
financiamiento del desarrollo

Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido

Adolfo Rodríguez Herrera
Fabio Durán Valverde



NACIONES UNIDAS



Unidad de Financiamiento para el desarrollo
División de Comercio Internacional y Financiamiento
para el Desarrollo

Santiago de Chile, julio de 2000

Este documento fue preparado por los señores Adolfo Rodríguez Herrera, Fabio Durán Valverde, consultores del Proyecto Conjunto CEPAL/GTZ “Fondos de pensiones y jubilación” de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1405-P

ISBN: 92-1-321630-0

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2000. Todos los derechos reservados

Número de venta: S.00.II.G.74

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Dinámica y determinantes de los costos de transición	11
A. Los costos del sistema y los ahorros de la reforma	11
B. El financiamiento de la transición	14
C. Los determinantes del costo de transición	17
II. Las reformas en América Latina	23
A. Diferencias entre las reformas latinoamericanas	23
B. Los costos fiscales de la transición en la región	29
III. Simulaciones de reforma para capitalizar el régimen público en Costa Rica	35
A. La situación actual del programa IVM	36
B. Simulaciones para una reforma basada en beneficio definido	37
C. Simulaciones para una reforma mixta	41
D. Los costos fiscales de la transición en una reforma mixta y en una reforma de beneficio definido	44
Conclusiones	47
Bibliografía	49

Serie Financiamiento del Desarrollo: números publicados	51
--	----

Índice de cuadros

Cuadro 1	Indicadores del gasto público en pensiones y cobertura	18
Cuadro 2	Clasificación de los países latinoamericanos según tipología de reforma del sistema nacional de pensiones	24
Cuadro 3	Reformas estructurales a los sistemas de pensiones en América Latina	27
Cuadro 4	América Latina regímenes excluidos de las reformas estructurales a los sistemas de pensiones	27
Cuadro 5	América Latina gradualidad en traslado de asegurados al nuevo sistema	29
Cuadro 6	Argentina: Estimación costos fiscales de la transición en Argentina	30
Cuadro 7	Chile: Costos fiscales de transición en términos del PIB real anual	31
Cuadro 8	El Salvador: Costos de transición	32
Cuadro 9	México: Costo fiscal de transición para escenarios alternativos	33
Cuadro 10	Seguro IVM sin reforma: Indicadores básicos proyectados	37
Cuadro 11	Seguro IVM con reforma: Indicadores básicos proyectados	39
Cuadro 12	Costos fiscales de transición	40
Cuadro 13	Simulaciones de reforma a IVM: Costos con aporte y sin aporte estatal	41
Cuadro 14	Reforma IVM con aporte estatal: Indicadores básicos	42
Cuadro 15	Reforma IVM sin aporte estatal: Indicadores básicos	43
Cuadro 16	Simulaciones de reforma IVM	43
Cuadro 17	Prima escalonada para reforma sin aporte estatal	44
Cuadro 18	Prima media general con aporte estatal	45

Índice de gráficos

Gráfico 1	Costos de largo plazo	12
Gráfico 2	Ahorros en costos de la reforma	13
Gráfico 3	Costo: Pensiones curso de pago y sistema antiguo	15
Gráfico 4	Costo sistema público	16
Gráfico 5	Costo sistema anterior más reconocimiento derechos	16
Gráfico 6	Costos totales del sistema con y sin reforma	17
Gráfico 7	América Latina: Cobertura y relación gasto/PIB	19
Gráfico 8	Argentina: Costos fiscales de la transición por tipo de componente	30
Gráfico 9	El Salvador: Costos fiscales de transición	32
Gráfico 10	Seguro IVM: Costos con y sin reforma	39
Gráfico 11	Costos de transición como porcentaje del PIB: Simulación de reforma	40

Resumen

Este artículo presenta de manera sistemática los diferentes factores que determinan los costos de la transición inherentes a una reforma estructural de los sistemas previsionales, y busca demostrar que, dado el valor presente del flujo de beneficios, no existe ninguna diferencia cuantitativa entre los costos de establecer un esquema de capitalización individual y los costos de dotar de pleno financiamiento a un esquema de beneficio definido. La sostenibilidad del sistema no depende de que se escoja un esquema u otro, sino del esfuerzo financiero que el Estado y en general la sociedad estén dispuestos a hacer para asumir los costos de la transición.

El primer capítulo examina el origen del ahorro actuarial producido por la reforma, así como los costos fiscales implicados en su implantación y los factores que determinan la magnitud de dichos costos. El segundo capítulo examina sintéticamente la experiencia latinoamericana en materia de costos de transición. El tercero, finalmente, presenta la simulación de dos reformas al sistema público de beneficio definido de Costa Rica que lo racionaliza de tal manera que pueda hacer frente a la transición demográfica con una tasa de contribución no superior a la establecida por la reforma chilena.

Introducción

Los costos de la transición y su financiamiento constituyen posiblemente el tema más polémico en el diseño de las reformas de pensiones de América Latina. En los años noventa, ocho países han reformado su seguridad social bajo la inspiración de la reforma que tuvo lugar en Chile una década atrás: Argentina, Uruguay, Perú, Bolivia, México, Colombia, El Salvador y Venezuela. En cada uno de estos países se han aplicado diferentes estrategias encaminadas a reducir los costos que para el fisco representó la reforma en Chile. El objetivo de este artículo, es demostrar que los costos globales de la transición no pueden ser reducidos; a lo sumo, pueden ser redistribuidos entre el Estado y las diferentes generaciones de trabajadores. El exceso de implícitos y de ambigüedades cuando se trata el tema de los costos de la transición, ha hecho que a menudo se pierda de vista este carácter redistributivo de las reformas de pensiones.

En efecto, el sistema de pensiones tiene determinados gastos, que vienen dados por el valor global de las prestaciones que ofrece a lo largo del tiempo; y tiene determinados ingresos, originados en las cotizaciones de los afiliados, en la rentabilidad del fondo de reserva y en las transferencias del Estado. La diferencia entre ambos flujos –el de gastos y el de ingresos– se refleja en el fondo de reserva. Los flujos de gastos y los flujos de ingresos no coinciden en el tiempo, y generalmente el flujo de beneficios que el sistema proporciona a una persona en particular no coincide en su magnitud con el flujo de ingresos que dicha persona genera para el sistema. Estas asimetrías en los flujos pueden hacer que a través del régimen de pensiones se produzca una redistribución del ingreso que podría ir en tres sentidos: en primer lugar, entre el Estado y los afiliados al sistema, cuando el

primero debe asumir parcialmente el financiamiento del sistema; en segundo lugar, entre las generaciones presentes y las generaciones futuras de pensionados, ya que las generaciones futuras generalmente asumen una proporción creciente del financiamiento de las pensiones de las generaciones precedentes; y en tercer lugar, entre los miembros de una misma generación, ya que existen diversos dispositivos en el cálculo de los beneficios que propician subsidios cruzados de diversa índole.

En la mayor parte de los países, el valor presente de los beneficios otorgados y prometidos a los afiliados del sistema de pensiones, es mucho mayor que el valor presente de los ingresos que dichos afiliados le generan al sistema. Dicha situación es sostenible mientras el número de afiliados sea mucho mayor que el número de pensionados, pero la maduración del sistema (una proporción creciente de los afiliados alcanza la edad de retiro) y la transición demográfica (una proporción creciente de la población alcanza la edad de retiro) hacen que esta situación se invierta cada vez más vertiginosamente. Lo cierto es que, independientemente del grado de madurez del sistema o de la sociedad, los sistemas de pensiones tienen una serie de obligaciones con sus afiliados –la promesa de un determinado perfil de beneficios– que en la mayor parte de ellos no se encuentran financiadas: el valor presente de los ingresos generados por dichos afiliados (aportes), es inferior al valor presente de los beneficios prometidos a esos mismos afiliados. Para cubrir dicho faltante en el tiempo, sólo hay dos alternativas: que lo cubran las generaciones futuras, aceptando que el valor presente de sus aportes sea superior al valor presente de sus beneficios, o que lo cubra el Estado, a través de una transferencia masiva de recursos públicos.

Las llamadas “reformas estructurales de pensiones” que han tenido lugar en América Latina, han optado por solucionar este problema de financiamiento con la combinación de dos grandes tipos de medidas. En primer lugar, han creado para cada afiliado una cuenta en la cual se capitalizan individualmente todos sus aportes, de manera que los beneficios que reciba al momento de pensionarse sean estrictamente limitados por la acumulación de fondos en su propia cuenta individual. Esta medida deja al menos dos tipos de costos sin financiamiento: las pensiones en curso de pago, que hasta el momento de la reforma se financiaban con los aportes de los afiliados; y los derechos adquiridos por los afiliados aún no pensionados, cuyos aportes pasados sirvieron para financiar las pensiones en curso de pago¹. En segundo lugar, el Estado asumió el financiamiento de estos dos tipos de costos, de manera que se pudiera hacer un “borrón y cuenta nueva” y todos los ingresos del régimen siguientes a su reforma se destinaran a las cuentas individuales y a financiar, por ende, los derechos acumulados a partir de entonces. Pero el Estado ha asumido dicho financiamiento a condición de no asumir ninguna responsabilidad financiera frente a los derechos que se consoliden a partir de la reforma –con la excepción hecha de las pensiones mínimas.

