

**CAPÍTULO III**  
**EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS Y**  
**PROGRAMAS DE PENSIONES**



## CAPÍTULO III

# EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS Y PROGRAMAS DE PENSIONES

---

---

### III.1 Introducción

La evaluación de los programas y de los sistemas de pensiones tiene que ver con el grado de cumplimiento de sus objetivos. El monitoreo ayuda a la evaluación al permitir la revisión de indicadores de seguimiento relacionados con los objetivos perseguidos. Los programas de pensiones tienen como objetivo prevenir que las personas caigan en la pobreza al proveer estándares de vida adecuados en la vejez; en caso de invalidez o fallecimiento también se preocupan por el bienestar de las personas económicamente dependientes.

Un sistema de pensiones puede estar compuesto por uno o varios programas. Al centrarse en un sistema a nivel de país usualmente se hace referencia a las pensiones desde un punto de vista amplio, que incluye a todos los programas existentes. Cuando los sistemas de pensiones están fragmentados como es el caso en varios países en América Latina y el Caribe (ALC) (véase CISS 2004a) generalmente cada programa tiene su propia agencia, con procedimientos financieros y administrativos particulares.<sup>1</sup> Aunque el objetivo de proporcionar protección es el mismo en los sistemas de pensiones, los medios para alcanzar este objetivo pueden ser muy diferentes en términos del diseño de los sistemas.

La literatura sobre el diseño óptimo de los sistemas de pensiones ha sugerido que éstos incluyan al menos tres pilares. El primero es una red de seguridad o pensión mínima para todos los ciudadanos financiado con impuestos generales; el segundo es un sistema de pensiones contributivo (ocupacional) financiado con cargo a los impuestos sobre la nómina; y el tercero se basa en el ahorro voluntario individual (Banco Mundial 1994). Estudios más recientes han redefinido el diseño óptimo para incluir cinco pilares como fuentes deseables de ingresos durante la jubilación (World Bank 2005a, 2005b). Estos son: el pilar "cero" o no contributivo; "uno" el cual es contributivo en función de los ingresos; "dos" el cual es obligatorio y se basa en la creación de cuentas individuales; "tres" que consiste en acuerdos voluntarios flexibles (financiados por el empleador, de tipo contribución definida o beneficio definido); y "cuatro" que consiste en transferencias adicionales en especie o monetarias (inter- o intra-generacionales, incluyendo seguro de salud, transferencias familiares, etc.).

El diseño de los sistemas de pensiones en ALC se ve afectado por la informalidad en los mercados laborales, lo que significa que algunos trabajadores no pagan contribuciones a la seguridad social. Los

---

<sup>1</sup> La fragmentación de los sistemas de pensiones significa que hay diferentes agencias de seguridad social para los diferentes tipos de trabajadores, tales como los trabajadores del sector público, el sector privado, la industria petrolera, etc.

bajos niveles de recaudación de impuestos aumentan las limitaciones presupuestarias de los gobiernos; esto ha dado lugar a sistemas de pensiones no universales, donde algunos trabajadores no tienen derecho ni a ser titulares de una pensión con base contributiva, ni a una pensión no contributiva. En la actualidad el panorama es que un gran número de adultos mayores viven en la pobreza en la vejez (CISS 2005, CEPAL 2003). Por esta razón, los gobiernos de ALC están evaluando las posibilidades de ampliar la cobertura de pensiones a través de programas de pensiones no contributivos.

Este capítulo tiene como objetivo abordar las siguientes cuestiones relacionadas con la evaluación de los programas y sistemas de pensiones en ALC. ¿Los programas de pensiones han alcanzado los objetivos para los cuales fueron creados? ¿Se conoce con exactitud la situación financiera de los programas de pensiones? ¿Existe una sana política fiscal para hacer frente a los gastos futuros del gobierno en materia de pensiones? ¿Son adecuadas las leyes y reglamentos vigentes para garantizar la operación correcta de los programas de pensiones? ¿Se conocen los efectos de los programas de pensiones en la pobreza, el empleo y el ahorro? ¿Cómo se examina el desempeño de las agencias responsables de los programas de pensiones en la región?

En estas preguntas se centran diversos criterios para la evaluación de los programas de pensiones—fiscal, actuarial, legal, económico, social y administrativo; los cuales han sido identificados en el Capítulo II del presente Informe como los más relevantes para obtener una visión completa de lo que es utilizado por diferentes disciplinas relacionadas con el diseño, la operación y la gestión de los programas de pensiones. Algunos estudios se han centrado en aspectos deseables de los sistemas de pensiones, como equidad, cobertura, nivel de sustitución de ingresos, y sustentabilidad financiera, para examinar su desempeño (Council of the European Union 2003, Aon Consulting 2007). El enfoque equilibrado que aquí se presenta estudia

estos aspectos y además resulta útil para organizar el estudio de la evaluación de los sistemas de pensiones cuando éstos están fragmentados.

Una evaluación creíble de los programas de pensiones requiere que quienes la realicen sean independientes de aquellos que la soliciten (el Congreso, un Ministerio de la Protección Social, la Tesorería, la agencia de seguridad social, etc.) La identificación del propósito de la evaluación (para el control administrativo, para el conocimiento de los desbalances fiscales, para re-examinar cuestiones de diseño tales como la equidad y adecuación de los beneficios, etc.) indica el criterio de evaluación que sería más conveniente de utilizar.

El Capítulo está dividido en seis secciones. Cada una de ellas examina la orientación de los distintos enfoques y presenta recomendaciones que han sido elaboradas sobre ellos. El enfoque actuarial se centra en la situación financiera de un programa de pensiones en la Sección III.2. El enfoque fiscal examina cómo los gobiernos enfrentan los pasivos de pensiones haciendo uso de fondos públicos en la Sección III.3. El enfoque legal se centra en la necesidad de regular los programas de pensiones para promover la transparencia y la competencia económica en la Sección III.4. El enfoque social hace referencia a qué tan adecuadas son las pensiones en relación a los niveles de beneficios y la cobertura del aseguramiento suministrado para la población en la Sección III.5. Finalmente, los efectos de la reglamentación y los beneficios de los esquemas de pensiones en los resultados económicos se consideran en la Sección III.6. El enfoque administrativo, que evalúa el desempeño de las agencias de pensiones, se discute ampliamente en el Capítulo II.

### **III.2 Enfoque Actuarial: Proyecciones Financieras**

¿El programa de pensiones es financieramente viable a corto y largo plazo? ¿Cuáles son los ingresos previstos y los gastos? ¿Deben ajustarse las primas,

cuándo y por cuánto? Los estudios actuariales se utilizan para examinar las situaciones fiscales y financieras de los programas de pensiones. Según ILO (1998) los objetivos principales de los estudios actuariales son: 1) establecer el estado financiero de un esquema de pensiones y su probable desarrollo financiero futuro; 2) evaluar la sustentabilidad financiera de largo plazo del esquema con respecto a las actuales tasas de contribución y el método de financiación elegido; 3) identificar las razones de posibles desequilibrios futuros; 4) asesorar sobre medidas para determinar el equilibrio financiero; 5) asesorar sobre eventuales cambios del método de financiación; y, 6) evaluar la adecuación del nivel de beneficios proporcionados.

### III.2.1 Valuaciones Actuariales

Las valuaciones actuariales de los programas de pensiones de beneficio definido (BD) muestran los resultados de las proyecciones sobre los ingresos, gastos y los déficits fiscales; los cuales se presentan como flujos de efectivo y con base en los pasivos (por ejemplo, pasivos adquiridos, proyectados o generados en el año). Para esto, los modelos actuariales requieren como insumos: 1) el conocimiento del marco jurídico que establece qué beneficios serán suministrados en el esquema de pensiones y bajo qué condiciones de elegibilidad; 2) tablas biométricas que proporcionan información sobre mortalidad, discapacidad y tasas de jubilación; y, 3) hipótesis económicas sobre tasas de interés, de inflación y de crecimiento económico.

Los productos comunes en los estudios actuariales y financieros para los propósitos de la evaluación técnica de los programas de pensiones son: 1) proyecciones demográficas de los trabajadores y de los nuevos entrantes, incluyendo la modelación de la mortalidad esperada de los beneficiarios y el cálculo de los índices de dependencia; 2) indicadores de solvencia y sustentabilidad fiscal, como son las tasas de cobertura y el costo financiero en términos del Producto Interno Bruto (PIB) y de la masa salarial; y, 3)

indicadores de la adecuación de beneficios como tasas de reemplazo brutas y netas y el cálculo de la prima necesaria para mantener el nivel de beneficios durante un período de tiempo.

### III.2.2 Práctica Actuarial en ALC

Los actuarios deben seguir los principios de contabilidad generalmente aceptados cuando elaboran informes financieros. A pesar de ello, las valuaciones actuariales en ALC parecen variar en cuanto a sus contenidos. Para examinar este tema en detalle la Conferencia Interamericana de Seguridad Social llevó a cabo un estudio comparativo sobre la práctica actuarial en las agencias de seguridad social en América.

El documento (CISS 2004b) identifica los elementos que son comunes en estudios actuariales de varias agencias de seguridad social en Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos, México, Panamá, y los países del Caribe de habla inglesa. Entre los principales temas examinados se encuentran los siguientes: las proyecciones demográficas y económicas, supuestos y metodología, la revisión de la experiencia financiera, los esquemas de beneficios, las cuestiones jurídicas y administrativas, las proyecciones a corto plazo, escenarios alternativos para el análisis de sensibilidad y las proyecciones a largo plazo de ingresos y gastos.

