

**LA RE-REFORMA DE PENSIONES EN AMÉRICA
LATINA: MODELOS DE ARGENTINA Y CHILE, Y
LECCIONES PARA COSTA RICA**

Carmelo Mesa-Lago

Universidad de Costa Rica

San Jose, 5 febrero 2009

INTRODUCCION

- **Existen 11 sistemas de pensiones de capitalización individual con administración privada en América Latina, que han sustituido de manera total o parcial el sistema público de reparto o capitalización parcial colectiva: Argentina (hasta 2008), Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.**
- **Las fallas de estos sistemas han requerido correcciones específicas (como Argentina en 2007) pero en 2008 dos países implantaron reformas mas profundas que llamaremos re-reformas:**

(1) Chile mantuvo el sistema de capitalización pero resolviendo/aliviando algunos de sus problemas y mejorándolo en otros aspectos (Ley 20.255, 17 marzo 2008); y

(2) Argentina eliminó el sistema de capitalización y lo sustituyó por uno de reparto y administración pública (Ley 26.425 de 9 diciembre 2008).

Bolivia ha anunciado que nacionalizará los fondos privados de pensiones después de la enmienda constitucional de enero de 2009, hay dos proyectos legales de reforma, el del gobierno y el de la Central Obrera Boliviana.

- **Cada país ha de abordar la reforma en la manera que considere mas adecuada según sus características y necesidades propias, a través de correcciones de problemas específicos o reformas mas profundas (re-reformas).**
- **No obstante, cualquiera que sea el enfoque, debe ser precedido de un diálogo social que incluya a trabajadores, pensionados, empleadores y otros actores clave, y promueva los principios de seguridad social de la OIT:**
- **Universalidad, trato igual, solidaridad social, equidad de género, suficiencia de las prestaciones, regulación y supervisión públicas, gastos administrativos moderados, participación social en la gestión, y sustentabilidad financiera-actuarial a largo plazo que garantice el valor real de los beneficios futuros.**
- **Compararemos las re-reformas de Argentina y Chile, contrastándolas con la situación en Costa Rica, en cada uno de dichos principios.**

Comparación de las Re-Reformas de Argentina y Chile

- **Los dos sistemas son distintos. Chile cerró el privado, dio un corto plazo para quedarse en el público o mudarse y los nuevos trabajadores deben afiliarse al privado. Argentina tenía un sistema mixto de dos pilares parecido al de Costa Rica, pero mantuvo abierto el sistema público puro, los nuevos trabajadores podían optar entre los dos, pero una vez seleccionado el privado no podían cambiar al público, y los que no ejercían la opción eran asignados al privado.**
- **Antes de las re-reformas de 2008 los dos sistemas adolecían de problemas similares aunque algunos eran distintos:**
- **caída en la cobertura de los trabajadores activos respecto a la existente antes de la reforma;**
- **afiliación de trabajadores independientes voluntaria en Chile, con muy baja cobertura, pero obligatoria en Argentina con cobertura mayor;**
- **pensiones no contributivas o asistenciales, focalizadas en los pobres con prueba de ingreso pero con lista de espera y dependiendo de los recursos fiscales existentes;**
- **ambas re-reformas aumentaron los años de contribución requeridos para acceder a la pensión mínima (20 en Chile y 35 en Argentina) haciendo mucho más difícil obtenerla (en Chile parte de los asegurados no calificaban ni a una pensión mínima ni a una asistencial);**
- **desigualdad de trato porque las fuerzas armadas se excluyeron de la reforma y mantienen programas separados con pensiones superiores mayormente financiadas por el fisco (en Argentina además programas separados para funcionarios provinciales y municipales);**

- **en Chile carencia de solidaridad en el sistema privado porque las pensiones mínimas y asistenciales son enteramente sufragadas por el Estado (en Argentina se financian por el primer pilar público como en Costa Rica);**
- **inequidades por género: cobertura de la mujer inferior a la del hombre, agravada por la acentuación de dicha inequidad en el sistema privado;**
- **atomización entre varias entidades de las funciones de regulación y supervisión de todo el sistema;**
- **costos administrativos altos (mayores en Argentina que en Chile) y estancados en Chile como porcentaje del salario;**
- **bajo cumplimiento en el pago de las contribuciones (peor en Argentina que en Chile);**
- **costo fiscal de transición alto, mayor en Chile que en Argentina (en la última el sistema público perdió ingresos por contribuciones debido al traspaso de un 80% de los asegurados al sistema privado); y**
- **ausencia de participación de trabajadores y pensionados en la gestión de las administradoras privadas y la Superintendencia a pesar de que ellos son los dueños de los fondos de pensiones.**
- **En Argentina varios de los problemas fueron agravados por la crisis económica de 2001, que provocó una caída drástica de la cobertura y del valor del fondo de pensiones. La correcciones en 2007 aliviaron algunos de esos problemas**

