lo cual permitiría un procesamiento más rápido y efectivo de las pensiones. Los sistemas privados tienen que desarrollar un sistema de información comprensible y comparativa, así como educar al asegurado para que éste pueda hacer decisiones racionales y adquiera una cultura previsional.

*Uniformidad en el trato*

*Lecciones*

Las reformas estructurales, en general, han homologado las condiciones de acceso y las normas de cálculo de las pensiones en los sistemas/componentes públicos (cerrados o abiertos), así como dentro de los sistemas privados; también, en la mayoría de los países, han uniformado las condiciones de acceso en ambos sistemas, por todo lo cual han reforzado el principio de uniformidad en el trato. Entre los siete países que mantienen sistemas públicos, sólo Panamá tiene un programa unificado con condiciones homologadas para todos los asegurados; en el resto hay múltiples programas separados con condiciones de acceso y prestaciones superiores al del sistema general, las cuales generan desigualdades injustificadas y erosionan el principio de uniformidad de trato. Leyes de reforma paramétrica en Brasil y Venezuela, aún no implementadas o en proceso, intentan reforzar dicho principio.

En ocho países la reforma estructural homologó la edad de la mujer en el sistema privado, pero se mantienen cinco años de diferencia en seis sistemas públicos y en tres privados; en estos últimos la edad menor de jubilación normal combinada con una esperanza de vida mayor de la mujer, resultan en pensiones más bajas.

Las fuerzas armadas en todos los países (excepto Costa Rica y Panamá) mantienen costosos programas separados cuyas condiciones de acceso, cálculo, monto y ajuste de las pensiones son más generosos que en el programa general y reciben cuantiosos subsidios fiscales (1.3% del PIB en Chile). A pesar de las alegadas bondades e incentivos del sistema privado, las fuerzas armadas han decidido que sus programas son superiores y resistido la integración. También hay programas separados para los funcionarios públicos en 9 de los 19 países y para otros grupos poderosos en doce países: ejecutivo, congreso, judicatura, magisterio, petróleo, banca. Estos programas tienen edades de retiro por vejez menores que las del programa general o conceden pensiones por antigüedad independientes de la edad y en algunos casos ajustan la prestación con base al salario del personal activo. Los países con sistemas más segmentados sufren mayores desigualdades.

En ocho de los 12 países con reforma estructural, se homologaron las condiciones de acceso en los sistemas/componentes públicos subsistentes con las de los sistemas privados. No obstante, en cinco sistemas o componentes privados (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, El Salvador), es posible jubilarse con edades inferiores a las

normales y con menos años de cotización, cuando la cuenta individual del asegurado alcanza cierta suma determinada por la ley para financiar la pensión mínima. También ocho de los doce países con reforma estructural aumentaron las edades normales para el retiro, y ocho también incrementaron los años de cotización requeridos lo cual dificulta aún más el acceso a la pensión mínima. Los sistemas públicos no han aumentado las edades de retiro, pero tres de ellos tienen edades muy bajas en relación con sus esperanzas de vida, por lo que el periodo promedio de jubilación es 26/20 años; además la media de años de cotización requeridos es 15 años, demasiado baja y mucho menor que en los sistemas privados; estas condiciones generosas son financieramente insostenibles. La ley de reforma de Brasil aumenta las edades de retiro de los funcionarios públicos, mientras que la de Venezuela estipula un ajuste progresivo de las edades a la esperanza de vida. Los países del grupo pionero-alto, los más socialmente desarrollados en la región (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay), tienen edades normales de retiro entre cinco y diez años menos que los países menos desarrollados (Bolivia, Nicaragua y Perú) fijan 65 años para ambos sexos) que tienen una esperanza de vida menor. En los países con reforma estructural una minoría de la fuerza laboral podrá retirarse (antes de la edad normal si ha acumulado cierta suma en su cuenta individual) y recibir pensiones con tasas de reemplazo adecuadas, pero la mayoría sólo tendrá acceso a la pensión mínima.

Las pensiones asistenciales exigen 5 o 10 años de edad más que las pensiones contributivas, a pesar de que los pobres tienen una esperanza de vida menor. Las leyes de dos países (Colombia y República Dominicana), aún no implementadas, reducen la edad de retiro para las pensiones asistenciales, mientras que Brasil reduce las edades para las pensiones rurales.