El documento encuentra que muy pocos estudios actuariales cuentan con la mayoría de los aspectos señalados. Los principales temas en los cuales los estudios actuariales de las pensiones de la seguridad social podrían mejorarse son: el análisis de hipótesis económicas alternativas, la clarificación de la metodología que se utiliza y la explicación del papel del gobierno en la reducción del déficit fiscal (véase la Sección III.3).

### III.2.3 Recomendaciones

Las valuaciones actuariales de los programas de pensiones deben llevarse a cabo periódicamente, por lo general cada tres años, dependiendo de las legislaciones nacionales, siguiendo los principios

básicos de objetividad, transparencia, rigor científico, claridad, sencillez y consistencia. Directrices útiles de la práctica actuarial en pensiones se pueden encontrar en IAA (2002) e ILO (1998).

Algunas características del enfoque actuarial son las siguientes:

- Las valuaciones actuariales de los planes de pensiones son muy sensibles a los supuestos económicos y demográficos adoptados. Escenarios distintos para el proceso de envejecimiento, las tendencias de la mortalidad, las tasas de interés y las tasas de inflación, pueden conducir a resultados sorprendentemente diferentes. Por esta razón, los estudios actuariales deberían considerar escenarios alternativos con los que se evalúe la sensibilidad de los ingresos y los gastos.
- Los modelos actuariales son más fáciles de utilizar hoy en día. Esto ha sido posible gracias a la creciente disponibilidad de las TI y de bases de datos. Sin embargo, en ocasiones no se encuentran disponibles aún los datos básicos para los modelos actuariales, tales como las tablas biométricas o los registros individuales sobre la historia laboral (salarios, contribuciones, períodos de entrada y salida del mercado laboral, entre otros). Los esfuerzos para recopilar este tipo de datos deben fomentarse para los propósitos de precisión de los modelos.
- Si los cambios en el comportamiento de los individuos afectan los supuestos utilizados en los modelos actuariales—por ejemplo, si hay una reducción en las tasas de participación de la fuerza de trabajo que se debe a cambios en las reglas para recibir los beneficios—los resultados de los estudios actuariales serán erróneos. Esto sugiere la inclusión de modelos de comportamiento en los estudios actuariales, de ser posible.

La objetividad de la evaluación de un programa de pensiones debe ponderarse sobre la base del grado de independencia del actuario que se encarga

de hacer la evaluación con relación a quien la solicita. ¿El actuario es un empleado de la agencia de seguridad social, o un consultor independiente? En la práctica, algunos países enfocan la credibilidad del programa con el trabajo de actuarios independientes que auditan los modelos y los resultados de las agencias. En otros casos, la evaluación llevada a cabo por un órgano legislativo o por una oficina de contabilidad nacional proporciona el nivel de confianza necesario para validar los resultados producidos por los actuarios de la seguridad social.

Para los gobiernos que tienen que evaluar la carga fiscal de los programas de pensiones en sistemas fragmentados una valuación actuarial integrada de todas las agencias sería de utilidad. Sin embargo, estas raras veces son realizadas.

### III.3 Enfoque Fiscal: Solvencia de los Sistemas de Pensiones

¿Cómo enfrentan los gobiernos la carga fiscal de los sistemas de pensiones? Esta carga no sólo podría incluir ser un contribuyente para la financiación de los beneficios de pensiones, sino también ser responsable del pago de los costos directos e indirectos de las reformas de las pensiones. Por ejemplo, los gobiernos tienen que financiar la transición de los sistemas de reparto hacia sistemas de cuentas individuales y también tienen que pagar el costo de la estructura regulatoria. La cuestión principal para la evaluación de los sistemas de pensiones desde la perspectiva fiscal es ¿cómo debe manejarse la deuda de pensiones y distribuirse a lo largo del tiempo? Esto es de principal relevancia, ya que tiene efectos inter- e intra-generacionales (véase CISS 2003).

#### III.3.1 El Gasto del Gobierno

##### Gastos y Ajustes Fiscales en ALC

En ALC, los períodos de contracción del gasto público han tenido repercusiones para la financiación de los sistemas de pensiones. Braun y Di Gresia (2003) documentan que el gasto público

es pro-cíclico en América Latina (es decir, disminuye en época de recesión)<sup>2</sup> y, aunque el gasto social como porcentaje del gasto total ha aumentado durante las crisis, la profundidad del ajuste fiscal en tiempos malos se ha traducido en una disminución en el gasto social real. De este modo, los ajustes fiscales en ALC han limitado la eficacia de la política social para proteger a la población vulnerable durante las recesiones económicas.

La transparencia fiscal—definida en términos generales como que el gobierno esté abierto al público en lo referente a su estructura y funciones, intenciones de política fiscal, cuentas del sector público, y proyecciones fiscales—permite una clara evaluación del desempeño fiscal pasado, de la actual situación fiscal, de los riesgos fiscales, y de la futura orientación de la política fiscal (Parry 2007). Esto va más allá de la supervisión interna de las actividades del gobierno ya que la rendición de cuentas puede promover la gestión pública y disminuir la corrupción (Shacter y Shah 2004).

Entre los temas que deberían ser examinados para promover la transparencia fiscal y la rendición de cuentas en ALC, Parry (2007) identifica los siguientes: 1) política fiscal con visión a futuro; 2) la identificación de las vulnerabilidades fiscales; 3) el control de las actividades fiscales; 4) el proceso de descentralización—que es todavía incipiente en muchos países; y, 5) la disponibilidad pública de información—en vista de que gran parte de la información necesaria para que los ciudadanos hagan a los gobiernos responsables de sus políticas en el transcurso de un año presupuestal no está disponible públicamente.

Los esfuerzos para reformar el proceso presupuestario, el mejoramiento de acuerdos fiscales federales y la aplicación creíble y flexible de normas

fiscales requieren de compromisos políticos difíciles en el futuro. Sin embargo, la experiencia reciente con la gestión fiscal en Chile, junto con la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal en Brasil, pueden ofrecer esperanza, buenos ejemplos y enseñanzas útiles. Por ejemplo, el gobierno central en Brasil tomó ventaja del poder de negociación ofreciendo asumir las deudas de los estados a cambio de pasar una reforma que parece limitante del gasto y de la deuda sub-nacional (Braun y Di Gresia 2003).

### El Gasto en Pensiones Públicas

Palacios y Pallarés-Miralles (2000) han documentado que, en los noventa en ALC, el gasto público en pensiones estuvo relacionado con el tamaño de la población de adultos mayores; además, el gasto público en pensiones como porcentaje del PIB osciló entre el 0.2 y el 15% del PIB en ALC. Para estos años Uruguay, Cuba, Argentina y Chile fueron los países con los más altos niveles de gasto en pensiones.

Un ejercicio interesante es el cálculo de la deuda total implícita de las pensiones para el retiro, en una simulación de una reforma común, con base en una misma metodología para todos los países examinados en CEPAL (1998). Los resultados son los siguientes: un muy alto costo (deuda) en Uruguay, Brasil y Argentina—entre 202 y 305% del PIB; un alto costo en Cuba, Panamá, Chile y Costa Rica—entre 94 y 151%; un bajo costo en Perú, México, Venezuela, Paraguay, Colombia, Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Guatemala y la República Dominicana—entre el 22 y el 45%; y un muy bajo costo en Ecuador, Honduras, El Salvador y Haití—entre el 4 y el 19%. La deuda en pensiones depende del tamaño de la población en edad avanzada, la cobertura de la seguridad social y la generosidad de los sistemas de pensiones. Estos resultados no son comparables con los de estudios que utilizan diferentes metodologías para distintos países.

<sup>2</sup> Braun y Di Gresia (2003) explican que los dos tipos de respuesta del presupuesto ante el ciclo económico, la automática y la discrecional, son más pro-cíclicas en AL que en los países ricos. La respuesta automática es más pro-cíclica porque los gobiernos de América Latina tienen una menor proporción de estabilizadores automáticos, tales como el seguro de desempleo (CISS 2006, Capítulo V). La respuesta discrecional es más pro-cíclica debido a que ahorrar en tiempos difíciles es más complicado debido a la volatilidad, a las restricciones políticas y a la debilidad de las instituciones.

Otros ejemplos más recientes del cálculo del costo fiscal de las pensiones se presentan en el Cuadro III.1 utilizando diferentes metodologías y periodos de proyección.<sup>3</sup> Es precisamente debido a discrepancias en los resultados al utilizar distintas metodologías que la Sección III.2 hace referencia a guías para homologar la práctica actuarial en pensiones de la seguridad social. El Cuadro III.2 presenta algunos ejemplos de indicadores de sostenibilidad financiera (tasa de retorno real, gasto en términos del PIB, superávit o déficit del sistema de pensiones en términos del ingreso y del PIB, relación de activos por pensionado) en 2000-2002 en seis países de AL.

### III.3.2 Las Mejores Prácticas en el Manejo del Gasto del Gobierno

Controlar y auditar los gastos del gobierno son actividades cruciales para lograr el uso adecuado de los fondos públicos. En el caso de las pensiones y otros programas sociales la cuestión es más delicada ya que hay incertidumbre en torno a los ingresos y obligaciones esperados. Sin embargo, no es fácil

decidir sobre la mejor manera de contabilizar esas obligaciones. ¿Cuál es el momento en que las obligaciones del gobierno deben ser evaluadas en los programas de pensiones? ¿Es a partir del momento en el que los asegurados son elegibles para recibir beneficios (cuando son adultos mayores) y la obligación es explícita, o a partir de una fecha dada (cuando comienzan a trabajar, por ejemplo) en la cual las obligaciones comenzarán a ser implícitas?