1. Diálogo Social

- **La gran mayoría de las reformas que privatizaron total o parcialmente las pensiones en América Latina se hicieron sin previo diálogo social luego generando problemas de legitimidad.**
- **COSTA RICA** fué la excepción, pues la reforma de 2001 fué objeto de amplio debate y consensuada con los sectores clave.
- **CHILE:** La Presidenta nombró un Consejo en 2006 con amplia representatividad para discutir la re-reforma y someter un informe proponiendo cambios para corregir las debilidades del sistema: 90% de las recomendaciones fueron incorporadas en el proyecto legal en 2007 que fue aprobado y se convirtió en ley el pasado julio.
- **ARGENTINA:** Después de la crisis de 2001, el gobierno abrió al debate la re-reforma, invitó a dos misiones de la OIT, discutió dichos documentos en mesas redondas con amplia representatividad, y publicó las recomendaciones. Pero la re-reforma de 2008 no tomó en cuenta los lineamientos surgidos de dicho debate, ni publicó documentos técnicos respaldando la reforma propuesta.

2. Universalidad en la Cobertura

- **CHILE:** Tiene la segunda cobertura mayor en la región (63% de la PEA en 2007; 64% Uruguay), pero la cobertura voluntaria de los trabajadores independientes era 5%. La re-reforma: (1) ordena la cobertura obligatoria de los independientes a partir de 2012, contribuyendo un porcentaje sobre su renta imponible anual, en 2015 todos quedarán obligados a cotizar, y recibirán otras prestaciones de seguridad social que antes no tenían, incluyendo los nuevos aportes fiscales solidarios; (2) otorga una Pensión Básica Solidaria (PBS), que substituye a la anterior asistencial con cobertura limitada, termina la lista de espera y las restricciones fiscales que impedían su universalidad; es financiada por el Estado e inicialmente se otorga al 40% de la población de menor ingreso (60% en 2012).
- **ARGENTINA:** La cobertura después de la reforma inicial cayó a 24% de la PEA pero, por las correcciones de 2007 y la recuperación, aumentó a 36% en 2007 (inferior a la de Chile). Los trabajadores independientes tienen cobertura obligatoria que alcanza 30%, muy superior a la chilena. En 2002 parecía haber un consenso para extender la existente pensión asistencial focalizada con prueba de ingreso a todos los ancianos pobres, pero ni la corrección de 2007 ni la reforma de 2008 lo hicieron.
- **COSTA RICA:** La cobertura era de 56% en 2007 (tercera, después de Chile y Uruguay, superior a la Argentina). Otorga una pensión no contributiva focalizada y con prueba de ingreso que es universal como ahora dispone la reforma chilena. La cobertura de los trabajadores no asalariados (en su mayoría independientes) aumentó de 22% a 38% de la PEA en 2004-2007, más alta que la de Chile y Argentina. En 2000 se estableció la obligatoriedad de la cobertura y en 2005 se inició su aplicación; los independientes de bajo ingreso tienen el incentivo de un subsidio igual a la contribución del empleador, que no existe en Argentina y se estipula para el futuro por la reforma chilena.

3. Integración y Trato Igual

- **CHILE y ARGENTINA:** Ninguna de las dos re-reformas resuelve el problema de desigualdad de trato al excluir ambos a las fuerzas armadas (en Argentina también a funcionarios provinciales y municipales) que reciben beneficios superiores a los del sistema general, con subsidios fiscales.
- **COSTA RICA:** Hay un sistema integrado de pensiones en la CCSS, no hay programas separados para las fuerzas armadas (no existen) ni funcionarios públicos, sólo hay un esquema para el poder judicial, y uno en transición para los maestros