#### *Recomendaciones*

A los efectos de reforzar el principio de uniformidad de trato en todos los países (así como apuntalar los principios de solidaridad y sostenibilidad financiera), los programas separados deberían ser integrados y sus condiciones de acceso homologadas con el sistema general. Si esto no fuese viable por razones políticas, habría que hacer obligatoria la incorporación para los futuros miembros de dichos sectores, así como que los actualmente cubiertos financien sus pensiones superiores o creen programas de pensiones complementarias que les permitan recibir dichas

prestaciones. Leyes recientes en Colombia y Venezuela ordenan la incorporación al sistema general de todos los programas separados (salvo las fuerzas armadas en Venezuela) y es de esperar que se implementen. La ley de reforma de Brasil uniformiza las condiciones de los funcionarios federales, estatales y municipales, además les fija una pensión máxima igual a la del programa general. En todo caso el Estado no debería subsidiar los programas separados y tendría que utilizar dichos recursos para objetivos más importantes y urgentes, como extender la cobertura y financiar pensiones asistenciales.

También es recomendable en los países con reformas estructurales que aún no lo han hecho, que se homologuen lo más posible las condiciones de acceso en cuanto a las edades normales de jubilación y cotizaciones requeridas en el sistema privado y el público. Las edades normales de retiro deberían ser ajustadas a la esperanza de vida, lo cual implicaría una reducción en algunos países (Bolivia, Nicaragua, Perú) y un aumento en otros países (Costa Rica, Cuba, Panamá, Venezuela).

Los períodos de cotización son excesivamente largos en algunos países con reforma estructural y muy cortos en algunos sistemas públicos, también deberían ser ajustados. Ambos ajustes tendrían que ser basados en cálculos actuariales. Las pensiones asistenciales deberían ser concedidas a edades similares a las de las contributivas o con una brecha más reducida que la actual, previo estudio de factibilidad financiera; en Brasil la pensión rural se concede con cinco años menos que la edad normal de retiro en el programa general y ha tenido un impacto notable en la reducción de la pobreza aunque es costosa.

### *Costo administrativo*

#### *Lecciones*

El monopolio administrativo del sistema público es criticado por carecer de incentivos para aumentar la eficiencia y reducir el costo; la experiencia de la región en gran medida confirma este argumento, pero hay excepciones notables de bajo costo administrativo en países con alta cobertura que se beneficiaron de economías de escala (por ejemplo, Brasil, también el primer público en Costa Rica). Por otra parte no hay evidencia que los sistemas privados tengan costos más bajos que los sistemas públicos.

Para que funcione la competencia en un sistema privado es esencial que haya un número adecuado de administradoras, el cual depende del tamaño del mercado de

asegurados. Los países con el mayor número de asegurados (Méjico y Argentina) tienen 12 administradoras, pero los países con un número pequeño de asegurados (Bolivia y El Salvador), sólo tienen dos. El gobierno de Bolivia dividió a los asegurados entre las dos administradoras e impidió cambios entre ellas hasta 2002; a mediados de 2004 aún había dos administradoras y el mayor accionista en ambas era un banco extranjero, por lo que existía un monopolio virtual. Aún en aquellos países donde hay un número apropiado de administradoras, ocurre una alta y creciente concentración de asegurados en las tres mayores, la cual no resulta usualmente de una selección informada basada en las bajas comisiones y altos rendimientos de las administradoras, sino de otros factores como los vendedores y la publicidad. El Banco Mundial reconoce que la industria es un oligopolio, con una clientela cautiva y creciente concentración, no hay realmente competencia y existe evidencia del desarrollo de un cartel poderoso.

Como la competencia no funciona de forma adecuada en muchos sistemas privados, el costo administrativo es muy alto y no se ha reducido de manera significativa. El costo total como porcentaje del salario oscila entre 2% en Bolivia (porque la comisión es muy baja ya que no hay competencia) y 4% en Méjico (por el alto costo del seguro de invalidez y sobrevivientes); los asegurados pagan todo este costo, salvo en Colombia donde son compartidos con el empleador. Como porcentaje de la deducción total sobre el salario dicho costo toma entre 18% en Bolivia, Chile y Uruguay y 36% en Argentina y Méjico, lo cual reduce proporcionalmente la suma depositada en la cuenta individual. La prima para cubrir los riesgos de invalidez y muerte es el componente menor del costo y ha tendido a descender (con algunas excepciones), mientras que la comisión para administrar el programa de vejez es el componente mayor y se mantiene alta y no ha disminuido significativamente en la mayoría de los países. Causas del alto costo administrativo son el mercadeo, la publicidad y las comisiones pagadas a los vendedores. Las reducciones en el costo de operación no siempre han sido transferidas a los asegurados en forma de comisiones más bajas.