### Contabilidad Devengada y de Flujo de Efectivo de las Obligaciones por Pensiones

La contabilidad del flujo de efectivo se basa en el valor presente de las sumas de dinero en efectivo (pagado o recibido) en un período de tiempo.<sup>4</sup> Los estudios actuariales examinados en la Sección III.2 se basan en proyecciones de flujos de efectivo. La contabilidad devengada de los gastos del gobierno difiere del método de flujo de efectivo en cuanto al momento en el que se consideran las transacciones; bajo la contabilidad devengada el gobierno debería registrar las transacciones cuando incurre en la obligación de pagarlas.

**Cuadro III.1**  
**Estimaciones y Proyecciones del Costo Fiscal en Seis Países, Antes o Después de la Reforma, en Comparación con las Estimaciones y Proyecciones del Banco Mundial en 2003 (% del PIB)**

	Proyecciones iniciales y nacionales				Proyecciones del Banco Mundial		
	Año inicial	2000	2020	2040	2001	2020	2040
Argentina	2.5	1.8	0.3	0.2 <sup>4/</sup>			
Argentina	N.D.	3.1 <sup>1/</sup>	1.2	0.3	2.5 <sup>1/</sup>	2.3	3.6
Bolivia	0.2	2.2	0.9	0.2	3.5 <sup>6/</sup>	2.1	1.7
Colombia	0.9	1.5 <sup>2/</sup>	2.2	2.0 <sup>5/</sup>	1.6	1	3.4
Chile	3.8	6.1 <sup>3/</sup>	3.6	3.3	7.2	3.4	0.5
México	0.9	N.D.	1	N.D.	0.5	0.7	0.7
Uruguay	5.1	4.5	3.8	3.6	4	2.1	2.5

N.D. = No Disponible.

Notas: 1/Promedió 4.6% anual en 1995-2001. 2/Un estudio posterior lo estima en 3% en 2000. 3/Promedió 5.7% anual en 1981-2000. 4/Un estudio posterior lo estimó en +1%. 5/Año 2025, la proyección no llega hasta 2040. 6/El Banco también lo estima en 5% en 2001.

Fuente: Mesa Lago (2004).

<sup>3</sup> Para más detalles sobre las metodologías utilizadas, véase Mesa-Lago (2004).

<sup>4</sup> Valor descontado (dinero) en una fecha específica de transacciones monetarias en distintos momentos, utilizando una tasa de interés, y una tasa de descuento.

La contabilidad devengada reconoce los eventos y las transacciones cuando se producen, independientemente de cuándo el efectivo es pagado o recibido. Los ingresos reflejan los montos que se dieron durante el año, sean cobrados o no. Los gastos reflejan la cantidad de bienes y servicios consumidos durante el año, sean o no pagados en ese período. Los costos de los activos se reconocen y se difieren cuando son utilizados para prestar el servicio (IFAC 1991). Una contabilidad devengada es similar a los sistemas de contabilidad para empresas privadas—contabilidad comercial (Schiavo-Campo y Tomassi 1999).

Se ha argumentado que la contabilidad devengada proporciona un marco más conveniente para el registro de los pasivos y los gastos generales del gobierno. En cuanto a los sistemas de pensiones (y otros programas de asistencia social), han tenido lugar grandes debates en los últimos años para encontrar el mejor enfoque contable de estas obligaciones. (IMF 2007, OCDE 2003a, GAO 2007). Esto ha sido especialmente motivado por episodios de planes de pensiones con problemas de baja financiación, por la falta de comparabilidad entre los estudios, y por la creciente necesidad de reconocer los pasivos de pensiones gubernamentales (tales como los bonos de reconocimiento en algunos países). La supervisión, en todos los debates ha sido un componente principal de los cambios propuestos para la contabilidad gubernamental de las pensiones.

Las obligaciones por pensiones en la mayoría de los países sólo se han reconocido como flujos de efectivo cuando las pensiones tienen que ser pagadas (sistema de reparto). Los estudios que comparan los pagos futuros de las pensiones con los ingresos por contribuciones futuras son muy útiles para evaluar si los ingresos de efectivo

esperados serán suficientes para financiar los pagos de las pensiones. Sin embargo, los gobiernos han acumulado obligaciones considerables que tienen que pagar en el futuro. La falta de una adecuada medición de estas obligaciones acumuladas significa que información importante sobre los pasivos corrientes de los gobiernos no es reconocida en los estados financieros tradicionales. Esto debería tenerse en cuenta si los gobiernos quieren controlar sus flujos de recursos en el futuro (Donaghue 2003).

GAO (2007) examina algunos de los retos en el uso de las metodologías de contabilidad devengada para considerar los pasivos por pensiones. En primer lugar, la información que debe incluirse debe ser fiable y estar a tiempo. En segundo lugar, sigue siendo difícil hacer supuestos sobre la inflación, las tasas de interés, y otras variables incluidas en los estudios de proyección. En tercer lugar, aunque la contabilidad devengada puede proporcionar más información sobre las operaciones anuales que requieren recursos de efectivo a futuro, no proporciona información suficiente para comprender ampliamente la sustentabilidad fiscal a largo plazo; un presupuesto devengado no incluye costos relacionados con las futuras obligaciones del gobierno y por lo tanto no ayudaría a reconocer algunos de los desafíos fiscales a largo plazo de la seguridad social. En cuarto lugar, la sustentabilidad financiera de la seguridad social se examina mejor en su interrelación con otros programas del gobierno en una nación. Al parecer, en la actualidad, una combinación de las proyecciones financieras actuariales tradicionales y de las metodologías de la contabilidad devengada sería conveniente para una mejor evaluación de los pasivos del gobierno.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ver Diamond y Orzag (2004) para una discusión sobre los pros y los contras de la sustitución de las proyecciones actuariales por métodos contables devengados para evaluar los pasivos de pensiones.

**Cuadro III.2**  
**Indicadores de Sustentabilidad Financiera, 2000-2002**  
 (porcentajes, excepto en la primera y última columna)

Países	Régimen financiero (2003)	Rendimiento de inversión real (%) <sup>1/</sup>	Gasto pensiones (% PIB)	Superávit (+) o déficit (-) como %:		Contribución equilibrio (%) <sup>2/</sup>	Relación activos por pensionado
				Ingresos	PIB		
Brasil	Reparto	0	10.5	-61.1	-4.4	N.D.	1.7
Cuba	Reparto	0	6.5	-51	-2.2	15 a 20	2.5
Guatemala	CPC	10.4	0.4	+47.2	+0.2	3.9	5.9
Honduras	CPC	6.2	N.D.	+66.1	N.D.	3.5	22
Panamá	CPC	6.2	4.1	+20.8	+1.1	16.2	5.9
Paraguay	CPC	N.D.	0.7	+37.7	+0.4	N.D.	7.5
Venezuela	Reparto	N.D.	0.5	-26.7	-2.4	11	7.5

N.D. = No Disponible. CPC = Capitalización Parcial Colectiva.

Notas: 1/Guatemala 1999-2000, Honduras 1994-2002, Panamá 1997-1999. 2/La metodología y los períodos de proyección son diferentes entre los países estudiados.

Fuente: Mesa-Lago (2004).

### III.3.3 Recomendaciones

En cuanto a la cuestión de los pasivos de pensiones devengadas el consenso ha sido el de (tratar de) incluir metodologías de contabilidad devengada, además de las proyecciones tradicionales de flujo de efectivo, para examinar las proyecciones de los gastos en el futuro. La exploración de esta posibilidad es una necesidad evidente en países financieramente vulnerables de ALC.

Esta no será una tarea fácil para los países de ALC; un sector informal en el mercado laboral plantea un reto adicional en términos de considerar los períodos exactos en los que los gobiernos devengan los pasivos de pensiones, los cuales se relacionan con las transiciones de entrada y salida del empleo formal. En este sentido, la recopilación de información adecuada continúa siendo una prioridad.

Entre los indicadores de la posición fiscal sugeridos se encuentran la deuda proyectada en términos del PIB y la construcción de brechas fiscales. Los informes sobre las obligaciones devengadas del gobierno en materia de pensiones deben llevarse a cabo periódicamente y ser parte de la información a disposición de los ciudadanos y de quienes toman las decisiones presupuestales. Debe promoverse la conciencia pública sobre las preocupaciones fiscales.

### III.4 Enfoque Legal: Regulación y Supervisión de Pensiones

¿Están preparados para operar el sistema de pensiones los reguladores y los encargados de la supervisión, las prácticas de gobierno, la contabilidad, y la inversión? Una vez que el sistema de pensiones ha sido diseñado y ha entrado en operación es necesario supervisar sus diferentes procesos y resultados. La supervisión y la regulación son actividades para las que se requiere de la recopilación y el procesamiento de información para evaluar el cumplimiento de la ley, en particular con respecto a la inversión de los fondos de pensiones.

En un sistema centralizado, por lo general horizontalmente integrado, se utilizan dos estructuras de control y evaluación del sistema de pensiones. En primer lugar, existen obligaciones de reportar a uno o más ministerios nacionales; estos por lo general son el de finanzas, el del trabajo y protección social, el de salud y el de desarrollo social. Estos ministerios están representados en el consejo de la agencia, con frecuencia en un arreglo tripartito (o incluso una membresía más amplia), pero la agencia suele ser bastante autónoma en sus procesos de toma de decisiones; la evaluación se refiere a cuestiones de política general. Esto no significa que la evaluación

sea laxa, sólo que se hace internamente. El segundo instrumento en este acuerdo es por lo general un conjunto de oficinas de auditoría, interna y externa. El instrumento interno trabaja sobre bases diarias con la agencia, mientras que el externo puede ser un tercero independiente, como una empresa de contabilidad y auditoría, o bien un auditor de alto nivel institucional, como puede ser una oficina de contabilidad general del Congreso.