Lo que generalmente se denomina “costos de la transición”, son estos costos fiscales asumidos por el Estado. No obstante, los costos de la transición no siempre se reducen a los costos fiscales: una parte de los costos de la transición puede ser asumida por los afiliados al sistema, generalmente a través de recortes en los beneficios prometidos o a través de aportes mayores que los beneficios. En el diseño de la reforma de pensiones existe una gran cantidad de medidas cuyo diseño implica distintas formas de distribuir los costos de la transición entre el Estado y los afiliados al régimen. Un ejemplo es el método de cálculo del “bono de reconocimiento”, que constituye un medio de pagar al trabajador los derechos adquiridos por su afiliación al sistema de pensiones antes de la reforma, y por lo tanto un medio de reducir o de aumentar los beneficios que recibirá en el futuro. La mayor parte de medidas tendientes a reducir los costos fiscales de la transición, se limitan a trasladar dichos costos a los afiliados del sistema bajo la forma de recortes en los beneficios esperados.

¹ Las pensiones mínimas son un tercer tipo de beneficio cuyo financiamiento debió ser asumido por el Estado.

El principal objetivo de este artículo es discutir los componentes de los costos de la transición y los factores que los determinan, y demostrar que los costos de una reforma que establezca un esquema de capitalización individual son exactamente los mismos de una reforma tendiente a garantizar el financiamiento pleno de un esquema de beneficio definido. La sostenibilidad del sistema no depende de que se escoja un esquema u otro, sino del esfuerzo financiero que el Estado y en general la sociedad estén dispuestos a hacer para asumir los costos de la transición.

El primer capítulo de este artículo examina el origen del ahorro actuarial producido por la reforma, así como los costos fiscales implicados en su implantación y los factores que determinan la magnitud de dichos costos. El segundo capítulo examina sintéticamente la experiencia latinoamericana en materia de costos de transición. El tercero, finalmente, presenta la simulación de dos reformas al sistema público de beneficio definido de Costa Rica que lo racionaliza de tal manera que pueda hacer frente a la transición demográfica con una tasa de contribución no superior a la establecida por la reforma chilena.

I. Dinámica y determinantes de los costos de transición

El objetivo común y más importante de las reformas de pensiones que han tenido lugar en América Latina, es garantizar la viabilidad financiera y económica de los sistemas previsionales en el largo plazo. No es casual que el rasgo común que se presenta en prácticamente todos los modelos de reforma, es la capitalización del sistema de pensiones a través de la introducción de cuentas individuales de contribución definida. Dicha capitalización ha sido posible sin necesidad de elevar sustancialmente las tasas de contribución, gracias al hecho de que el Estado ha asumido de una u otra forma el déficit actuarial de los regímenes públicos y el financiamiento de las pensiones mínimas. Este capítulo da una discusión sobre el origen del ahorro en que se funda la viabilidad financiera de la reforma, sobre los costos de la reforma y su financiamiento y sobre los diferentes factores que determinan la magnitud de dichos costos.

A. Los costos del sistema y los ahorros de la reforma

El sistema de pensiones tiene un determinado costo, que viene dado por los gastos que genera en razón del pago de beneficios y de su administración. Puede ser medido en términos de valor presente, o como porcentaje de la masa salarial. Una reforma previsional que implique el paso de un sistema a otro, tiene varios efectos sobre los costos del sistema. Por una parte, produce un recorte de beneficios, y en ese sentido una reducción de los costos del sistema. Aunque ese

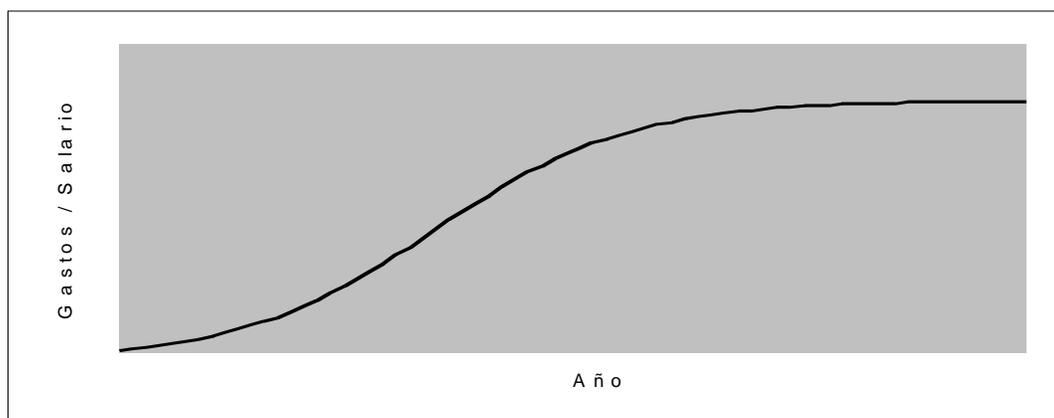
recorte de beneficios representa en cierto sentido un costo para los afiliados al sistema, lo cierto es que para el sistema representa un ahorro, ya que su costo se verá reducido. Por otra parte, la reforma produce la necesidad de hacer explícito y financiar el déficit actuarial del régimen anterior. Este financiamiento puede provenir de los afiliados mismos al sistema, a través de cotizaciones cuyo valor actuarial excede el valor actuarial de los beneficios que recibirán, o del Estado, que lo asume como un determinado “costo fiscal”. Esta sección examina los ahorros producidos por la reforma.

La viabilidad económica de cualquier sistema previsional depende de sus gastos y del nivel de financiamiento que la sociedad está dispuesta a aportarle. Dado un nivel de beneficios, bien sea “garantizado” a través de la tasa de remplazo prometida por el esquema de beneficio definido, o bien sea sólo potencialmente alcanzable en un esquema de contribución definida, el nivel de esfuerzo que debe realizar una comunidad para darse un determinado paquete de beneficios es independiente del esquema de financiamiento. Así, la organización financiera y el esquema de financiamiento seleccionados modifican el papel que deben jugar los diferentes actores (v.g. afiliados, cotizantes y gestores) en el sostenimiento financiero del sistema, pero no el esfuerzo colectivo requerido.

Asociado al nivel dado de beneficios se encuentra un cierto nivel y estructura de gastos, cuyo comportamiento es típicamente creciente a lo largo del tiempo. Cuando el sistema se inicia, sus gastos parten de un nivel cercano a cero y se incrementan conforme avanza su maduración y por ende el número relativo de pensionados. Esta maduración del sistema, acompañada por la transición demográfica, tarde o temprano socava la base demográfica del financiamiento (relación activos/pasivos), ya que acelera los gastos del sistema bajo la forma de prestaciones monetarias para quienes satisfacen los requisitos jubilatorios.

La relación entre los gastos por pago de prestaciones y la masa salarial cotizable, es denominada el costo del sistema. El gráfico 1 muestra la tradicional curva de costos en forma de “S”, que refleja la evolución del costo a largo plazo de un sistema de pensiones, desde su inicio hasta su estabilización demográfica (maduración). Cualquier reforma de pensiones que pretenda tener efectos significativos sobre las condiciones de viabilidad financiera de largo plazo, solo lo podrá lograr mediante dos tipos de acciones o una combinación de ambas: (a) desplazar la curva “S” hacia abajo, a través de un endurecimiento de requisitos y una reducción del monto de los beneficios; y (b) elevar el nivel de financiamiento para cubrir dichos costos.

Gráfico 1
COSTOS DE LARGO PLAZO

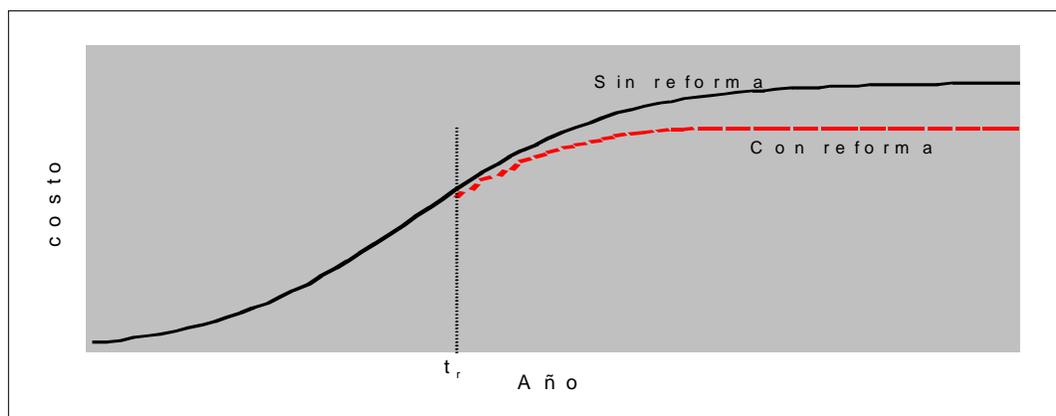


Las distintas reformas de pensiones de la región, siguiendo el ejemplo de Chile, han introducido sin excepción los dos tipos de medidas. Por una parte, el establecimiento de las cuentas

individuales de contribución definida han implicado en la práctica un recorte efectivo de los beneficios, ya que el beneficio esperado con el nuevo régimen es sensiblemente inferior que el beneficio prometido por el régimen anterior. Por otra parte, el Estado ha asumido la responsabilidad de aportar un fuerte financiamiento complementario tendiente a liberar al nuevo régimen de las obligaciones que había adquirido su predecesor. En efecto, el nuevo sistema nació actuarialmente sano gracias a que el Estado asumió plenamente el financiamiento del déficit actuarial del sistema antiguo, es decir, de las pensiones en curso de pago al momento de la reforma y de los derechos a un beneficio que hubieran acumulado los afiliados al sistema en el momento de la reforma.