En los sistemas públicos el costo administrativo como porcentaje del gasto total en cuatro países varía entre 1.6% en Brasil y 24% en Honduras; aunque se necesita información de los otros tres países, parece ser que a mayor el número de asegurados menor el costo administrativo y viceversa.

### *Recomendaciones*

Se necesita investigación para realizar comparaciones adecuadas del costo administrativo en los sistemas privados y públicos, debido a que en los primeros se fijan principalmente como porcentaje del salario o una suma fija, mientras que en los segundos se calculan como porcentaje del gasto o del ingreso. Habría que investigar si la fragmentación de las administradoras privadas ha reducido el efecto de economías de escala.

El sistema privado por sí mismo no garantiza la competencia. La superintendencia debería jugar un papel más activo en evitar monopolios u oligopolios, reducir barreras de entrada y fomentar la creación de nuevas administradoras. México ha reducido la concentración de manera notable estableciendo un tope porcentual de afiliación a las administradoras. La superintendencia y/o las administradoras tendrían que asignar recursos en mejorar la información (de manera sencilla y comprensible) a los asegurados, divulgar en los medios de comunicación el orden de las administradoras de acuerdo con sus comisiones y rendimientos netos, y educar a los asegurados para que puedan hacer una selección informada y racional entre administradoras. El Estado tendría que intervenir para lograr estas acciones, así como regular estrictamente la labor de los vendedores y establecer normas sobre la veracidad de la publicidad y su función informativa y educativa.

Los países que tienen sistemas públicos con un número pequeño de asegurados y aún no han hecho una reforma (Honduras, Panamá, Paraguay), tendrían que ser cautelosos en copiar la reforma estructural realizada en países con un número grande de asegurados, ya que es altamente probable que no funcione la competencia. Si se deciden por una reforma estructural deberían organizar administradoras múltiples (como en la mitad de los países) y permitirles usar la infraestructura existente de otras instituciones financieras para facilitar la entrada en el mercado, aumentar la competencia, aprovechar economías de escala y reducir el costo.

La fijación del costo administrativo en los sistemas privados como un porcentaje del salario y la falta de competencia efectiva no han creado incentivos para reducir dicho costo por lo que es necesario buscar alternativas que requerirían modificaciones legales. Una es fijar un tope relativamente bajo que podría ajustarse si se comprobase que no ofreciese los incentivos necesarios. Otra es fijar el costo administrativo de manera exclusiva o principal como un porcentaje del saldo de la cuenta individual o del rendimiento de la inversión, para el último habría que ana-

lizar el resultado de su aplicación en Costa Rica. En todo caso hay que asegurar que el ahorro por reducción del gasto operativo sea transferido a los asegurados a través de comisiones más bajas.

En los sistemas públicos el Estado debería regular los costos de gestión, ponerles un tope e introducir incentivos para su reducción; los gastos administrativos deberían estar sujetos a la auditoría de una entidad pública preferiblemente autónoma con autoridad suficiente. Habría que establecer topes a la contratación de empleados del seguro social, así como institucionalizar un método de contratación y ascenso asentado estrictamente en el conocimiento y el desempeño, así como del despido de empleados incompetentes o que no cumplen con sus obligaciones, y restringir los beneficios excesivos.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS DE MESA, Alberto y BENAVIDES SALAZAR, Paula, 2003, *Protección social en Chile: financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2000*, Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- ARIAS V., Hugo. 2003, "Las grandes deudas del sistema previsional chileno", *Siete+7*, Fundación Friedrich Ebert.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS): 2003, *Boletín Estadístico AIOS*, Buenos Aires, núm. 9, junio DE 2003.
- AYALA, Ulpiano y ACOSTA Olga Lucía, 2001, *Reformas Pensionales y costos fiscales en Colombia*, Santiago, CEPAL, Núm. 116, noviembre de 2001.
- BANCO MUNDIAL, 1994, *Envejecimiento sin crisis*, Oxford, Oxford University Press.
- BARR, Nicholas, 2000, *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*, Washington D.C., IMF Working Paper 139.
- \_\_\_\_\_, 2002, "Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices", *International Social Security Review*, vol. 55, núm. 2.
- BEATTIE, Roger y WARREN MCGILLIVRAY, 1995, "A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the OLD-Age Crisis", *International Social Security Review*, vol. 48, núm. 3-4.
- BERTRANO, Fabio *et al.* (eds.), 2002, *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago, OIT.
- BEVERIDGE, Sir William, 1946, *El seguro social y sus servicios conexos*, México, Editorial Jus (primera edición en español autorizada por el gobierno inglés de la versión original *Social Insurance and Allied Services*, Londres, 1942).
- CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS), 2002, *Anuario Estadístico 2000*, San José, Departamento de Estadística.
- DURÁN VALVERDE, Fabio y CERCONNE, James A., 2001, *La seguridad social en Guatemala: un análisis de los programas de salud y pensiones del IGSS*, Guatemala, Fundación Friedrich Ebert/PNUD/Sanigest, junio de 2001.
- Ecuador, 2003, <http://www.iess.org.ec>.