La coordinación entre agencias en un modelo descentralizado de pensiones se compone de diferentes procesos: la comparación de rendimientos en administradoras de fondos alternativos, la evaluación de costos y beneficios de las políticas para discapacidad ofrecidas por proveedores alternativos y la evaluación de las comisiones que afectan el valor de la pensión. En los modelos centralizados es cada vez más común que las legislaciones nacionales opten por grados alternativos de integración horizontal para diferentes procesos. Por ejemplo, el sistema de afiliación y recaudación pueden estar centralizado, con la participación de proveedores alternativos para el manejo de fondos, cuentas y servicio al cliente. A su vez, las administradoras de fondos pueden subrogar parte de sus procesos a grandes empresas especializadas que manejen los estados de cuenta y otras funciones de servicio al cliente. En estos modelos, se ha hecho necesario desarrollar instrumentos de regulación para controlar las relaciones verticales, tales como la estandarización de flujos de información entre agencias de recaudación y administradoras de fondos de pensiones y el costo al cual tales transacciones se realizan. Las soluciones de descentralización generalmente tienen el objeto de permitir cierta competencia entre los proveedores. Los gobiernos se han interesado en medir comparativamente su desempeño en términos de los costos para los trabajadores, el retorno sobre las inversiones y las soluciones de servicio al cliente.

### III.4.1 Comparación Institucional de las Comisiones Reguladoras

Para comprender como operan las agencias de regulación en América, resultan útiles los mapas administrativos desarrollados en el Informe anterior de la CISS (CISS 2007). Uno de ellos es el modelo norteamericano y el otro el modelo latinoamericano reformado. La clave para definir cada uno de ellos es la capacidad del gobierno nacional para gestionar eficientemente el proceso temprano de afiliación y cobranza, lo que a su vez abre la posibilidad de una administración nacional que controle la recaudación, las deducciones de impuestos y el registro de planes de pensiones y ahorros personales. Cuando eso se puede hacer, tenemos el modelo norteamericano. Si tal capacidad no está disponible, los gobiernos optan por soluciones de regulación que hacen hincapié en las cuestiones de gestión de riesgo y emplean a terceros (administradoras de fondos, agencias de cobro) para las funciones necesarias.

Canadá y Estados Unidos tienen niveles muy altos de cumplimiento con las leyes de impuestos. Esto permite a la seguridad social descansar en la administración general de impuestos para apoyar el registro de trabajadores y empleadores. A su vez, la agencia tributaria recibe regularmente información sobre los pagos tanto para las instituciones de seguridad social como para los planes de pensiones privados, ya sean ocupacionales o de cuentas individuales. En el modelo norteamericano las regulaciones de la solvencia de los planes de pensiones han reducido la necesidad de tener comisiones regulatorias especializadas para supervisarlos.

Se puede mencionar, no obstante, una institución especial que existe en América del Norte para garantizar los beneficios de las pensiones. La Corporación de Garantía de Beneficios de Pensiones (*Pension Benefit Guaranty Corporation, PBGC*) en Estados Unidos, y el Fondo de Garantía de Beneficios de Pensiones (*Pension Benefit Guarantee Fund*) en la provincia canadiense de Ontario. En 2005 el

Departamento Federal de Finanzas de Canadá emitió un documento de "Consulta para Fortalecer el Marco Legislativo y Regulatorio para los Planes de Pensiones de Beneficio Definido Registrados bajo la Ley de Normas de Beneficios de Pensiones, 1985".<sup>6</sup> Este documento considera, entre otras cuestiones, la posibilidad de establecer un programa federal de este tipo. Estas agencias estadounidenses y canadienses cobran una tarifa a los planes privados de beneficio definido y ofrecen seguros contra las pérdidas que afectan los beneficios de los trabajadores.

Para este tipo de agencias, hay tres aspectos importantes de regulación de información que deben ser tomados en cuenta: 1) una adecuada prima del seguro de pensiones, 2) las necesidades de financiación adecuadas, y, 3) la transparencia hacia los participantes del estatus del fondeo del plan. Cabe señalar que estas preocupaciones no son específicas para el modelo norteamericano o para una agencia como la PBGC; también son relevantes para el modelo latinoamericano. Una característica que muestra la relevancia de este tipo de fondos de garantía es que están diseñados para planes de beneficios definidos. Es decir, esa clase de fondos de garantía no son aplicables en un modelo que se basa fundamentalmente en el ahorro individual, como es el caso en varios países de América Latina, y es cada vez más el caso en Norteamérica. Por eso, para otro tipo de fondos de pensiones la regulación no tiene por qué cuidar de la evaluación de la financiación en relación con los pasivos de la misma manera que lo hacen los sistemas de beneficio definido.

El modelo latinoamericano ha tenido que avanzar sin el apoyo de una agencia tributaria capaz de registrar a casi todas las personas en el país. De este modo, los procesos de afiliación y cobranza están totalmente controlados por las agencias de seguridad social. Con las reformas de los años ochenta y noventa, los gobiernos encontraron que necesitaban una agencia de regulación para definir

normas y resolver las controversias entre los participantes. Anteriormente, esto no fue necesario porque las agencias integradas verticalmente resolvían todos los problemas internos. Tras la decisión de crear fondos descentralizados que pueden registrar a trabajadores o empresas, cobrar contribuciones, manejar fondos y pagar beneficios, las comisiones reguladoras definen normas, supervisan su cumplimiento y pueden sancionar a aquellos que las contrarían.

### III.4.2 Fragmentación de Agencias Reguladoras y Rendición de Cuentas

Los gobiernos estatales, provinciales, e incluso municipales, pueden intervenir en la regulación de los planes de pensiones. Los fondos de pensiones para los trabajadores estatales y los fondos para los programas de pobreza están a menudo bajo el resguardo regulatorio de los estados; esto ocurre en Brasil, Argentina, México, Canadá y Estados Unidos.

En un caso en Canadá, la Oficina Federal del Superintendente de Instituciones Financieras (*Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI*) supervisa sólo la parte más pequeña de los planes privados (8% de los planes regulados y el 10% de la membresía). Tener autoridades regionales no es necesariamente costoso y puede facilitar la solución de los problemas de poner precio al riesgo y de suministro de información a los participantes en el plan, los cuales desempeñarán un papel positivo siempre y cuando los reglamentos regionales no impongan barreras a la movilidad de trabajo en los planes.

Algunos países cuentan con instituciones especializadas para la supervisión de fondos de pensiones, mientras que otras asignan la responsabilidad al organismo encargado de la supervisión financiera general (es decir, el mismo que supervisa la banca y los seguros). Algunos países de la OCDE han avanzado hacia un modelo integrado

<sup>6</sup> [http://www.fin.gc.ca/activty/consult/PPBnfts\\_1e.html](http://www.fin.gc.ca/activty/consult/PPBnfts_1e.html)

(Noruega, Dinamarca, Suecia y Canadá). La principal motivación detrás de este enfoque es que el mercado financiero está dominado por las empresas que participan en varios de los mercados que suelen estar regulados en una forma independiente. En los Estados Unidos, los planes de pensiones ocupacionales son supervisados por el Departamento de Trabajo a través de la Administración de Beneficios de Pensión y Bienestar (*Pension and Welfare Benefits Administration, PWBA*), la *PBGC*, y el Servicio Interno de Impuestos (*Internal Revenue Service, IRS*). La *PWBA* se preocupa por la protección de los derechos de los trabajadores, la *PBGC* asegura los planes que deben ser rescatados financieramente, y el *IRS* supervisa y registra las obligaciones de impuestos (OECD 2003b).

### III.4.3 Preguntas Sobre las Comisiones Reguladoras

¿Por qué los gobiernos tienen un organismo regulador? Por alguna razón, se llega a considerar que los ministerios del gabinete tradicional no son totalmente adecuados para llevar a cabo ciertas funciones administrativas. Esto lleva a la siguiente pregunta ¿Por qué las agencias reguladoras a veces son vistas como una fuente de nuevos problemas? ¿Cuáles son estas nuevas dificultades y cómo podemos superarlas?

La razón por la que una comisión reguladora puede mejorar las acciones de un ministerio tradicional de gobierno tiene que ver con la información, ya que es costoso cobrar, procesar y analizar datos acerca del comportamiento de los proveedores, consumidores y otros participantes en un sistema de pensiones; una comisión reguladora con personal especializado puede hacer un mejor trabajo que un departamento centralizado. El ministerio del gabinete puede ser objeto de cambios más frecuentes de personal debido a razones políticas y puede tener objetivos que, aún siendo legítimos, pueden estar en conflicto con los mandatos de la ley. Un miembro del gabinete tiene un rol como líder en la identificación de nuevas

necesidades sociales y en la promoción del cambio a través de canales políticos, y eso puede implicar tomar una posición hacia la modificación de las leyes vigentes. Si bien ese papel es muy valioso en una sociedad democrática, también es cierto que los cambios frecuentes de personal y la aplicación discrecional de normas pueden dar como resultado burocracias muy costosas y la aplicación de manera equívoca de la ley. De este modo, las comisiones reguladoras no sólo son especializadas, sino también es común que los funcionarios reciban nombramientos de alto nivel, a veces ratificados por el poder legislativo, que se concedan nombramientos por términos irrevocables de tiempo y planes de carrera que no son comunes en las oficinas del gabinete, y que por lo general esperan tener una carrera política con menor probabilidad.