El gráfico 2 plantea el proceso en términos gráficos. Dado un momento t_r , a partir del cual rige la reforma, una disminución de los beneficios (tasa de remplazo, pensión mínima, etc.) o un endurecimiento de los requisitos (edad mínima, número mínimo de cotizaciones, etc.), desplazarán hacia abajo la curva de costos. A largo plazo, los ahorros en costos que genera la reforma se representan por el área ubicada entre la línea continua y la discontinua, independientemente de si el nuevo sistema funciona con beneficios definidos o contribuciones definidas, o con una mezcla de ambos esquemas.

Gráfico 2
AHORROS EN COSTOS DE LA REFORMA



La amplitud de la diferencia entre las dos curvas de costos depende de la profundidad de la reforma. Si el nuevo sistema instaurado continúa siendo de beneficio definido, la amplitud dependerá del endurecimiento de requisitos jubilatorios y de la reducción en las tasas de remplazo; si el nuevo sistema es de contribución definida, dicha amplitud dependerá de los nuevos requisitos jubilatorios y del nivel de beneficios que puede ser financiado con el nivel de cotización establecido. En este último caso, por definición, no se garantiza un nivel futuro de beneficios y el nivel en que se ubique la curva de costos es bastante incierto y guarda una relación directa con la tasa de acumulación de la cuenta individual.²

Un punto clave en la determinación del ahorro producido por la reforma, es la ubicación relativa de t_r , es decir, del momento en que entra en vigencia la reforma: cuanto más maduro se encuentre el sistema de pensiones, mayores serán los costos vinculados al reconocimiento de derechos. Efectivamente, el sistema de capitalización individual incluye un mecanismo automático de ajuste de los beneficios al nivel dado de financiamiento. Si la tasa de contribución fijada sólo puede financiar prestaciones (otorgadas en la forma de anualidades) inferiores a las vigentes en el

² El valor final de la cuenta individual, y por lo tanto de las prestaciones, estará a su vez en función de cuatro variables: (i) la tasa de cotización fijada, (ii) la densidad de cotización, (iii) la rentabilidad de las inversiones, y (iv) el nivel de los costos de gestión.

sistema anterior basado en beneficios definidos, la reforma produce un ahorro neto. Como ilustración, en el caso chileno las tres cajas de pensiones que antes de la reforma contaban con más afiliados, garantizaban en promedio beneficios del orden del 80% del salario de referencia, con treinta años cotizados³, en contraste, el nuevo sistema previsional chileno está en capacidad de otorgar, en promedio, anualidades de retiro (equivalentes) entre 45% y 50% del último salario⁴. Evidentemente, esta contracción en las prestaciones produce una significativa reducción de costos en el largo plazo.

Otra fuente importante de reducción de costos de la reforma chilena y sus sucesoras, es la “inmunización” del costo de las prestaciones al aumento de la longevidad. Este hecho se debe a la adopción de contribuciones definidas, ya que los aumentos en la expectativa de vida a la edad de retiro que no vayan acompañados de aumentos en esta última, implican que el saldo dado de la cuenta individual, que permanece inalterado, deberá cubrir un mayor periodo de anualidades, lo cual implica un menor nivel de beneficios. Debe señalarse, no obstante, que para el componente de pensiones mínimas, dicho efecto protector no estará garantizado: si aumenta el número de anualidades a financiar con un saldo dado de la cuenta individual, una mayor proporción de individuos no alcanzará el ahorro necesario para adquirir una anualidad igual o superior a la pensión mínima, de modo que el Estado deberá asumir el financiamiento de la diferencia.

Se estima que un aumento de tres años en la esperanza de vida a los 65 años, *ceteris paribus*, provoca una reducción aproximada del 9% en la relación anualidad/último salario neto devengado.⁵ En un régimen de capitalización individual, esta disminución de la “tasa de remplazo” se produce automáticamente. Alternativamente, dado ese aumento en la longevidad, sólo podría mantenerse intacta la “tasa de remplazo” si se eleva la cotización en aproximadamente un 1% durante todo el periodo de cotización del trabajador o si aumenta la edad de retiro en más o menos 1.9 años. En un régimen de beneficio definido este tipo de ajustes programáticos presenta una dificultad política que a menudo los hace viables sólo cuando ya es demasiado tarde.

B. El financiamiento de la transición

La organización de una transición está determinada por la profundidad estructural de la reforma, por los elementos de gradualidad introducidos y por el papel que asumen los diferentes actores en el financiamiento de los costos originados por la transición. Para comprender mejor estos aspectos, se presenta a continuación una ilustración gráfica. La reforma ilustrada es de tipo sustitutivo, esto es, una reforma en la cual el sistema público de beneficio definido es reemplazado completamente por un sistema de contribuciones definidas, como se hizo en Chile: el sistema anterior se cierra en el sentido de que todos los nuevos trabajadores deben ingresar al nuevo sistema, y se da a sus afiliados la posibilidad de trasladarse voluntariamente al nuevo. Por simplicidad se supone que sólo hay pensiones de jubilación y que la edad de retiro de ambos sistemas (anterior y reformado) es la misma.

Supóngase que los afiliados al sistema anterior con una edad mayor o igual a la edad media de ingreso al sistema, e_i , y menor a la edad de retiro, e_m , tienen la opción de traspasarse al nuevo régimen de contribuciones definidas a partir de t_r , la fecha de vigencia de la reforma. Los afiliados

³ Según estimaciones de los autores, con información al año 1980.

⁴ Estimaciones de los autores basadas en los siguientes supuestos: cotización del 10% durante un periodo medio efectivo de 35 años, densidad de cotización del 80%, rentabilidad anual real de las inversiones del 4%, crecimiento del salario real del 1%, disfrute de la anualidad por un periodo medio de 20 años y costos nulos de conversión de la cuenta individual a una anualidad (los costos de administración de cuentas individuales se cobran por aparte, vía comisiones).

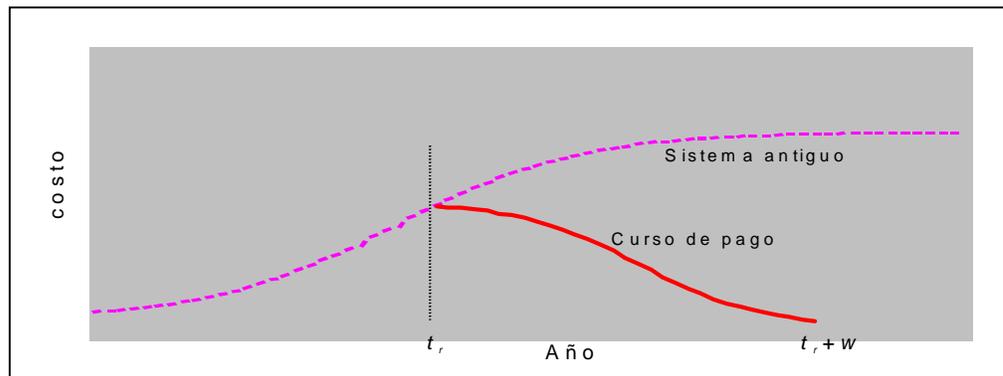
⁵ Esta estimación se basa en los mismos supuestos incluidos en la nota al pie anterior, y no considera el efecto de cargar el costo de administración de la anualidad por los tres años adicionales.

con una edad e_i que deciden no trasladarse al nuevo sistema y que en promedio se retiran a la edad e_m , permanecen como afiliados en el sistema anterior durante $(e_m - e_i) = m$ años; los afiliados de edad $(e_i + 1)$ permanecerán $(m - 1)$ años, y así sucesivamente. Para efectos prácticos se supone una densidad de cotización igual a la unidad. Los actuales pensionados por jubilación, con edades iguales o superiores a e_m , sobrevivirán como máximo por w años, de modo que la última pensión que al momento de la reforma estaba en curso de pago en el antiguo sistema, se extingue en el momento $t_r + w$; si se consideraran las pensiones por sobrevivencia, el momento de la extinción de la última pensión en curso de pago al momento de la reforma se daría en una fecha posterior, cuando desaparezca el último sobreviviente con derecho.

Los activos del sistema anterior que eligen permanecer en éste (no traspasados), tienen una edad media de e_a años, y se pensionan en promedio dentro de $(e_m - e_a) = n$ años; el último de ellos sobrevivirá hasta el momento $(t_r + n + w) = l$. Los activos del sistema anterior que eligen traspasarse, tienen una edad media de e_i , y en teoría se espera que e_i sea inferior a e_a , debido a que los activos con edad inferior tienen menos incentivos de permanecer en el sistema anterior.