- GILL, Indermit *et al.*, 2003, *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America: A Regional Study of Social Security Reforms*, Washington D.C., World Bank, Latin America and Caribbean Region, julio de 2003.
- GREBER, Pierre-Yves, 1997, *An Operational Framework: The Guiding Principles of Social Security*, Ginebra, OIT, Social Security Department, marzo de 1997.
- Guatemala, 2003, <http://www.igss.org.gt>.
- HOLZMANN, Robert y STIGLITZ, Joseph (eds.), 2001, *New Ideas About Old-Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington D.C., Banco Mundial (incluye comentarios de Holzmann, Salvador Valdés-Prieto y otros al capítulo de Orszag y Stiglitz).
- HUJO, Katja, MESA-LAGO, Carmelo y NITSCH, Manfred (eds.), 2004, *¿Privatización o no de las pensiones en América Latina?: balance de dos décadas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- HUMBLET, Martine y SILVA, Rosinda, 2002, *Seguridad social: normas para el siglo XXI*, Ginebra, OIT.
- INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS (IPSFA), 2002, “Regímenes de Pensiones Vigentes en la República de El Salvador”, Turín, Seminario de la OIT, octubre de 2002.
- INSTITUTO HONDUREÑO DE SEGURIDAD SOCIAL (IHSS), 2003, *La seguridad social en Honduras*, Tegucigalpa.
- INSTITUTO NICARAGÜENSE DE SEGURIDAD SOCIAL (INSS), 2003, *Memoria INSS 2002*, Managua.
- IRÍAS SANTOS, Olga *et al.*, “Seguridad social en Honduras”, Turín, OIT, Taller sobre Regímenes de Pensiones, septiembre 30-octubre 11.
- JARAMILLO PÉREZ, Iván, 1999, “La seguridad social en Colombia”, *La Reforma de la seguridad social en América Latina: mito y realidad*, Quito, ILDIS-FES- CUNASSC.
- KLEINJANS, Kristin J., 2004, “La elección de un programa de pensión: la experiencia de Colombia”, en Hujo, Mesa-Lago y Nitsch (eds.), 2004, *¿Privatización o no de las pensiones en América Latina?: balance de dos décadas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Ley de Seguridad Social (LSS), 2001, Quito, 13 noviembre.
- Ley 797 de Reforma de Pensiones (LRP), 2002, Bogotá, diciembre.
- Ley Definitiva de Seguridad Social (LDSS), 2001, Santo Domingo, 24 abril.
- Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (LSAP), 2000, Managua, 15 marzo.
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), 2002, Caracas, 30 diciembre.