Los modelos económicos sobre las comisiones reguladoras se explican en Laffont (2005). En su análisis, una comisión reguladora permite al gobierno mejorar el flujo de información disponible para controlar a los agentes que suministran un servicio público, y, por tanto, mejorar el bienestar social. Una comisión regulatoria del sistema de pensiones normalmente trata de medir la solvencia de los fondos de pensiones, su conformidad con criterios libres de riesgo, la calidad y la confiabilidad de la contabilidad y de los sistemas de información, el cumplimiento de los contratos y otros eventos de servicio al cliente. También expide regulaciones que son especializadas y que necesitan de cambios frecuentes debido a los desarrollos tecnológicos o de mercado, aplica inspecciones y lleva a cabo auditorías; y puede imponer sanciones sin previa revisión por parte de un tribunal o un ministerio. Una comisión reguladora puede ser efectiva hasta el punto en que puede obtener y procesar información valiosa para los fondos de pensiones regulados y que dicha información no puede obtenerse fácilmente por el gobierno.

Algunas de las teorías sobre "grupos de interés" han sido desarrolladas por George Stigler (1971), Sam Peltzman (1976) y Gary Becker (1985). De acuerdo con

la teoría de Becker, una comisión reguladora estará sujeta a presiones provenientes de aquéllos dispuestos y capaces de influir en ella. A saber, en la medida en que una comisión reguladora puede ser corrupta, sucederá. De este modo, las leyes deben limitar las relaciones entre los proveedores y funcionarios de la comisión reguladora (por ejemplo, a través de regulaciones de transparencia, la imposición de fuertes sanciones por el mal uso de la información y, desde luego, a través de la adecuada selección de funcionarios).

#### III.4.4 Mecanismos de Protección al Consumidor

Las cuestiones sobre la protección al consumidor tienen que ver con dos temas principales: que el entorno de información sea propicio para que los trabajadores y los pensionados hagan elecciones adecuadas y la prevención de la conducta arbitraria por parte de los proveedores. Esta última incluye la adopción de mecanismos para la solución de controversias. Una consideración de relevancia en el campo de la protección al consumidor es que, en general, es preferible definir la protección en términos de resultados que en términos de insumos. Al final, el trabajador y el regulador están interesados en el rendimiento neto que obtiene un trabajador en sus ahorros, y no tanto en el funcionamiento interno de un fondo de pensiones.

Las agencias encargadas de la gestión de un plan, sea éste público o privado, siempre son grandes en términos del número de afiliados y de los recursos financieros. Esto aumenta el riesgo del comportamiento arbitrario y del tratamiento de las personas como un pequeño riesgo enfrentado a través de estrategias de minimización de costos. Por ejemplo, en un fondo de pensiones se podría decidir que los errores que afecten a los trabajadores no serán enmendados a menos que la persona obtenga una sentencia de un tribunal, o que una autoridad reguladora emita una orden directa. Para el fondo, esto puede significar la aceptación de unos pocos errores que son pequeños cuando son vistos desde

una perspectiva financiera, pero puede tener efectos muy grandes desde el punto de vista del bienestar de una familia.

Las quejas de los trabajadores y las familias tienen que ser apoyadas por mecanismos de bajo costo para dirimir las controversias entre los fondos y los particulares. Tienen que ser apoyados por una legislación que reconozca plenamente esta asimetría. Por esto la agencia de regulación deberá adoptar normas sobre la información que el fondo de pensiones ofrezca a los trabajadores y los pensionados. Esta información debe ser clara, sencilla de entender y suministrada de manera oportuna. En segundo lugar, las agencias de regulación deben proporcionar, por sí mismas o a través de otros mecanismos del estado, un procedimiento efectivo y de bajo costo para la audiencia y solución de quejas por parte de los trabajadores y de los jubilados. Por último, el Estado debe permitir y, a veces patrocinar, acciones grupales cuando la conducta inadecuada de un proveedor afecte a un grupo grande de trabajadores.

#### III.4.5 Elección de los Trabajadores

Algunos modelos de reforma más recientes están creando cuentas individuales controladas por una agencia nacional de seguridad social, pero permitiendo a los trabajadores elegir de un menú de fondos de inversión pública y privada. La opinión es que proporcionar a los trabajadores algún grado de elección del proveedor de los fondos de pensiones puede mejorar el bienestar. Las agencias de regulación y los gobiernos en general se han tomado la tarea de evaluar continuamente los resultados de los fondos de pensiones y su relación con las pensiones reales pagadas.

¿Por qué una mayor elección se justifica como una opción de política? La respuesta a esta pregunta está estrechamente vinculada con la evaluación de un sistema de pensiones. En particular, está vinculada al desarrollo de elecciones más flexibles de las inversiones por parte de los trabajadores. Los sistemas de pensiones con un componente de cuenta

individual han avanzado hacia el marco de un "multi-fondo" para canalizar los ahorros de los trabajadores. Esto significa que Chile y los demás países que se trasladaron hacia los sistemas capitalizados están permitiendo a los trabajadores elegir entre varios fondos. En Estados Unidos y Canadá, los trabajadores pueden básicamente dirigir sus ahorros individuales para la jubilación a un gran número de opciones disponibles en el mercado. En los modelos que mantienen la administración de la cuenta en una agencia de seguridad social nacional, pero que permiten el ahorro individual (como el Sueco o el nuevo modelo de Panamá), se permiten varias opciones; de manera similar a los multi-fondos.

El objetivo principal de incrementar el número de opciones en un sistema de pensiones es invertir en aquéllas con mayor rendimiento con la restricción de evitar grandes riesgos que podrían amenazar de manera importante la tasa de reemplazo final. La evidencia es fuerte en el sentido de que la inversión en acciones y bonos diferentes a aquellos en que invierte el gobierno permite a los trabajadores obtener mejores pensiones. La referencia más general es la asociada al trabajo realizado por Mehra y Prescott (1985). De acuerdo con estos autores, el mundo real presenta un fenómeno llamado "paradoja del premio a las acciones" (*equity premium puzzle*). Esta paradoja consiste en lo siguiente: constantemente, a través de toda la historia registrada, la inversión en acciones ha rendido más que la inversión en bonos. Sin embargo, las autoridades han experimentado algunas complejidades derivadas de la inversión en acciones que han motivado la regulación de los multi-fondos. Estas se refieren primero a la posibilidad de errores en la inversión que pueden determinar riesgos de inversión excesivos, y en segundo lugar, a la dificultad de los trabajadores para elegir correctamente los fondos para invertir sus ahorros.

En una regulación típica de multi-fondo, a los trabajadores jóvenes se les permite invertir una mayor proporción en los activos más riesgosos (los fondos de acciones), mientras que esta opción no está disponible para aquellos que estén más cerca de la jubilación, quienes están obligados a invertir sólo en los fondos con bonos a corto plazo que no fluctúan mucho en valor. En Perú, los fondos para los trabajadores de más edad son llamados fondos de mantenimiento de capital y están disponibles para aquellos con 60 años o más; el balance o los fondos mixtos son para personas entre 45 y 60 años de edad, y los fondos de crecimiento sólo están disponibles para la población más joven.<sup>7</sup>

Típicamente, los países que han adoptado la estrategia de multi-fondos permiten cambiar los fondos dentro de una AFP sin que se les cargue ninguna comisión. Los países que regulan un rendimiento mínimo han estado bajo presión para extender la regulación a varios multi-fondos.<sup>8</sup> Esto se relaciona a cuestiones de comportamiento acerca de cómo los individuos responden a la complejidad de la información que se encuentra detrás de un plan de pensiones. Esta nueva tendencia, que comenzó apenas hace unos pocos años, tiene por objeto adoptar normas que ponen límites a las decisiones que pueden tomar los trabajadores y los jubilados, para reducir la incidencia de errores aparentemente obvios que se hacen sistemáticamente por un gran número de personas. Estas regulaciones incluyen el establecimiento de opciones de default y restricciones sobre las elecciones de inversión de los trabajadores dependiendo de su edad: en general, los trabajadores de más edad se ven obligados a invertir más en activos más seguros, mientras que los trabajadores más jóvenes son inducidos o se les permite invertir en activos más arriesgados con mejores perspectivas de rendimiento a largo plazo.

<sup>7</sup> <http://www.sbs.gob.pe/portalsbs/spp/Multifondos/multifondos.htm>

<sup>8</sup> [http://www.fiap.cl/prontus\\_fiap/site/edic/base/port/articulos.html#2007010215434](http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/edic/base/port/articulos.html#2007010215434)

El Cuadro III.3 resume el uso de estas restricciones en Chile, México y Perú.

También pueden ser importantes los efectos de la forma en la que la información está regulada. Las características del plan tales como la afiliación automática, las distribuciones de efectivo automáticas, reglas de empate de los empleadores, los requisitos de elegibilidad, las opciones de inversión y la educación financiera pueden tener grandes efectos sobre el valor de las pensiones. Thaler (2001) ha estudiado este campo. La investigación señala a una serie de resultados empíricos que influyen en la elección de los fondos de pensiones y sobre las opciones de jubilación. Esto ha dado lugar a propuestas de políticas que tienen como objetivo lograr efectos considerables en el comportamiento a un costo pequeño cuando el gobierno o una agencia de regulación puedan identificar errores sistemáticos cometidos por la población. Estas propuestas se han dado bajo los encabezados de "paternalismo liberal" (Thaler y Sunstein 2003), y de "regulación para conservadores" (Camerer et al. 2003) y otros.