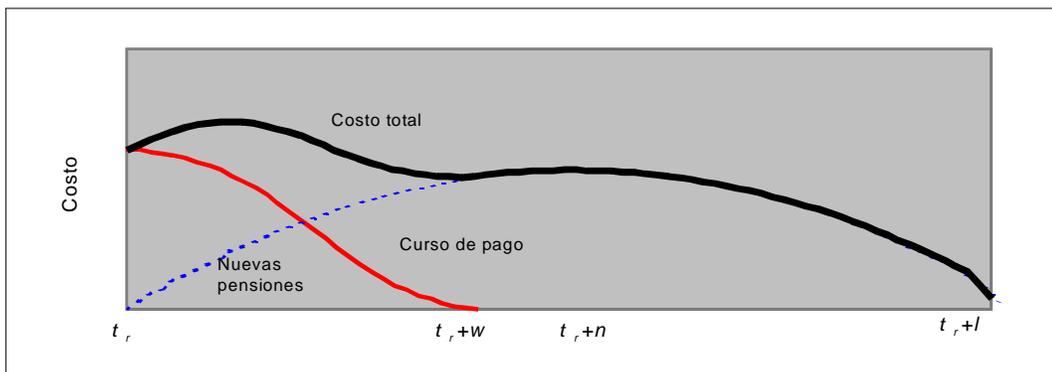
El gráfico 3 muestra el comportamiento esperado de los costos por concepto de pensiones en “curso de pago” a partir del momento de la reforma. Este rubro se extingue completamente en el periodo $t_r + w$. Por ejemplo, si la edad de retiro es de 65 años, el costo de financiar este componente se extiende por unos 35 años, pero será decreciente, de modo que su financiamiento se concentrará durante los primeros años de la reforma.

Gráfico 3
COSTO: PENSIONES CURSO DE PAGO Y SISTEMA ANTIGUO



En el gráfico 4 se presenta el agregado de costos del sistema anterior, que resulta de sumar las pensiones en curso de pago a la fecha de la reforma y las nuevas pensiones causadas por los activos que permanecen en el sistema anterior. La diferencia entre la curva de “costo total” (gastos/masa salarial) y la tasa de contribución (contribución/masa salarial), representa el déficit del sistema anterior expresado como porcentaje de la masa salarial. Dicho déficit debe ser asumido como parte del costo de la transición. El punto en el tiempo en que se ubica el vértice de la curva de costos correspondiente a las “nuevas pensiones” ($t_r + n$), así como la altura de esa curva de costos en dicho punto, dependen de dos factores: (i) el grado en que la reforma al sistema público racionalice los beneficios, y (ii) la estructura por edades de la población de afiliados que decide permanecer en el sistema público. Por otra parte, si entre quienes optan por permanecer en el sistema anterior existen afiliados con edades muy bajas, por ejemplo de 20 años de edad, el déficit del sistema anterior tardará unos 75 años en desaparecer completamente, aunque probablemente estará muy concentrado en los primeros 30 o 40 años.

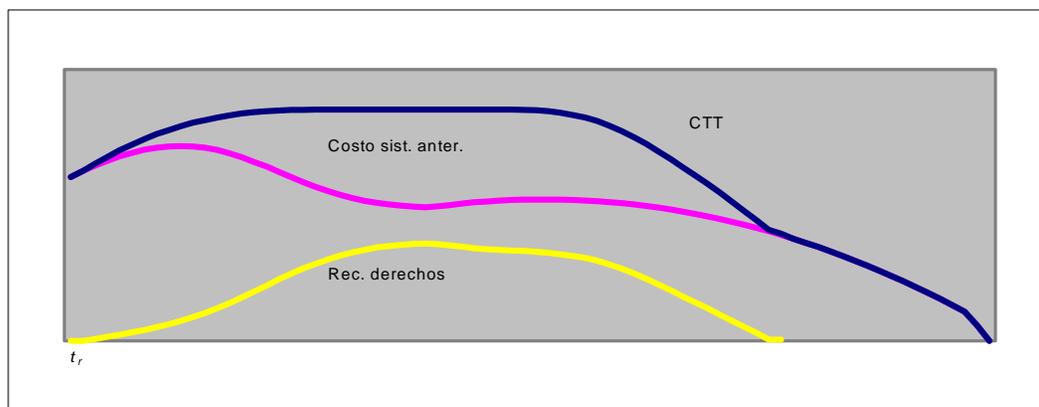
Gráfico 4
COSTO SISTEMA PÚBLICO



Los activos del sistema anterior con edad media e_t que deciden traspasarse al nuevo sistema de contribución definida, se pensionan en promedio en $(e_m - e_t)=s$ años. A estos afiliados se les debe reconocer de alguna manera los años que ya han cotizado en el sistema anterior, con el fin de que aporten dicho reconocimiento a sus nuevas cuentas individuales. Ese reconocimiento de derechos implica un costo de transición adicional que se suma a los costos relacionados con el déficit del sistema antiguo y con el pago de las pensiones en curso al momento de la reforma.

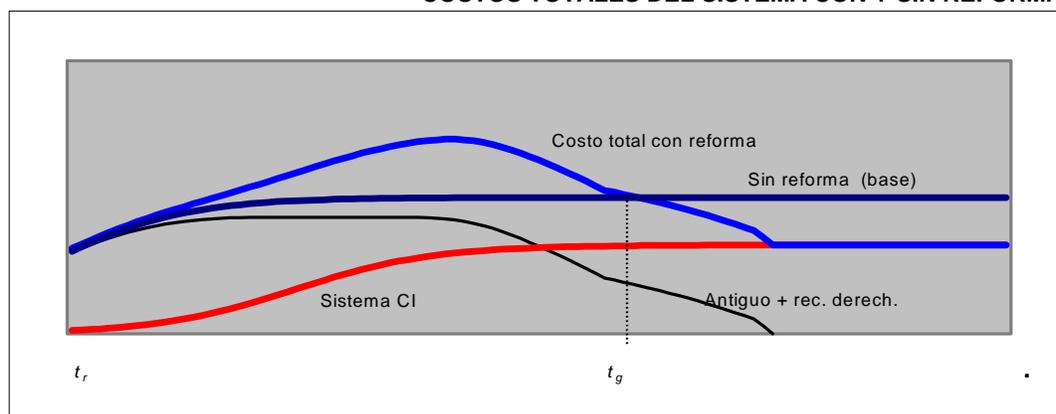
La curva del medio es el costo del sistema anterior, ya ilustrada en el gráfico anterior, que incluye el costo de las pensiones en curso de pago al momento de la reforma y el déficit que generan los nuevos jubilados de ese sistema. La curva de abajo corresponde a los costos derivados del reconocimiento de derechos de los trabajadores que se trasladaron al nuevo sistema. La suma de ambos costos representa los costos totales durante la fase de transición, CTT, representada en el gráfico 5:

Gráfico 5
COSTO SISTEMA ANTERIOR MÁS RECONOCIMIENTO DERECHOS



Los costos totales de la transición (déficit del sistema anterior más reconocimiento de derechos a los afiliados que se trasladan al sistema reformado) son los costos totales “con reforma”. En el gráfico 6 se presentan las curvas teóricas de costos para todo el sistema previsional, durante la etapa de transición y para años posteriores. El costo total “con reforma” supera al costo total de sistema “sin reforma”, durante un periodo determinado y hasta el momento t_g . A partir de este punto la reforma empieza a generar ahorros de costos.

Gráfico 6
COSTOS TOTALES DEL SISTEMA CON Y SIN REFORMA



Estos ahorros se manifiestan en el largo plazo. Si el costo del nuevo sistema previsional es inferior que el del antiguo, estos ahorros tarde o temprano llegarán a compensar los costos más altos que aparecen durante el periodo de transición. La reforma provoca, por lo tanto, una redistribución intertemporal de los costos generales de funcionamiento del sistema, elevándolos durante el periodo de transición y reduciéndolos posteriormente. El análisis anterior indica que, en la práctica, una valoración completa de los resultados económicos de la reforma sólo se puede realizar considerando un horizonte de tiempo que abarca entre 75 y 100 años.

Si bien en este análisis se ha considerado el caso hipotético de una reforma que sustituye un sistema de beneficio definido por otro de contribución definida, se puede aplicar exactamente el mismo razonamiento en el caso de una reforma en que el nuevo sistema también funciona bajo el enfoque de beneficio definido. En este caso se trataría de capitalizar plenamente el sistema, de manera que el valor actuarial de los beneficios prometidos corresponda con el valor actuarial de las contribuciones. Para hacerlo, alguien debería asumir el financiamiento de las pensiones en curso de pago y de los derechos en formación en el sistema antiguo, de manera que las contribuciones a partir del momento de la reforma sirvan para financiar sólo los derechos que se formen a partir de ese momento, exactamente de la misma forma que ocurrió en las reformas inspiradas por la reforma chilena.

C. Los determinantes del costo de la transición

La mayor parte de las reformas de pensiones que han tenido lugar en el continente han implicado la sustitución de un sistema de beneficio definido por un sistema de contribución definida o capitalización individual. Este tipo de reforma implica tres tipos de costos, que generalmente han sido asumidos por el Estado:

- a) Las pensiones en curso de pago al momento de la reforma
- b) El déficit actuarial correspondiente a los afiliados que permanecen en él
- c) El reconocimiento de derechos a los afiliados que se trasladan al nuevo sistema

Estos costos constituyen en realidad los componentes de la deuda implícita que arrastra el sistema objeto de reforma. De hecho, el argumento de que los costos fiscales asociados a la transición son demasiado elevados para justificar una reforma de tipo estructural, es rebatido por los defensores de las reformas con el contra argumento de que el origen de dichos costos no es la reforma sino el sistema que se pretende reformar, y que lo único que hace la reforma es hacer explícitos dichos costos y distribuirlos racionalmente en el tiempo.