4. Solidaridad Social

- **CHILE:** Establece un Aporte Previsional Solidario (APS) sufragado por el Estado, que reemplaza a la pensión mínima, para complementar la pensión contributiva que alcancen los afiliados, independientemente de sus años de contribución. El APS es decreciente según el monto de la pensión contributiva y se extingue cuando excede un tope fijado. El beneficiario debe estar en el 40% de ingreso menor de la población en 2008 (subiendo a 55% en 2012).
- **ARGENTINA:** El Estado ya garantizaba la pensión básica a todos los beneficiarios: en 2008, 77% de los jubilados bajo la capitalización recibían complementos estatales y parte de ellos accedía a la pensión básica con financiamiento estatal total.
- **COSTA RICA:** El Estado financia las pensiones no contributivas, subsidia a los independientes de bajo ingreso, y hace un aporte del 0,25% del salario para la pensión contributiva; esta se suplementa con la pensión complementaria del sistema de capitalización que desapareció en Argentina. Las pensiones no contributivas redujeron la pobreza total en 1,5 puntos porcentuales en 2007 y la extrema en 2 puntos; jugando un papel importante en disminuir la incidencia de pobreza de 23% a 18% en 2006-2007

5. Equidad de Género

- **Los sistemas de capitalización individual acentúan las inequidades de género (a más de las derivadas del mercado laboral) porque: (1) aumentaron los años de contribución para la pensión mínima, haciéndola menos asequible a las mujeres; (2) estas tienen una densidad de contribución menor que los hombres y su pensión es inferior porque: (a) salen del mercado laboral para cuidar a los hijos; (b) la pensión se calcula con tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, y (c) la edad de jubilación de la mujer es usualmente 5 años menor a la del hombre y ellas tienen una esperanza de vida 5 años superior.**
- **Los sistemas públicos atenúan las inequidades de género porque: (1) casi ninguno ha aumentado los años de contribución para la pensión mínima; (2) hay transferencias de hombres a mujeres, y (3) utilizan tablas unisexo para calcular las pensiones. Pero no resuelven el problema de la densidad de contribución inferior de las mujeres.**
- **CHILE: Otorga un bono universal por maternidad (18 salarios mínimos), a todas las madres (independientemente de su condición socioeconómica) por cada hijo nacido vivo. El bono se deposita en la fecha de nacimiento, desde ese momento gana una rentabilidad anual y se hace efectivo cuando la madre cumple 65 años, aumentando el nivel de su pensión. Se calcula que 250.000 mujeres que hoy carecen de beneficio recibirán la pensión básica solidaria (60% del total) y 30.000 el aporte provisional solidario. El cónyuge inválido de la mujer asegurada recibe el derecho a pensión que antes no tenía. En caso de separación de los cónyuges, el fondo acumulado durante el matrimonio puede ser dividido entre los dos.**

- **ARGENTINA:** No introduce medidas para mejorar la equidad por género. Pero el traspaso del sistema privado al público debería atenuar las actuales inequidades de género, aunque no resuelve la pérdida de años de contribución por la cría de los hijos, como hace Chile.
- **COSTA RICA:** Como el sistema es mixto, el pilar público solidario que paga la pensión fundamental atenúa la discriminación por género, mientras que el pilar de capitalización la acentúa. No obstante hay medidas en la re-reforma chilena que deberían considerarse en Costa Rica, como el bono de maternidad y la división del fondo capitalizado entre los cónyuges en caso de divorcio.

6. Suficiencia de las Prestaciones

- **CHILE:** El monto de la PBS es 33% superior a la actual pensión asistencial (67% en 2009) y se ajustará anualmente a la inflación. El APS mejora sustancialmente las pensiones contributivas. La PBS y el APS beneficiarán a 800.000 personas en 2009 y 1,3 millones en 2012.
- **ARGENTINA:** La re-reforma reconoce en el sistema público los años de servicios prestados por todos los afiliados bajo el sistema de capitalización. Los afiliados y beneficiarios del cerrado sistema de capitalización tendrán “*idéntica*” cobertura y tratamiento que en el sistema público, el Estado les garantizará “iguales o *mejores* prestaciones y beneficios que los que gocen” a la entrada en vigor de la Ley. Pero el cerrado sistema de capitalización no otorgaba una prestación definida sino indeterminada, influenciado por factores aleatorios como la rentabilidad.
- **COSTA RICA:** El monto de las pensiones no contributivas que estuvo casi estancado en 2004-2006, se aumentó en 87% en la primera mitad de 2007 y otro 43% en la segunda mitad. La relación entre la pensión contributiva promedio y la no contributiva era de 4,6 veces en la primera mitad de 2007, lo cual es adecuado para evitar desincentivos en la afiliación contributiva, pero cayó a 3 en el segundo semestre.