Parece ser que los trabajadores siguen con frecuencia "el camino de menor resistencia" (Choi, et al. 2002). Esto significa que los trabajadores tienden a aceptar las opciones por default definidas por los reguladores o los empleadores (en su papel de gestores de fondos). Otro ejemplo del efecto de la definición de defaults es que las personas tienden a asignar sus ahorros en cualquier forma, incluso entre las opciones. Por lo tanto, si hay N opciones, el trabajador asignar  $1/N$  de los recursos a cada una de las opciones (Thaler y Benartí 2001). Esto se ha convertido en un problema para los países donde el ahorro privado es una parte importante de la seguridad social, porque se ha hecho necesario para las agencias de regulación definir éstas elecciones de defaults. Las estrategias como la regulación de "multi-fondos" Chilena se basan en estas hipótesis (véase el Cuadro III.3).

Un aspecto diferente de la literatura sobre psicología y economía se refiere al modo en que las personas definen su propio bienestar. Estos tratan el tema de cómo las personas se relacionan con otras; cuando esto sucede los "errores" en las decisiones limitan a los individuos al definir sus preferencias a futuro: 1) las personas no distinguen correctamente las consecuencias de sus actos y pueden ser algo "miopes", 2) la forma en la que las opciones se presentan ("se enmarcan") afecta fundamentalmente las elecciones tomadas por los individuos, incluso si ninguna modificación se ha hecho sobre las opciones y, 3) las personas pueden enfrentar problemas de auto-control y no ser capaces de comprometerse a un plan de acción a largo plazo (el problema de "procrastinar"). Los temas, presentados en Rabin (1998), han aportado una nueva luz en cuestiones que han parecido ambiguas en la evaluación de los sistemas de pensiones. Por ejemplo, nadie realmente cuestiona que la sociedad no puede aceptar que una gran parte de sus miembros se vuelven pobres en la vejez, pero no estamos seguros acerca de por qué un individuo puede encontrarse en esa situación. No está claro que tan profundamente afectará a la seguridad social la influencia del enfoque psicológico sobre el económico. Ciertamente, parece darse ya un supuesto no expresado en forma explícita en todos los países aduciendo que, de hecho, muchas personas son miopes, cometen errores o se enfrentan a problemas de autocontrol, y la gran pregunta es: ¿cómo puede un diseño de las reglas de seguridad social enfrentar mejor esos problemas?

#### III.4.6 Política de la Competencia

La política de competencia se ha convertido en un instrumento de acción del Estado en la medida en que los sistemas nacionales de pensiones han sido reformados para permitir un segmento capitalizado administrado en forma privada, y, de manera más general, a partir del crecimiento de las pensiones privadas. La política de competencia evita el uso de restricciones directas sobre el comportamiento o los

proveedores, y tiene por objeto garantizar las condiciones de entrada a los mercados que eliminan la creación y el uso de poder monopólico. A nuestro entender, a la fecha no se ha producido una acción antimonopolio importante en contra de empresas AFP en América. A menudo, los mercados de pensiones son evaluados por las autoridades de competencia en relación con las fusiones de instituciones financieras. Sin embargo, no hemos encontrado un caso antimonopolio significativo que afecte el manejo de los fondos de pensiones como tal.

Sin embargo, quizá la cuestión más discutida después de la reforma a los sistemas de pensiones en América Latina se refiere al nivel de comisiones. Por ejemplo, en 2006 La Comisión Federal de Competencia de México emitió un dictamen al Congreso sobre la necesidad de introducir legislación para promover la competencia (Comisión Federal de Competencia 2006). Una evaluación adecuada de las condiciones de competencia en los sistemas de pensiones parece ser un trabajo que aún no ha terminado.

### III.4.7 Recomendaciones

Las agencias de regulación se enfrentan a desafíos "tradicionales" para supervisar la inversión justa y segura de los fondos; y la adecuada aplicación de las leyes sobre contribuciones y beneficios. Sin embargo, hay nuevos desafíos provenientes de la conducta real de los trabajadores. Los trabajadores no son expertos financieros, y sus decisiones están sujetas a sesgos que pueden afectar los objetivos finales del sistema de pensiones. Investigación reciente muestra que la manera en la que se realizan las decisiones afecta la regulación; probablemente más investigaciones tendrán que llevarse a cabo para entender las decisiones de ahorro de los trabajadores y la mejor manera en que las regulaciones puedan apoyar tales decisiones.

### III.5 Enfoque Social: Cobertura y Beneficios Adecuados

El análisis sobre los aspectos deseables en los sistemas de pensiones lleva a la pregunta de ¿cómo puede la sociedad evaluar los programas de pensiones? Desde una perspectiva social, los sistemas de pensiones pueden ser examinados en relación al acceso al aseguramiento en pensiones y a qué tan adecuados son los beneficios. Los indicadores de cobertura muestran cuántas personas tienen derecho a recibir los beneficios de las pensiones. Los indicadores de los beneficios permiten evaluar si las personas tienen niveles de vida aceptables, lo que normalmente se mide con respecto a un ingreso de referencia, como los salarios promedio. En ALC es particularmente difícil analizar estos indicadores debido a la fragmentación, ya que puede ser complicado obtener registros unificados de diferentes agencias de seguridad social (véase la Sección IV.2.3, CISS 2007).

La mayoría de los sistemas de pensiones en ALC se originaron como esquemas de reparto, fragmentados para grupos específicos de trabajadores. Gradualmente ampliaron su cobertura durante las últimas décadas con la esperanza de la reducción del número de trabajadores del sector informal y alcanzar la cobertura universal. Sin embargo, la expansión de la cobertura no ha alcanzado los niveles esperados, principalmente debido a la falta de cumplimiento de las leyes fiscales y a la decisión voluntaria de no afiliarse a la seguridad social (CISS 2004a, Banco Mundial 2007a). La mayoría de las reformas de las pensiones implementadas desde los años 80 han tenido como objeto resolver la sustentabilidad financiera de los sistemas, así como aumentar la cobertura alentando a los trabajadores a afiliarse sobre las bases de un vínculo más claro entre las contribuciones y beneficios. Este tipo de reformas en ALC preservan la garantía de ingresos por parte del estado, pero permiten la competencia en la provisión<sup>9</sup> (Martínez 2006, p.32).

<sup>9</sup> Rentas vitalicias.



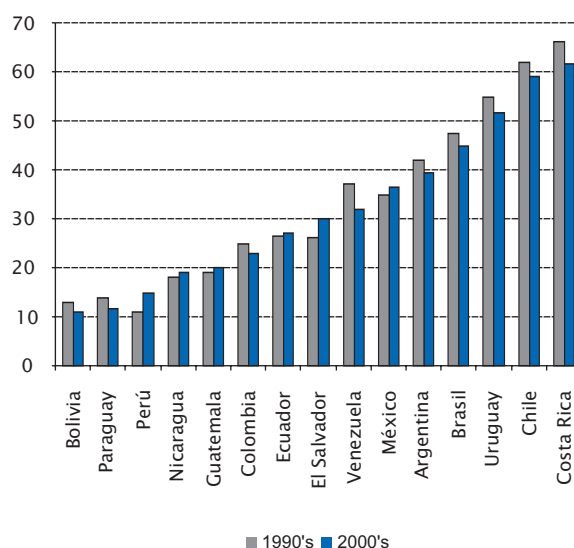
### III.5.1 Indicadores de Cobertura y Beneficios

Una forma de medir la cobertura de las pensiones es utilizando encuestas de hogares; estas incluyen datos personales, del mercado laboral y del gasto, los cuales son útiles para analizar la distribución de la cobertura y de los ingresos en poblaciones con características específicas. Las bases de datos en los países de ALC no siempre incluyen variables de ingresos desagregados e historias del mercado laboral de las personas. Con encuestas de hogares, Rofman (2005) y Rofman y Lucchetti (2006) examinan la cobertura por género y zona de residencia rural/urbana en los países de ALC. Estos estudios encontraron menor cobertura entre las mujeres y en las zonas rurales. Otros estudios también han documentado bajos niveles de cobertura (CEPAL 2007, IADB 2004,<sup>10</sup> y CISS 2004a). Rofman y Lucchetti (2006) encontraron variaciones muy pequeñas en la cobertura de los sistemas de pensiones en ALC entre los años 90 y esta década (Gráfica III.1); en los países examinados la cobertura de la PEA en pensiones oscila entre el 12 y el 67%.

Calcular indicadores de los beneficios de las pensiones es difícil si no se cuenta con datos individuales de contribuciones e ingresos. Un cálculo posible es el cociente del beneficio promedio de la pensión mensual sobre el salario promedio; que es la tasa de reemplazo que se presenta a continuación. Se debe hacer notar que los salarios promedio de quienes pagan contribuciones tienden a ser mayores a los salarios promedio de la población económicamente activa—pues los trabajadores del sector formal son una minoría y tienden a proceder de la parte superior de la distribución de los ingresos (Palacios y Pallarés-Miralles 2000).

El Cuadro III.4 muestra algunos indicadores de cobertura y beneficios (tasas de reemplazo) de la seguridad social para 2004-2006 para Brasil, Costa Rica, República Dominicana y México.<sup>11</sup> La cobertura de la seguridad social es medida como: 1) el número de afiliados (cotizantes y sus dependientes) en relación al total de la población; 2) el número de cotizantes a la seguridad social con respecto a la

**Gráfica III.1**  
Cobertura en Pensiones de la PEA en Países de AL, 1990s y 2000s



Fuente: Rofman y Lucchetti 2006.

<sup>10</sup> Este estudio se centra en las características de los mercados laborales en América Latina.

<sup>11</sup> Utilizando información de instituciones miembro de la CISS.

población económicamente activa (PEA); y, 3) el número de pensionados por vejez con respecto a la población con más de 60 años.