La magnitud de estos costos de transición y su peso relativo dentro de la dinámica de la transición, depende de una serie de factores que pueden ser clasificados en tres grandes grupos: (i) la estructura institucional del sistema previsional sujeto de reforma; (ii) la cobertura y características demográficas de la población cubierta (maduración); y (iii) el diseño de la reforma y del nuevo sistema de pensiones.

En lo que se refiere a la estructura institucional del sistema objeto de la reforma, es especialmente relevante el grado de atomización entre los regímenes existentes, la diversidad de sus beneficios y condiciones de calificación y la cantidad de entidades gestoras. La complejidad del sistema preexistente no sólo implica mayores dificultades en el diseño y ejecución de la estrategia política para realizar el cambio, sino también un proceso de unificación que posiblemente tiene efectos sobre los costos de la transición.

En lo que se refiere a la cobertura y las características demográficas de la población en el sistema anterior, se trata de factores que inciden no sólo en el nivel de los costos de transición sino igualmente en su distribución intertemporal. Cuanto mayor es el nivel de cobertura del sistema y el gasto en pensiones de la población, mayores son los costos de transición por concepto de pensiones en curso de pago y de reconocimiento de derechos. En el cuadro 1 se muestran algunos indicadores del gasto en pensiones y del nivel de cobertura de la fuerza de trabajo, para países seleccionados de América Latina y el Caribe.

Cuadro 1
INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO EN PENSIONES Y COBERTURA
PARA PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(En porcentajes)

País	Gasto público pensiones /PIB	Gasto público pensiones/ Gasto público	Cotizantes/ fuerza laboral
Argentina *	4.6	-	53.2
Bolivia *	1.5	-	16.9
Brasil	2.9	10.6	50.3
Chile *	5.7	27.5	62.2
Colombia *	0.8	5.9	24.5
Costa Rica	3.7	12.0	54.2
Ecuador	1.1	5.7	37.8
El Salvador *	0.4	3.4	12.4
Guatemala	0.4	2.0	27
Honduras	0.2	0.7	18.7
Jamaica	0.7	-	40.1
México *	1.0	1.5	40.2
Nicaragua	0.8	2.8	22.7
Panamá	5.1	19.7	39.5
Perú *	0.7	4.1	60.7
Trinidad y Tobago	3.4	9.6	60.7
Uruguay *	8.8	33.4	68.8
Venezuela	0.5	1.5	34.3
Promedio simple	2.4	8.8	40.2

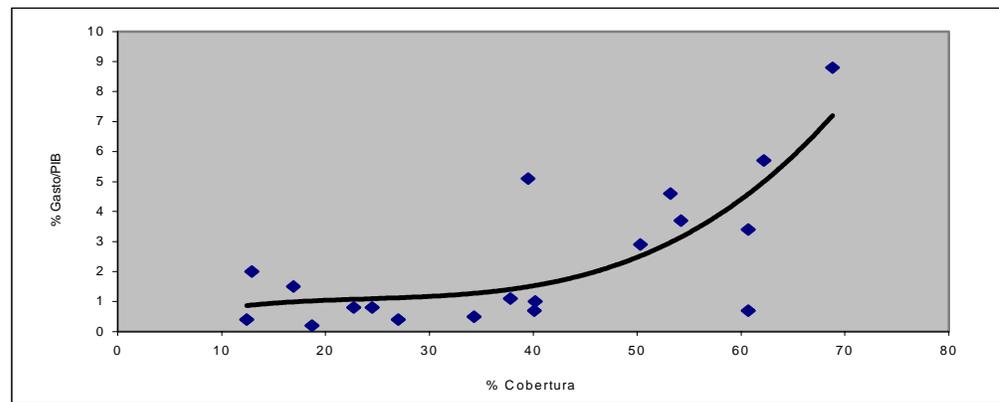
Fuente: Basado en Banco Mundial (1994): Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento, Washington D. C., USA, cuadros A4 y A5.

Nota: Cifras para el período 1985 – 1992.

*Ya realizó reforma estructural.

Dado que el nivel de los salarios de la población cubierta incide sobre el monto de los beneficios, los costos por reconocimiento de derechos también se ven fuertemente influidos por el nivel de salarios de la población cubierta por el sistema. Como puede verse en el cuadro 1, entre los países que han realizado una reforma estructural a su sistema de pensiones existen notables diferencias en cuanto a la proporción del PIB gastado en pensiones y al nivel de cobertura de la fuerza de trabajo. Ello manifiesta la disparidad en el esfuerzo fiscal que deben realizar para financiar la transición. Entre los países que no han realizado reforma de pensiones, Costa Rica, Panamá y Trinidad y Tobago son los que requerirían un mayor esfuerzo relativo en ese sentido. En el gráfico 7 se muestra un diagrama de dispersión para la relación gasto en pensiones/PIB y el porcentaje de cobertura de la fuerza de trabajo; obsérvese la estrecha asociación positiva entre estos indicadores.

Gráfico 7
AMÉRICA LATINA: COBERTURA Y RELACIÓN GASTO/PIB
(Países seleccionados)



Fuente: Cuadro 1

Nota: Línea de tendencia con ajuste polinomial (g3)

Otras características demográficas, como la estructura por edades de la población afiliada al sistema y las características biométricas y reproductivas (v.g. incidencia de la mortalidad e invalidez, fecundidad, nupcialidad, etc.), también incidirán sobre el nivel de los costos de transición. Por ejemplo, si la población del sistema objeto de reforma se encuentra concentrada en las primeras edades de la distribución por edad, el costo por reconocimiento de derechos tiende a ser más bajo que si se encuentra concentrada en edades intermedias y avanzadas, y además los costos por reconocimiento de derechos pueden ser diferidos en un mayor horizonte temporal. Otro ejemplo es la mortalidad: una elevada incidencia de la mortalidad provoca una extinción más temprana del colectivo de pensionados existente al momento de la reforma, lo cual implica menores costos por concepto de pensiones en curso de pago, y distribuidos en un lapso más corto. Para este componente de costos, la edad media de retiro y la edad del colectivo de pensionados al momento de la reforma, juegan un papel determinante.

Una variable estrechamente asociada al grado de cobertura y a la estructura por edad es la maduración relativa del sistema, entendida como la longitud del lapso de funcionamiento desde su inicio y el grado en que los afiliados han consolidado derechos. Así, los costos por concepto de reconocimiento de derechos son mayores cuanto más maduro es el sistema. Indicadores resumidos del grado de maduración son la relación pensionados/cotizantes y el número medio de años de aportes efectivos.

Las características del diseño de la reforma conforman el tercer grupo de factores que inciden en el nivel y estructura de los costos de transición. Entre las características del diseño que más influencia tienen sobre los costos de transición, cabe destacar las siguientes: (i) el nivel de beneficios ofrecidos en el sistema objeto de reforma; (ii) la gradualidad que se adopte en la ejecución de la reforma; (iii) el método de reconocimiento de derechos; y (iv) los instrumentos utilizados para efectuar el reconocimiento de dichos derechos.

- (i) Los costos derivados del reconocimiento de derechos y del financiamiento de las pensiones en curso de pago son mayores cuanto mayores sean las prestaciones brindadas por el sistema anterior. En algunas experiencias de reforma, como en Chile, se logró reducir ambos componentes de costo gracias a que se racionalizó las prestaciones de los sistemas públicos antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema privado.
- (ii) La gradualidad en la introducción del nuevo sistema incide en la distribución intertemporal de los costos de transición. Dos casos extremos son concebibles: todos los afiliados al sistema que se reforma son obligados a trasladarse al nuevo sistema, o solo los nuevos entrantes a la fuerza laboral ingresan al nuevo sistema.⁶ En el primer caso, los derechos acumulados en el sistema anterior deben comenzar a ser reconocidos desde el momento de entrada en vigencia de la reforma; en el segundo caso no existen costos por reconocimiento de derechos, pero el régimen persiste deficitario durante más tiempo, y por tanto el déficit actuarial es mayor.⁷
- (iii) El método de reconocimiento de derechos acumulados puede tener dos orientaciones: puede reconocerse las contribuciones pasadas (se reconocen las cotizaciones aportadas para la protección por vejez, actualizadas a una tasa determinada) o las prestaciones futuras (se estima los derechos formados como una proporción del beneficio que se hubiese alcanzado, proporción dada por el tiempo cotizado y la edad al momento del traspaso al nuevo sistema). Si el sistema se encuentra desfinanciado, siempre es mucho menos costoso reconocer las contribuciones pasadas (con alguna tasa de actualización que podría ser positiva en términos reales) que reconocer de alguna forma las prestaciones que en virtud de la reforma el afiliado dejó de recibir. En ambos casos los costos se ven fuertemente afectados por las tasas de actualización utilizadas y por la fórmula específica que se utilice para calcularlas. En el caso de reconocimiento de las prestaciones futuras, un elemento de gran peso es el periodo teórico que se defina como correspondiente a una carrera contributiva completa⁸: cuanto mayor sea este periodo teórico utilizado, menores serán los costos por reconocimiento de derechos, pues si la densidad media de cotización es baja en comparación con ese parámetro pocos afiliados hubieran alcanzado el beneficio completo.
- (iv) Dado un método de reconocimiento de derechos, los instrumentos utilizados para concederlos también afectan el nivel de costo. El bono de reconocimiento hace explícitos los pasivos actuariales en los registros de cuentas fiscales, dado que implica emisión de deuda pública. La tasa de rentabilidad seleccionada para llevar a valor futuro el valor del bono, hasta el momento del retiro, juega un papel clave en la

⁶ En la región, ninguna reforma de pensiones ha introducido este esquema de gradualidad.