- MESA-LAGO, Carmelo, 1985, *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Santiago, CEPAL, Estudios e Informes Núm. 43.
- \_\_\_\_\_, 2000, *Comentarios a la reforma de la seguridad social en Venezuela*, Caracas, GTZ-ILDIS.
- \_\_\_\_\_, 2001a, “La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América Latina: modelos, características, resultados y conclusiones”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 54, núm. 4.
- \_\_\_\_\_, 2001b, “Social Assistance on Pensions and Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean”, en Lustig, Nora (ed.), *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*, Washington D.C., Brookings Institution y BID.
- \_\_\_\_\_, 2003a, “La seguridad social en Cuba en el periodo especial: diagnóstico y sugerencias de políticas en pensiones, salud y empleo”, en WITTE (ed.).
- \_\_\_\_\_, 2003b, *Panorama de las pensiones de seguridad social en Iberoamérica*, Alicante: II Conferencia Iberoamericana de Ministros Responsables de Seguridad Social “La Protección Social en Iberoamérica, Factor de Inclusión Social y Desarrollo Económico”.
- \_\_\_\_\_, 2003c, *Informe sobre pensiones en Uruguay, para Asociación Internacional de la Seguridad Social, Assessing the Coverage Gap: A World Report*, Ginebra, en preparación.
- \_\_\_\_\_, 2003d, “la crisis del programa de pensiones en la caja del seguro social de Panamá”, Panamá, Fundación Friedrich Ebert.
- \_\_\_\_\_, 2004, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, Santiago, CEPAL, nNúm. 144, julio de 2004.
- \_\_\_\_\_, y BERTRANOU, Fabio, 1998, *Manual de economía de la seguridad social Latinoamericana*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- \_\_\_\_\_, y DURÁN, Fabio, 1998, *Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador: antecedentes, objetivos y perspectivas*, San Salvador, Friedrich Ebert Stiftung.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS), 2002, *Todo o que você quer saber sobre la previdência social*, 2a. ed., Brasilia, julio de 2002.
- \_\_\_\_\_, 2003, *Diagnóstico do sistema previdenciário brasileiro*, Brasilia, Secretaria de Previdência Social, 27 febrero.
- MORENO CUETO, Enrique, 2004, “Sistema de pensiones del ISSSTE”, *Sistema de pensiones en México*, en BRUGADA, Clara (comp.), México, Centro de Producción Editorial.

- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), 2002a, *Diagnóstico institucional del sistema previsional argentino y pautas para enfrentar la crisis*, Buenos Aires, OIT.
- \_\_\_\_\_, 2002b, *Seguridad social: un nuevo consenso*, Ginebra, OIT.
- \_\_\_\_\_, 2003, *Paraguay, evaluación actuarial del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS). Proyecciones 2000-2050*, Santiago.
- ORSZAG, Peter y STIGLITZ, Joseph, 2001, "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems", en HOLZMAN y STIGLITZ (eds.).
- PALACIOS, Robert, 2003, *Pension Reform in the Dominican Republic*, Washington D.C., Banco Mundial, Pension Reform Primer.
- PEÑATE, Orlando, 2002, "La alternativa cubana", en Luis GUTIÉRREZ Y PEÑATE, eds. *La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina: la alternativa cubana*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales.
- SANDÓ, Dora, 2003, "Modificaciones en el sistema de pensiones de Cuba", Montevideo, CISS, VII Conferencia de Actuarios y Financistas a Nivel Internacional "Evolución y Perspectivas de los Sistemas de Pensiones y Salud".
- SCHWARZER, Helmut, 2004, "La nueva reforma previsional de brasil (2003)", en HUJO, Katja, MESA-LAGO, Carmelo y NITSCH, Manfred (eds.), 2004, *¿Privatización o no de las pensiones en América Latina?: balance de dos décadas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- SUPERINTENDENCIA BANCARIA DE COLOMBIA (SBC), 2003, 2004, <http://www.superbancaria.gov.co>, Bogotá.
- SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES (SAFP), 2002a, *Memoria trimestral*, Buenos Aires, nNúm. 34, octubre-diciembre de 2002.
- \_\_\_\_\_, 2002b, *Propuesta de fortalecimiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, 2003, 2004, *Boletín Estadístico Mensual*, vol. 6, junio, website junio <http://www.safp.gov.ar>, Buenos Aires.
- SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (SAFPa), 2003, 2004, <http://www.safp.gob.pe>, Lima.
- SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (SAFPb), 1981 a 2003, *Boletín Estadístico 1981 a 2003*, Santiago, núm. 1, diciembre, a núm. 178, enero-febrero, <http://www.safp.cl>.

- SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (SPa), 2002, 2003, <http://www.supen.fi.cr>, San José.
- SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (SPb). 2002, 2003, *Revista de Estadísticas Previsionales*, <http://www.spensiones.gob.sv>, San Salvador.
- SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, VALORES Y SEGUROS (SPVS), 2002, 2003, 2004, *Boletín Informativo de Pensiones*, <http://www.spvs.gov.bo>, La Paz, núm. 23 (diciembre), núm. 25 (junio).
- UTHOFF, Andras, 2002, “Mercados de trabajo y sistemas de pensiones”, *Revista de la CEPAL*, núm. 78.
- \_\_\_\_\_, 2003, *Disfuncionalidades Internas de las reformas de los Sistemas de Seguridad Social en algunos países Latinoamericanos*, Santiago, CEPAL.