La cobertura es estable en los países examinados entre 2004-2006 bajo las definiciones utilizadas; excepto en la República Dominicana, donde se incrementa de 10% (2004) a 17% (2005) y a 21% (2006) al utilizar la definición 2. Según la definición 1 la columna 1 muestra la cobertura en relación a la población total en el periodo, que representa aproximadamente el 33% en Brasil, el 70% en Costa Rica, el 15% en la República Dominicana, y un 54% en México. Según la definición 2, si la cobertura se mide como el número de cotizantes en relación a la PEA, la columna 2 muestra que para el periodo las tasas de cobertura son de alrededor del 43% en Brasil, 60% en Costa Rica, 10-21% en República Dominicana y 45% en México.

La tercera definición de cobertura, para los adultos mayores, se presenta en la columna 3. En los países con un gran número de pensiones no contributivas como Brasil, la cobertura de las personas de la tercera edad alcanza el 76%. La descomposición de la cobertura de los adultos mayores en términos de la cobertura de la seguridad social y de las pensiones no contributivas se presenta en la Gráfica III.2. México también tiene programas de pensiones no contributivas para las personas mayores, esto no se muestra en la Gráfica porque el aumento en la cobertura de las pensiones no contributivas se espera a partir de 2007.<sup>12</sup>

Tal vez no sea adecuado decir que las agencias de seguridad social que fueron creadas para asegurar a un grupo específico de trabajadores no están obteniendo buenos resultados en términos de cobertura total en un país, ya que estas agencias están proporcionando pensiones a la población que

se supone deben asegurar. Una revisión del diseño de los sistemas fragmentados de pensiones es necesaria para incrementar la cobertura en ALC (Rofman 2005), así como para la integración de programas complementarios de pensiones y para evitar duplicidades e ineficiencias (CISS 2007).

Las Columnas 4 a 8 en el Cuadro III.4 muestran las tasas de reemplazo de las pensiones calculadas con respecto a los salarios promedio de cada país. Las tasas de reemplazo promedio de las pensiones de vejez en 2004-2006 son de alrededor de 84% en Brasil, 59-75% en Costa Rica, y 38% en México (columna 4). Las tasas de reemplazo de las pensiones de invalidez (columna 5) son de alrededor del 57% en Brasil, 42-53% en Costa Rica, 46-94% en la República Dominicana (tal variación debido a las tasas de inflación), y alrededor del 27% en México. Las tasas de reemplazo por riesgos profesionales<sup>13</sup> (columna 6) son más altas que las de invalidez general; estas son de alrededor del 72% en Brasil y 30% en México. Para algunos de estos países los beneficios para las viudas y los huérfanos también se han reportado en las columnas 7 y 8. En Costa Rica, la República Dominicana y México, las tasas de reemplazo para las viudas son de aproximadamente 25-35% de los salarios de cada país. Las tasas de reemplazo de las pensiones para los huérfanos son inferiores a las de las viudas, generalmente porque un monto estipulado de beneficios se debe dividir entre el número de niños beneficiarios.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> La mayoría de pensiones de vejez proporcionadas por SEDESOL se iniciaron en 2006. Otro programa en la Ciudad de México se inició poco antes.

<sup>13</sup> Los beneficios incluidos son no monetarios y de pensiones.

<sup>14</sup> En México las tasas de reemplazo reportadas en la Tabla III.4, columna (8) corresponden al beneficio promedio por cada huérfano.

**Cuadro III.4**  
**Cobertura y Beneficios de Pensiones de la Seguridad Social, Países Seleccionados:**  
**2004-2006**

	Cobertura <sup>1/</sup>			Tasas de reemplazo (pensión promedio/salarios promedio) <sup>3/</sup>						
	% población total <sup>2/</sup>	% de la PEA	% población adulta mayor	Vejez	Disca-pacidad	Riesgos de trabajo	Sobrevivientes			
							Viudez	Huérfanos	Otros <sup>4/</sup>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)		
Brasil	2004	32	42	76	85	57	72	N.D.	N.D.	N.D.
	2005	33	43	76	84	58	73	N.D.	N.D.	N.D.
	2006	33	44	74	83	59	72	N.D.	N.D.	N.D.
Costa Rica	2004	69	60	27	59	42	N.D.	29	16	20
	2005	71	59	27	75	53	N.D.	36	20	24
	2006	72	63	26	61	42	N.D.	29	16	19
República Dominicana	2004	13	10	N.D.	N.D.	94	N.D.	30	27	--
	2005	15	17	N.D.	N.D.	46	N.D.	25	28	--
	2006	17	21	N.D.	N.D.	51	N.D.	28	28	--
México	2004	52	44	23	35	25	28	28	8	8
	2005	54	45	24	38	27	30	30	9	8
	2006	56	47	25	40	27	31	31	9	8

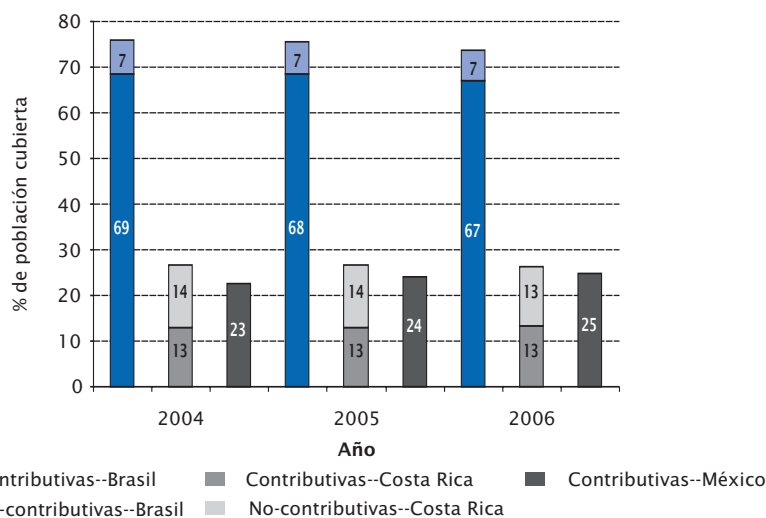
N.D. = no disponible.

Notas: 1/La cobertura en los países corresponde al régimen general; en Brasil incluye a los Regímenes Propios (funcionarios públicos, civiles y militares). 2/Las cifras incluyen a los dependientes de los cotizantes activos, cuando esta información está disponible. 3/Tasas de reemplazo definidas como promedio de pensiones mensuales de los afiliados al régimen general (asalariados) entre el promedio nacional de salarios mensuales. En Costa Rica, es el salario de contribución de la seguridad social para la población entre 15-59 años. 4/En Costa Rica se refiere a padres y hermanos, en México a padres.

Fuente: Elaboración propia utilizando información reunida de las instituciones miembro de la CISS. ILO (2004-2006) para la PEA en Costa Rica. Los datos de población para República Dominicana se obtuvieron de la siguiente fuente:

[http://www.one.gob.do/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=5&Itemid=122](http://www.one.gob.do/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=5&Itemid=122)

**Gráfica III.2**  
**Cobertura de Pensiones de Vejez (Régimen Contributivo y No Contributivo) de la Población 60+ en Países Seleccionados en ALC<sup>1/</sup>, 2/**



Notas: 1/La cobertura contributiva en Brasil incluye los Regímenes Propios (funcionarios públicos, civiles y militares). No incluye la categoría "pensionados", pensión especial (Ley No. 593/48) y los jubilados de la extinta CAPIN, clasificados en la categoría "otros" (Régimen General). Tampoco incluye la categoría "pensiones" (Regímenes Propios). En Costa Rica y México ésta se refiere al régimen general (trabajadores asalariados). 2/ La cobertura no-contributiva en Brasil corresponde al año 2007; en Costa Rica al periodo 2003-2008; en México son proporcionadas por SEDESOL a partir del 2006.

Fuente: Elaboración propia utilizando la información obtenida de los países miembros de la CISS; OIT 2004-2006 para la población de las personas mayores de 60 años en Costa Rica.

Al examinar las pensiones promedio mensuales en relación con los salarios promedio podemos obtener una idea aproximada de lo adecuado que son los beneficios de las pensiones. Estas cifras muestran que no existe un único nivel de pensión adecuado para todos los países; el beneficio depende principalmente del número de contribuciones realizadas, los salarios obtenidos, la forma en que se gravan las pensiones, las tasas de mortalidad, las normas de cálculo de pensiones y los rendimientos a los fondos invertidos. Cabe notar que si los beneficios se examinan nominalmente, en dólares, una

tasa de remplazo relativamente alta del 90% en un país puede ser equivalente a una mucho menor en otro. Para ver esto en detalle, se han examinado los beneficios de pensión por vejez e invalidez considerando las pensiones de los Estados Unidos como referencia, en las filas más bajas de los Cuadros III.5 y III.6. Mientras que Canadá muestra mayores tasas de remplazo que Estados Unidos, el resto de los países muestran menores tasas de remplazo debido a las variaciones en la generosidad de los sistemas de pensiones y los precios.

**Cuadro III.5**  
**Pensión Mensual Promedio de Vejez, Países Seleccionados: 2004-2007**

Pensión Promedio Mensual (Nominal) en Dólares Americanos					
Año	Estados Unidos	Canadá	México	Brasil	Costa Rica
2004	\$951.25	\$1,260.39	\$134.04	\$195.34	\$249.04
2005	\$998.50	\$1,280.55	\$158.55	\$267.67	\$323.34
2006	\$1,041.05	\$1,303.92	\$166.34	\$309.42	\$290.02
2007	\$1,053.70	\$1,332.15	\$193.77	\$362.54	\$333.97
En Relación a las Pensiones de Vejez de los Estados Unidos (%)					
2004	100	132	14	21	26
2005	100	128	16	27	32
2006	100	125	16	30	28
2007	100	126	18	34	32

Fuente: Elaboración propia utilizando información de instituciones miembros de la CISS, Statistics Canada y SSA 2004-2007.