⁷ La proporción de afiliados que se trasladan al nuevo sistema tiene un efecto directo sobre la magnitud de los costos de la transición. En las experiencias de reforma regionales se observa que dicha proporción guarda una relación inversa con la edad; cuanto más fuerte sea esta asociación, es decir, cuanto más cierto sea que solo los afiliados más jóvenes se trasladan, más se diferirá en el tiempo los costos por reconocimiento de derechos, pero mayor será el déficit del sistema público que deberá ser financiado. En una reforma sustitutiva, existe una relación inversa entre el costo por reconocimiento de derechos y el costo por financiamiento del déficit del sistema anterior mientras dicho sistema se extingue.

⁸ En Chile, dicho periodo se fijó en 35 años.

determinación de la magnitud del costo de transición. En las reformas de pensiones de Perú y El Salvador, por ejemplo, no se reconoció un rendimiento real sobre el valor del bono, sino solo un ajuste por inflación con el propósito de mantener su valor real. Un esquema alternativo, hasta ahora no utilizado por las reformas de pensiones, es calcular el beneficio acumulado en el sistema anterior como una proporción del salario de referencia, y otorgar dicha prestación bajo la forma de una renta vitalicia calculada sobre el salario de referencia vigente al momento del retiro, en la forma de pagos periódicos vitalicios (pensión), de manera que la prestación para los afiliados trasladados tendrá dos componentes en forma vitalicia. Con este esquema los costos se hacen explícitos conforme se produce el retiro de los afiliados trasladados al nuevo sistema y están afectados más por la tasa de crecimiento de los salarios (la base de financiamiento) que por la tasa de rentabilidad utilizada.

Antes de concluir este capítulo es pertinente hacer una última observación. El esquema de financiamiento que se elija para el nuevo sistema previsional no influye sobre los costos de la transición, aunque puede dar origen a diferentes distribuciones de la carga de dichos costos. La única manera de financiar plenamente un régimen que se encuentra desfinanciado, es que “alguien” asuma el déficit y que en adelante todas las futuras prestaciones se encuentren actuarialmente financiadas. El concepto mismo de la capitalización individual exige que el déficit del régimen no sea asumido por el contribuyente, y generalmente lo ha asumido el Estado. En capitalización colectiva, el déficit podría ser asumido por el colectivo de afiliados, en cuyo caso deberían hacer un esfuerzo contributivo mayor que si el régimen fuera de capitalización individual; pero también podría ser asumido por el Estado, en cuyo caso el régimen de capitalización colectiva quedaría plenamente financiado: la carga sobre los afiliados sería la misma que en capitalización individual, y el costo de transición hacia un régimen de beneficio definido plenamente financiado sería, en ese caso, el mismo que hacia un régimen de capitalización individual.

II. Las reformas en América Latina

Las reformas de pensiones que han tenido lugar en América Latina durante la última década, presentan considerables diferencias con respecto a la reforma chilena. Esas diferencias tienen consecuencias sobre los costos de la transición y sobre la proporción que de dichos costos asume el Estado. Este capítulo hace un recuento de los principales rasgos de cada una de esas reformas en lo que se refiere a la organización de la transición y a la distribución de los costos inherentes a ella.

A. Diferencias entre las reformas latinoamericanas

Las reformas de pensiones que han introducido, complementado o sustituido programas de beneficio definido con un programa de capitalización plena individual gestionado por el sector privado, comúnmente se conocen como “reformas de carácter estructural”, ya que a través de un proceso de transición modifican sustancialmente la organización institucional, administrativa y financiera de los sistemas de pensiones. En la práctica, su aplicación ha diferido entre los países. Podrían agruparse en tres tipos de modelos: (i) sustantivo, sustitutivo, (ii) mixto, y (iii) paralelo⁹, tal como se hace en el cuadro 2:

⁹ El desarrollo de esta sección está basado en Mesa-Lago, Carmelo. “La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas”, en Bonilla Alejandro y Alfredo Conte-Grand (compiladores), Pensiones en América Latina, Dos Décadas de Reforma. OIT, 1998

**CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS SEGÚN TIPOLOGÍA DE REFORMA
DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES**

Tipología de reforma	País	Gestión	Fecha
Modelo Sustitutivo	Chile	Privada	1979-1981
	México	Múltiple	1995-1996
	Bolivia	Privada	1996
	El Salvador	Privada	1996
Modelo Paralelo	Colombia	Pública o privada	1993
	Perú	Pública o privada	1992
Modelo Mixto	Argentina	Pública y privada	1993
	Uruguay	Pública y privada	1995

Fuente: Basado en Mesa-Lago, Carmelo. La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas. En Bonilla Alejandro y Alfredo Conte-Grand (compiladores), *Pensiones en América Latina, Dos Décadas de Reforma*. OIT, 1998.

Los países que han aplicado un modelo sustitutivo han reemplazado los esquemas de beneficio definido de gestión pública y con capitalización nula o parcial, por esquemas de capitalización completa e individual gestionados en forma privada o múltiple. Los futuros pensionados del nuevo sistema privado reciben su pensión como resultado de su ahorro individual. Al abandonarse el esquema de beneficio definido, el monto de la pensión se desconoce, pues depende del valor neto de las contribuciones más el rendimiento de la inversión. Las personas que no logran completar un ahorro para financiar un beneficio mínimo, reciben una pensión mínima, generalmente garantizada por el Estado. En este caso se dice que se trata de una reforma que sigue un enfoque horizontal al propiciar un traslado de la población asegurada de un régimen a otro. Chile, México, Bolivia, El Salvador y Venezuela, se ubican en esta categoría.

En lo que respecta a las reformas que siguen un modelo mixto, permanece el sistema público (reformado) y se introduce el componente privado de capitalización individual descrito anteriormente. El nuevo componente privado asume una parte de la prestación global, de modo que ésta queda fraccionada en un componente público y otro privado. A semejanza del sistema sustitutivo, este esquema requiere el traslado de cierto volumen de población del esquema antiguo al nuevo. Argentina y Uruguay aplican esta tipología de reforma.

En los modelos paralelos de reforma, se mantiene el sistema público, se crea un componente privado de capitalización individual y los afiliados deciden a cuál de los dos sistemas se afilian. En estos casos, la pensión de los futuros pensionados proviene del sistema público o del privado, según lo haya elegido el afiliado. Se habla de reformas “verticales”, pues no media traslado de poblaciones de un sistema a otro durante el período de vida activa, pero sí de un cambio en el esquema de beneficios. Colombia y Perú, aplican este modelo.

1. Divergencias de diseño

En la práctica se observan importantes diferencias en el diseño específico de las reformas estructurales llevadas a cabo en la región. Algunas de esas diferencias tienen efectos muy importantes en los costos inherentes al proceso de transición.

El caso mexicano es muy particular, pues la libertad de elección se difiere en el tiempo. Esto por cuanto es hasta en el momento de retiro, que se elige entre dos pensiones: la estimada de acuerdo a las condiciones de acceso antiguas del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), y la suma acumulada de su cuenta en la Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE). Si se escoge la primera opción, el fondo acumulado en la AFORE va al Tesoro. Si se decide por la

segunda, puede escoger entre un retiro programado administrado por la AFORE o una renta vitalicia contratada por una compañía de seguros. En ambos casos el asegurado recibe el fondo acumulado del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Como se analizará más adelante, esta característica hace que parte de los costos fiscales de la transición queden indeterminados.

En Bolivia, el asegurado se puede retirar (independientemente de la edad) cuando el fondo acumulado de su cuenta individual sea suficiente para financiar, por lo menos, el 70% de su salario promedio en los últimos cinco años. Si no se cumple esta condición, el asegurado se podrá retirar a los 65 años (para ambos sexos). En el evento de que la cuenta individual no fuese suficiente para pagar el 70% del salario mínimo, entonces el asegurado podrá retirar esa proporción de su cuenta individual hasta que la misma se agote. Esta flexibilidad del nuevo sistema puede ser interpretada por el asegurado como un incentivo de traslado. En el momento de retiro, la persona puede solamente optar entre una renta vitalicia fija administrada por la Administradora de Fondos de Pensión o por una variable administrada por una compañía de seguros privada. Adicionalmente, a diferencia de los demás países, no existe en Bolivia garantía estatal de pensión mínima, lo cual reduce los costos de funcionamiento del nuevo sistema y los de la transición.

En Colombia y Perú conviven dos sistemas en forma simultánea, cada uno con sus propias reglamentaciones, y con algunas diferencias de diseño. En el caso del sistema público, en el que las prestaciones están definidas, la tasa de remplazo va desde 65% hasta 85% del salario base. El salario base es o bien los últimos diez años o bien toda la vida laboral del asegurado. Las edades de retiro están gradualmente aumentando en el proceso de transición, de 55/60 (mujer/hombre) a 57/62. Adicionalmente se requiere un mínimo de 20 años de aportes al sistema. Por su parte, en el sistema de capitalización individual no se requiere edad específica de retiro, ni están fijados los años de contribución; el único requisito es que el fondo acumulado en la cuenta individual pueda financiar una pensión por lo menos igual al 110% del *salario mínimo*. En Perú por su parte, en el sistema de capitalización individual la contribución del empleador fue eliminada y la del asegurado fue aumentada, mientras que en el sistema antiguo, ambas permanecen sin cambio

Aunque Uruguay y Argentina optaron por el modelo mixto, ambos también presentan variantes en su diseño específico. En el caso argentino conviven durante la transición dos sistemas: el público antiguo, que se encuentra cerrado para nuevos ingresantes; y el sistema mixto, que integra un componente público de reparto reformado y un componente privado de capitalización individual que otorga una pensión complementaria y es administrado por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). En Uruguay, también se integran obligatoriamente dos componentes: un programa público reformado, administrado por la institución central de seguridad social (BPS), basado en el reparto y que paga una pensión básica, y un programa de capitalización individual que provee una pensión complementaria.