7. Supervisión del Sistema

- **CHILE:** Eliminó la Superintendencia de las AFP y la reemplazó con una Superintendencia de Pensiones que fiscaliza tanto el sistema público como el privado (quitándole a las AFP la administración de las pensiones mínimas).
- **ARGENTINA:** El nuevo sistema integrado, que cierra el de capitalización y lo traspasa al público, será supervisado por la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de Seguridad Social del Congreso de la Nación, cuyas decisiones no serán obligatorias. La Superintendencia de las AFJP fue eliminada.
- **COSTA RICA:** La reforma inicial estableció una Superintendencia de Pensiones que supervisa a todo el sistema, anticipándose a la re-reforma chilena.

8. Gasto Administrativo

- **CHILE:** Establece medidas para estimular la competencia y reducir el costo administrativo: (a) licitación de afiliados bianual para que la AFP que ofrezca la menor comisión gane la afiliación de las 200.000 personas que entran en el mercado laboral anualmente (la comisión reducida tiene que aplicarse a los antiguos afiliados); (b) eliminación de la comisión fija regresiva; y (c) autorización a los bancos para administrar las cuentas individuales en competencia con las AFP.
- **ARGENTINA:** La corrección de 2007 fijó un tope de 1% a la comisión para administrar el programa de vejez y terminó el pago de la prima a compañías comerciales, financiando los riesgos de invalidez y muerte por un nuevo Fondo Mutual, con lo cual redujo la comisión total a un porcentaje menor que en Chile: 1% versus 2,4%.
- **COSTA RICA:** Los costos del pilar público solidario, unificado y con alta cobertura, son más bajos que en los sistemas privados que son fragmentados, no aprovechan las economías de escala, tienen utilidades y gastos de mercadeo por la competencia. El pilar de capitalización es el único en la región que no carga una comisión administrativa como un porcentaje sobre el salario, sino sobre la rentabilidad del fondo, lo que puede tener resultados positivos en incrementar los incentivos a la competencia y reducir el costo, pero se necesita un estudio sobre esto. Habría que considerar algunas de las medidas chilenas para aumentar la competencia.

9. Participación Social en la Gestión

- **CHILE:** Creó una Comisión de Usuarios del sistema con cinco representantes, uno de cada grupo: trabajador, pensionado, AFP, sistema público remanente y académico, para que ellos den su opinión sobre la marcha del sistema, monitoreen el cumplimiento de las metas de la reforma y guíen las estrategias de educación, difusión y comunicación de los afiliados.
- **ARGENTINA:** No crea mecanismos de participación social en la administración del sistema integrado de previsión social.
- **COSTA RICA:** El pilar público tiene una Junta Directiva con representación tripartita en la que los trabajadores y empleadores cuentan con mayoría sobre los representantes estatales. Pero el sistema de capitalización no tiene representación ni vigilancia en las administradoras o en la Superintendencia.

10. Sustentabilidad Financiera

- **CHILE:** Las nuevas prestaciones se financian con un Fondo Solidario de Pensiones, a través de rentas generales y recursos por la reducción gradual de obligaciones fiscales con el sistema público. La Dirección de Presupuestos rinde un informe anual del nuevo sistema basado en estudios actuariales y asigna los recursos necesarios en la Ley de Presupuesto para garantizar sus beneficios. A fines de 2008 se publicaron las proyecciones fiscales para 2009-2025 que garantizan la estabilidad del nuevo sistema
- **ARGENTINA:** Los fondos del sistema de capitalización (US\$30.000 millones) y las contribuciones obligatorias futuras (US\$4.500 millones anuales) se transfirieron al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, gestionado por ANSES, que “gozará de autonomía financiera y económica”. Riesgos financieros importantes son:
 - La ley no especifica el destino de los fondos del sistema de capitalización traspasados a ANSES, ni regula las inversiones del Fondo de Garantía, ni determina los instrumentos, forma de su calificación y topes porcentuales. Antes de la re-reforma, parte de los fondos de ANSES se prestaban al Estado a cambio de Letras del Tesoro; la transferencia de los fondos de capitalización permite préstamos similares, con los que el Estado podrá financiar la deuda pública.
 - La transferencia de 9,5 millones de afiliados del sistema de capitalización al público, es una inyección financiera a corto-mediano plazo, pero a largo plazo enfrentará la carga de las pensiones de todos los transferidos: las cotizaciones serán cada vez más insuficientes para el pago de las obligaciones (por el envejecimiento poblacional y aumento de la esperanza de vida) y el Estado tendrá que transferir cuantiosos recursos para pagar los beneficios.