**Cuadro III.6**  
**Pensión Mensual Promedio de Discapacidad, Países Seleccionados: 2004-2007**

Pensión Promedio Mensual (Nominal) en Dólares Americanos					
Año	Estados Unidos	Canadá	México	Brasil	Costa Rica
2004	\$883.50	\$994.59	\$96.98	\$130.87	\$178.74
2005	\$928.05	\$1,012.05	\$112.38	\$185.08	\$228.00
2006	\$968.60	\$1,032.91	\$113.67	\$220.96	\$200.59
2007	\$1,021.20	\$1,055.67	\$128.04	\$263.53	\$229.66
En Relación a las Pensiones de Discapacidad de los Estados Unidos (%)					
2004	100	113	11	15	20
2005	100	109	12	20	25
2006	100	107	12	23	21
2007	100	103	13	26	22

Fuente: Elaboración propia utilizando información de instituciones miembros de la CISS, Statistics Canada y SSA 2004-2007.

### III.5.2 Recomendaciones

Construir bases de datos con la información necesaria para analizar las tendencias de la cobertura de la seguridad social, especialmente cuando los sistemas de pensiones están fragmentados, pues las cifras de cobertura total pueden ser desconocidas en varios países de ALC.

Analizar si los objetivos del sistema de pensiones se han alcanzado y cuál ha sido el papel de las reformas implementadas en la región para resolver y evaluar propuestas actuales de reforma a los sistemas de pensiones.

La fragmentación y los todavía bajos niveles de cobertura en ALC (el sector informal sigue siendo una preocupación para los sistemas de seguridad social), a pesar de las costosas reformas estructurales, sugieren la necesidad de revisar el diseño de los sistemas de pensiones.

### III.6 Enfoque Económico: Efectos de las Pensiones

Una evaluación económica se centra en el impacto de las intervenciones del gobierno, normalmente una reforma al sistema de pensiones, en resultados económicos de interés; por ejemplo, las decisiones laborales (participación en la fuerza laboral, retiro), de consumo y de ahorro; así como los efectos en variables agregadas tales como el empleo, los salarios, las tasas de ahorro, la pobreza, etc.). El enfoque intenta proporcionar perspectivas útiles para desarrollar intervenciones efectivas en el área de las políticas públicas en pensiones. Las metodologías utilizadas para llevar a cabo una evaluación económica de los programas de pensiones están en su mayoría basadas en análisis micro-económicos. Algunas referencias útiles son Angrist (1999), Blundell y Costa-Dias (2002), Heckman y Robb (1985) y Heckman, et al. (1997, 1999).

En el centro de una evaluación económica está la comparación de los resultados de interés entre las personas que han sido "tratadas" en una intervención (un grupo de tratamiento) y las personas que "no han sido tratadas" (un grupo de control); por

ejemplo, los que han sido afectados por un cambio en la reglamentación de un programa de pensiones y los que no. Esta puede no ser una tarea fácil en vista de que para llevar a cabo evaluaciones de impacto usualmente se requiere la recolección de datos específicos para el evento bajo estudio. Cuando es económicamente posible identificar el efecto deseado (por ejemplo, de las pensiones de la seguridad social en el ahorro), por lo general bajo ciertos supuestos, se dice que existe causalidad (en el sentido de que el ahorro se ve afectado por las pensiones de la seguridad social). En esta sección se examina evidencia econométrica sobre el estudio de los sistemas de pensiones en ALC y sus efectos en el mercado laboral y los resultados del ahorro.

#### III.6.1 Efectos de las Pensiones en los Resultados del Mercado Laboral

¿Tienen las contribuciones a los programas de pensiones efectos significativos en el empleo y los salarios? ¿Afectan las pensiones la decisión de trabajar en el sector formal? ¿Cómo afecta la riqueza acumulada en forma de pensión a la edad en la que las personas se retiran?

#### Empleo y Salarios

La relación entre la seguridad social, el empleo y los salarios se ha estudiado para evaluar los costos de la regulación. Se ha argumentado que la seguridad social se basa en reglamentaciones laborales estrictas que pueden afectar a los empleadores, mediante el incremento de sus costos de producción. En consecuencia, la hipótesis es que el nivel de empleo y los salarios pagados se reducen debido a las políticas de protección al empleo. Algunas referencias sobre este tema son Heckman y Pagés (2005; y todos los estudios ahí contenidos), Garro y Meléndez (2004), CISS (2003) y Marrufo (2001). El resultado principal de estos estudios para varios países de ALC es que las contribuciones a la seguridad social tienen un efecto negativo sobre los salarios y el empleo, en la medida en la que éstas no son percibidas como beneficios, sino como impuestos.

## Retiro

La literatura sobre el retiro en los países desarrollados ha aumentado en las últimas tres décadas ya que estas sociedades perciben las edades de retiro como excesivamente bajas. En la mayoría de los estudios, se entiende por retiro una transición del trabajo de tiempo completo al trabajo de tiempo parcial, o a la inactividad. Se han desarrollado varios modelos teóricos para explicar la decisión de salir del mercado laboral. Los primeros modelos asumen un escenario estático, mercados de capital perfectos e incertidumbre en los ingresos; por ejemplo, Boskin (1977), Boskin y Hurd (1978), Burkhauser (1979, 1980), y Gordon y Blinder (1980).

En modelos dinámicos más recientes la decisión de retirarse se ve afectada por el valor presente de los flujos de los ingresos en el momento de la jubilación. Estos modelos se han utilizado para examinar la influencia de los programas de seguridad social en las decisiones de retiro (Burbidge y Robb 1980, Burtless y Moffit 1984 y 1985, Fields y Mitchell 1984, Stock y Wise 1990).

Revisiones de la literatura sobre los efectos de las pensiones públicas y privadas en las decisiones de retiro en los países desarrollados se presentan en Atkinson (1987), Lazear (1986), Lumsdaine (1996) y Lumsdaine y Mitchell (1999). Un resultado generalizado en los estudios que se enfocan en los efectos de las pensiones en los países de la OCDE es que la seguridad social proporciona fuertes desincentivos para participar en los mercados laborales durante la vejez, debido principalmente a la generosidad de las pensiones (Gruber y Wise 1999 y 2004, Duval 2003).

Entre los pocos estudios que examinan la participación laboral y las decisiones de retiro en ALC están Aguila (2006), Miranda-Muñoz (2007) y Lanza-Queiroz (2008). Los dos primeros estudios

corroboran que el aumento de la riqueza de las pensiones reduce la participación laboral. Un aspecto relevante para los países en desarrollo es el hecho de que los pensionados pueden tener un empleo en el sector informal una vez que hayan empezado a recibir sus pensiones. Una consecuencia de la informalidad es que es probable que la edad de retiro no sea equivalente a la edad pensionable, lo cual sucede en países desarrollados.

### III.6.2 Efectos Micro y Macroeconómicos de las Pensiones en el Ahorro

El modelo del ciclo de vida (Modigliani y Brumberg 1954, Deaton 1992) establece el marco conceptual para examinar el comportamiento del ahorro. La hipótesis de este modelo es que las personas suavizan su consumo durante sus vidas; aumentan su ahorro cuando son jóvenes y lo utilizan en la vejez. Una hipótesis derivada que ha sido examinada por diversos autores es que el ahorro obligatorio en forma de pensiones podría reducir otras formas de ahorro (Feldstein 1974). Aguila (2006) y Charles (2005) encuentran una reducción en el ahorro de las personas en México<sup>15</sup> y Argentina, respectivamente, como consecuencia de la reforma a los sistemas de pensiones.

La literatura sobre las pensiones y el ahorro considera que es mediante el aumento de ahorro privado en el sistema de pensiones que el crecimiento económico es estimulado, lo que indirectamente afecta el bienestar de las personas. Algunos autores, especialmente después de la ola de reforma de las pensiones en América Latina, han sugerido que en un sistema de pensiones completamente capitalizado el ahorro total en un país debe aumentar (Schmidtt-Hebbel y Servén 2001). El Capítulo III en CISS (2003) se ha dedicado a examinar este tema y proporciona evidencia para varios países de ALC.

<sup>15</sup> Para conocer más detalles sobre la reforma del sistema de pensiones en México, véase Sales, et al. (1996) y Solís y Villagómez (1999).

El marco conceptual del modelo del ciclo de vida también se ha utilizado para estudiar los efectos de las reformas en los patrones de consumo y las tasas de crecimiento del PIB (véase, por ejemplo en Kohl y O'Brien 1998 un ejercicio de los efectos de reformas hipotéticas en los países de la OCDE, utilizando modelos de equilibrio general).<sup>16</sup> Los estudios sobre los efectos de las pensiones en la pobreza de las familias en ALC son escasos. Schwarzer y Querino (2002) y Scott (2005) examinan el tema para Brasil y México, respectivamente. Los estudios enfatizan que la disponibilidad de las pensiones ayuda a disminuir la pobreza en la vejez, aunque los sistemas de pensiones pueden ser regresivos.<sup>17</sup>

### III.6.3 Recomendaciones

- Promover el entrenamiento en metodologías de evaluación económica para considerar rigurosamente los efectos de las reformas de las pensiones.
- Esto implica el esfuerzo paralelo de tener los mejores datos posibles para aplicar tales metodologías.
- Promover el uso de evaluaciones económicas formales y creíbles en los debates sobre políticas públicas en materia de pensiones.

---

<sup>16</sup> Estos modelos intentan tomar en cuenta explícitamente efectos de segundo orden.

<sup>17</sup> Cuando ofrecen mayor protección a los ricos.