2. Reorganización de los sistemas antiguos

En términos generales, los sistemas tradicionales han consistido en un conglomerado de regímenes independientes de beneficio definido, habitualmente organizados en forma segmentada por industria u ocupación, y con condiciones de acceso diferentes. Al ponerse en marcha un proceso de reforma estructural, dos escenarios se plantean para los regímenes existentes: forman parte de la reforma o quedan excluidos de ella. En general, las reformas han sido exitosas en incluir a prácticamente todos los regímenes preexistentes, con la excepción generalizada del régimen de las fuerzas armadas.

Generalmente los sistemas son agrupados en un solo régimen que se racionaliza y se cierra con el propósito de dar paso a un nuevo sistema sustitutivo, mixto o paralelo, según sea el caso. Si el diseño de la reforma establece libertad a los asegurados de permanecer en el sistema antiguo, se hace necesario restringir gradualmente las condiciones de acceso a las prestaciones brindadas por este sistema, de forma tal que paulatinamente se equiparen con las del nuevo sistema. Ello implica elevar

las edades mínimas de retiro, el número de contribuciones mínimo, y aumentar el aporte directo estatal.

Según se ilustra en el cuadro 3, Argentina, Chile, El Salvador, Perú y Uruguay coinciden en haber uniformado las edades mínimas de retiro del sistema público antiguo (cerrado) con las del sistema nuevo. En Argentina y Chile son de 60 años para las mujeres y 65 años para los varones; en El Salvador de 55 y 60 años respectivamente; en Perú y Uruguay hay una edad única para hombres y mujeres, de 65 años en el primer país y de 60 en el segundo. Argentina, México, Perú y Uruguay uniformaron el requisito de número mínimo de años de contribución: las cifras son respectivamente de 30, 24, 20, y 35 años. Conviene enfatizar que este proceso de equiparación en las condiciones de acceso, es llevado en forma gradual en la mayor parte de los países citados.

Desde la óptica fiscal, la equiparación de las condiciones de acceso de los sistemas antiguos a las de los sistemas nuevos, es fundamental en la estrategia de reducir los costos de transición, ya que cuanto mayor sea la equiparación menor será el déficit del sistema antiguo, y por ende, menor la necesidad de contar con aportes estatales directos.

Muchos grupos de presión han hecho lo propio por permanecer excluidos de la reforma y conservar así su perfil original de beneficios. Tal y como se muestra en el cuadro 4, la magnitud en el grado de exclusión ha diferido entre los diversos países que han llevado reformas de tipo estructural en América Latina. En este sentido, podría considerarse exitosa la reforma boliviana, pues logró cerrar la totalidad de los 51 regímenes públicos antiguos, y transferir sus recursos al Tesoro¹⁰. Contrariamente, por el tamaño relativo de los grupos excluidos, el caso mexicano parece ser uno de los menos exitosos en este aspecto. Sobresale adicionalmente el hecho de que el régimen de las fuerzas armadas logra permanecer excluido prácticamente en todos los casos de reforma.

La exclusión de regímenes del proceso de reforma implica un menor esfuerzo fiscal en la etapa de transición, pero repercute adversamente en el nivel de costos globales del sistema, por tratarse generalmente de esquemas desfinanciados que requieren de cuantiosas transferencias del gobierno para hacer frente a sus obligaciones.

¹⁰ Contrario a lo experimentado en el resto de los países reformadores de la región el programa de las Fuerzas Armadas boliviano es incorporado, bajo regulaciones especiales, al nuevo sistema.

Cuadro 3

**REFORMAS ESTRUCTURALES A LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA.
NORMALIZACIÓN DE CONDICIONES DE ACCESO ENTRE SISTEMAS ANTIGUOS Y NUEVOS**

País	Situación previa a reforma		Situación posterior a la reforma			
			Sistema antiguo cerrado		Sistema nuevo	
	Edad mínima de retiro	Número mínimo de cotizaciones	Edad mínima de retiro	Número mínimo de cotizaciones	Edad mínima de retiro	Número mínimo de cotizaciones
Argentina	55 M / 60 H	n.d.	60 M / 65 H	30 años	60 M / 65 H	30 años
Bolivia	n.d.	n.d.	50M/55H	15 años	Acumulación en la cuenta de al menos el 70% del salario promedio de los últimos 5 años, o 65 años para pensión reducida.	No está definido
Chile	Entre 55 y 65 años	Entre 25 y 35 años	60 M / 65 H	35 años	60 M / 65 H	No aplica a vejez, 20 años para la mínima
Colombia	55 M / 60 H	10 años	57 M / 62 H	20 años	No se fija edad, acumulación de la cuenta debe financiar una pensión al menos 10% superior al salario mínimo	No aplica
El Salvador	55 M / 60 H		55 M / 60 H	25 años con 55 M / 60 H o 30 años sin importar edad	55 M / 60 H o acumulación del 70% del salario básico o del 170% de la pensión mínima	25 años con 55 M / 60 H o 30 años sin importar edad
México	65 M, H	10 años M, H	65 M, H	24 años M, H	65 M, H	24 años M, H
Perú	55 M / 60 H	13años M, 15años H	65 M, H	20 años M, H	65 M, H	20 años M, H
Uruguay	55 M / 60 H	30 años M,H	60 M, H	35 años M, H	60 M, H	35 años M, H

Fuente: Basado en Mesa-Lago, Carmelo. La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas. En Bonilla, Alejandro y Alfredo Conte-Grand (compiladores), *Pensiones en América Latina, Dos Décadas de Reforma*. OIT, 1998.

Cuadro 4

**AMÉRICA LATINA REGÍMENES EXCLUIDOS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES
A LOS SISTEMAS DE PENSIONES**

País	Regímenes excluidos
Argentina	Fuerzas Armadas, empleados de las provincias y de municipalidades
Bolivia	Ninguno
Chile	Fuerzas Armadas y Cuerpo Policial
Colombia	Fuerzas Armadas, legisladores y empleados del congreso, maestros del sector público, trabajadores del petróleo, y numerosos fondos provinciales y municipales
El Salvador	Fuerzas Armadas
México	Fuerzas Armadas, empleados federales y trabajadores del sector petrolero.
Perú	Fuerzas Armadas
Uruguay	Fuerzas Armadas, tres fondos independientes.

Fuente: Basado en Norma Riavitz. *Sistemas de Pensiones*, Universidad de Costa Rica, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1998.

3. Libertad de elección y gradualidad

El grado de libertad en la decisión de traslado al nuevo sistema difiere entre los países que han realizado reformas a sus sistemas de pensiones. Como se analizará más adelante, la estrategia seguida en este aspecto incide en forma importante sobre los aspectos fiscales de la transición. El menor grado de libertad se da en Argentina, ya que en este país la totalidad de los trabajadores activos fueron automáticamente enrolados en el nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, quedando bajo la órbita del sistema antiguo sólo quienes se encontraban percibiendo beneficios.

En Bolivia tampoco se tuvo libertad en la elección de permanecer o pasarse de sistema. Los asegurados que ya habían adquirido derechos bajo el viejo sistema a determinada fecha, pudieron afiliarse al nuevo sistema agregando el fondo acumulado a sus prestaciones definidas bajo el viejo sistema. Una situación similar se presenta en México. Contrario a los anteriores casos, en Chile y Perú, los trabajadores existentes en el momento de la reforma, sí tuvieron libertad de ejercer la opción de pasar al nuevo sistema de capitalización o permanecer en el antiguo.

Colombia, Uruguay y El Salvador recurrieron al establecimiento de “cortes de edades” que permitieron considerar al menos tres grupos de poblaciones y sus respectivos derechos: (i) a las personas que al momento del cambio ya estaban pensionadas o habían cumplido los requisitos mínimos (edad y número de cotizaciones), se les otorga la pensión prometida; (ii) a las personas muy próximas al retiro, se les da la opción de obtener un cierto porcentaje de la pensión prometida por el sistema anterior; y los afiliados por debajo de una cierta edad se trasladan –en forma voluntaria u obligatoria– al nuevo sistema privado de pensiones. Esta es una forma de introducir la gradualidad en el proceso, pues permite a los afiliados que sobrepasan dicha edad límite, y que poseen edades intermedias y avanzadas, elegir en cuál de los sistemas desean permanecer.