- **No se hicieron cálculos y proyecciones actuariales para determinar la sustentabilidad del sistema integrado, el cálculo del costo fiscal y la garantía del pago de las pensiones futuras de todos los asegurados.**
- **Los aportes depositados en las cuentas individuales del sistema de capitalización son propiedad de los trabajadores y, sin su consentimiento, se transfirieron al sistema público, a pesar de que cuando en 2007 se dio la opción a los asegurados de cambiarse al público, 72% decidió permanecer en el de capitalización, lo cual crea un riesgo de numerosos litigios judiciales, sobre los cuales hay una larga y costosa tradición en Argentina y las AFJP han exhortado a los afiliados a reclamar ante los tribunales.**
- **La Argentina tiene un record histórico de alta evasión e incumplimiento del pago puntual de contribuciones, que se incrementa cuando hay una grave crisis económica y/o desconfianza en el sistema previsional. En diciembre 2007, sólo 40,6% de los afiliados al sistema de capitalización habían contribuido en ese mes, y en septiembre de 2008 cayó a 38,9%. Puede haber un descenso drástico en la confianza en el sistema de previsión social que provoque un aumento en el incumplimiento en el pago de contribuciones, en cuyo caso la cobertura del sistema público integrado disminuirá y enfrentará un problema adicional de sustentabilidad financiera.**
- **COSTA RICA: En 2004 la carga de las pensiones del primer pilar público-solidario era de 1,8% del PIB, la octava más baja en la región, y el sistema generó un superávit financiero de 1,2% del PIB, uno de los más altos, mientras la mayoría de los sistemas públicos arrojan déficit financiero (el fondo de capitalización que es *fully funded* equivalió a 5% del PIB en 2007). No obstante había un desequilibrio actuarial en el pilar público que fue corregido con la reforma paramétrica de 2005 que aumentó la contribución de 7,5% a 10,5% extendiendo el equilibrio actuarial hasta 2040.**

Conclusiones

- **El análisis anterior demuestra que: (a) la re-reforma chilena resolvió/alivió varias de las fallas del diseño original y fomentó en su mayoría los principios de la seguridad social; (b) la re-reforma argentina no acató la mayoría de dichos principios y adolece de serios problemas, y (c) Costa Rica aventajaba a ambos países antes y después de las re-reformas aunque hay algunos aspectos de la chilena que debería considerar.**

Principios	Chile	Argentina	Costa Rica
Diálogo social	No en reforma inicial, si en re-reforma	En ninguna	Sí en reforma inicial
Cobertura % PEA 2007 Pensión asistencial universal Obligatoria independientes	63% Sí, PBS Sí, gradual	36% No Sí, antes de re-reforma	56% Sí, en reforma inicial Sí, en reforma inicial
Integración de F. Armadas	No	No (ni funcionarios)	No hay FFAA
Solidaridad	Aporte estatal solidario	Nada nuevo	Aporte Estado solidario a pensiones contributivas y no contributivas
Equidad género	Bono maternidad universal División fondo capitalizado entre cónyuges	No	Sistema mixto atenúa inequidad, considerar medidas chilenas
Suficiencia	PBS mayor que la asistencial previa; ASP mejora contributiva	Garantiza pensión igual a la que obtendría en sistema cerrado ¿cálculo?	Aumenta pensión no contributiva 170%, reduce brecha con contributiva
Supervisión	Superintendencia unida con poder vinculante	Comisión Congreso sin poder vinculante	Pionera en Superintendencia unida con poder vinculante
Gasto administrativo	Medidas para estimular la competencia y reducir la comisión	Corrección 2007 redujo comisión, re-reforma cerró sistema capitalización	Pilar capitalización único con comisión sobre rentabilidad, necesita estudio
Participación social	Sí, pero no en la gestión	No	Sí en pilar público, no en pilar capitalización
Sostenibilidad financiera	Fondo Solidario, proyecciones fiscales equilibrio hasta 2025	No, serios riesgos financieros en la inversión, garantía obligaciones, pleitos judiciales	Equilibrio actuarial pilar público hasta 2040