En El Salvador, por ejemplo, sólo los asegurados entre los 36 y los 50/55 años (mujeres/hombres) tuvieron libertad de elegir su traslado, los menores a 36 años debieron transferirse obligatoriamente al nuevo sistema, y los mayores de 50/55 debieron mantenerse en el viejo. En Uruguay, los asegurados en el BPS mayores de 40 años fueron los que tuvieron libertad de elegir si mantener las condiciones de derecho del antiguo sistema no reformado o pasarse al sistema mixto. En Colombia, por su parte, los asegurados mayores de 35/40 (mujeres/hombres) tuvieron el derecho de decidir entre conservar las condiciones de acceso de los sistemas públicos antiguos o acceder a las condiciones del nuevo sistema; los asegurados menores de esas edades cayeron bajo las reglas de la reforma, pero pudieron escoger entre el sistema público reformado (ISS) y el sistema de capitalización individual. La misma opción han tenido los que han ingresado por primera vez a la fuerza laboral.

El cuadro 5 muestra la heterogeneidad imperante entre las reformas en relación con la gradualidad de implantación de la reforma. La importancia del diseño de los mecanismos de gradualidad radica en sus efectos sobre la distribución intertemporal de los costos de transición, y por tanto sobre la viabilidad de la reforma y de los mecanismos óptimos para financiarla.

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA GRADUALIDAD EN TRASLADO DE ASEGURADOS AL NUEVO SISTEMA

País	Características	Tipología de reforma
Argentina	No establece corte de edades. El plazo para permanecer o cambiarse expiró en 1994, pero siempre se puede transferir del sistema antiguo reformado, pero no al contrario.	Mixto
Bolivia	No establece corte de edades. No se da opción de elegir entre sistemas.	Sustitutivo
Colombia	Se establece corte de edades. Los trabajadores que tienen 35/40 años pueden mantener sus derechos antiguos (incluyendo los empleados públicos), pero si cambian de trabajo pueden ser cubiertos por el nuevo sistema. Los que tienen menos de 35/40 años son cubiertos por el sistema nuevo y pueden escoger entre el programa público y el privado y cambiar cada 3 años. Aquellos que tienen 50/55 años no pueden afiliarse al sistema privado a menos que contribuyan por 10 años más.	Paralelo
Chile	No establece corte de edades. Los asegurados pueden elegir entre el sistema público y el privado.	Sustitutivo
El Salvador	Establece corte de edades. Sólo para los asegurados entre 36 y 50/55 años , para mujeres y hombres, respectivamente.	Sustitutivo
México	No establece corte de edades. Se da opción de elegir entre sistemas al momento de jubilarse.	Sustitutivo
Perú	No se establece corte de edades. Los asegurados pueden elegir entre el sistema público y el privado. Inicialmente podían regresar al primero, pero ya no se permite desde 1995.	Paralelo
Uruguay	Establece corte de edades. Todas la personas con menos de 40 años tienen que cambiarse al nuevo sistema, los que no eligen pasan automáticamente al nuevo sistema. Los mayores de 40 años eligen mantenerse o trasladarse al nuevo sistema, en un plazo de 6 meses.	Mixto

Fuente: Basado en Mesa-Lago, Carmelo. Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales. Revista de la CEPAL Nº 60, Santiago, Chile, Diciembre 1990.

B. Los costos fiscales de la transición en la región

A manera de ilustración, en este apartado se presentan estimaciones de costos de transición para Argentina, Chile, El Salvador y México. Lamentablemente no se dispone de suficiente documentación sobre las metodologías aplicadas en las mediciones, de modo que los resultados no son del todo comparables, aunque sí ilustrativos de la magnitud del esfuerzo fiscal que implica el financiamiento de la transición.

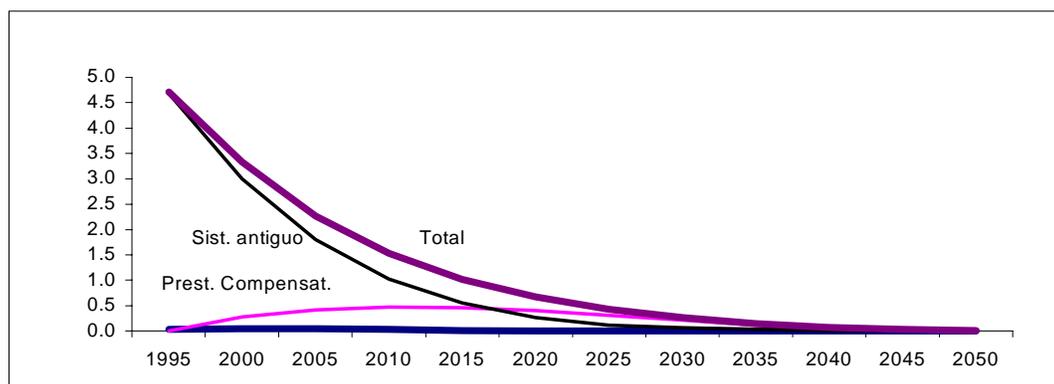
1. Argentina

El sistema público antiguo de este país es de beneficio definido: una vez alcanzado el requisito de 30 años de cotización, se otorga una pensión básica que es financiada con recursos del presupuesto nacional. Originalmente el monto de dicha pensión se fijaba de acuerdo con los ingresos por contribuciones y con el número de asegurados. Además se concede una prestación adicional calculada como un porcentaje del salario básico, con la cual se busca retribuir a los asegurados que permanecieran en el sistema.

Por su parte, el componente público del sistema mixto otorga la misma pensión básica del sistema antiguo más una “prestación compensatoria” (equivalente al bono de reconocimiento). A estas prestaciones se tiene acceso cuando se alcanzan treinta años de contribución; la primera de ellas tiene un tope y no devenga intereses.

Por otro lado, el componente de capitalización individual del sistema mixto paga una pensión complementaria basada en el fondo acumulado en la cuenta individual. El gráfico 8 ilustra el comportamiento temporal del costo de tales prestaciones.

Gráfico 8
ARGENTINA: COSTOS FISCALES DE LA TRANSICIÓN POR TIPO DE COMPONENTE
(Porcentajes del PIB)



Una proyección de los costos fiscales de la transición realizada por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones en 1997, señala que los costos por concepto de capital complementario y prestación compensatoria alcanzarán en conjunto un máximo del 0.5% del PIB en el año 2010 y luego empezarán a declinar hasta extinguirse por completo alrededor del año 2050. En lo que concierne a los costos asociados al sistema público antiguo, se estima que partiendo de un nivel equivalente al 4.5% del PIB en 1995, descendería a un 1% del PIB en el año 2015 y a 0.01% en el 2045. Se trata de un proceso de largo plazo cuyo nivel anual más alto se daría durante la primera década de reforma.

Cuadro 6
ARGENTINA: ESTIMACIÓN COSTOS FISCALES DE LA TRANSICIÓN EN ARGENTINA
EN TÉRMINOS DEL PIB REAL ANUAL
(En porcentajes)

Año	Prestaciones del antiguo sistema	Capital complementario	Prestación compensatoria	Costo total
1995	4.67	0.03	0.00	4.70
2000	3.00	0.05	0.28	3.34
2005	1.80	0.05	0.42	2.26
2010	1.02	0.03	0.47	1.52
2015	0.55	0.01	0.46	1.02
2020	0.27	0.00	0.40	0.68
2025	0.12	0.00	0.31	0.43
2030	0.05	0.00	0.21	0.26
2035	0.02	0.00	0.12	0.14
2040	0.01	0.00	0.06	0.07
2045	0.01	0.00	0.03	0.04
2050	0.00	0.00	0.01	0.01

Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones: El Sistema Previsional Argentino. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires, Argentina, Enero 1998.

2. Chile

Según estimaciones efectuadas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, el máximo nivel del costo fiscal total se registró en el bienio 1985–1986, cuando alcanzó una cifra promedio equivalente al 4.36% del PIB. Se estima que durante el período 1987–2000 este valor será en promedio un 3.45% del PIB, en el período 2001–2008 un 2.43% del PIB, y descenderá a un nivel promedio del 1.41% del PIB en el período 2009–2015.

Cuadro 7
CHILE: COSTOS FISCALES DE TRANSICIÓN EN TÉRMINOS DEL PIB REAL ANUAL
(En porcentajes)

Año	Aporte estatal directo	Bono de reconocimiento	Total
1981	1.45	0.00	1.45
1982	1.85	0.09	1.93
1983	2.36	0.17	2.52
1984	3.22	0.22	3.43
1985	4.22	0.24	4.46
1986	3.94	0.33	4.27
1987	3.32	0.41	3.74
1988	3.40	0.42	3.82
1989	2.55	0.41	2.96
1990	3.23	0.50	3.73
1991	3.30	0.44	3.75
1992	3.10	0.49	3.59
1993	3.07	0.60	3.68
1994	2.97	0.65	3.63
1995	2.77	0.67	3.44
1996	2.60	0.69	3.29

Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones: El Sistema Chileno de Pensiones. Cuarta edición, Santiago, Chile, Abril 1998.

3. El Salvador

De conformidad con los resultados de un estudio realizado para la Fundación Friedrich Ebert¹¹, el costo fiscal total que se estima para el proceso de transición de El Salvador, expresado en términos de valor presente al año 1998, asciende a 64.489 millones de colones salvadoreños, es decir, una cifra equivalente al 62% del Producto Interno Bruto de ese año. Dicho monto representa cerca de 15 veces el valor conjunto de las reservas del ISSS e INPEP¹² proyectadas para finales de 1997.

No queda claro si la garantía estatal de pensión mínima es un costo incremental asociado a la reforma, pues el sistema anterior ya contemplaba una prestación mínima; pero si se excluye este componente de costo, la transición del sistema de pensiones de El Salvador tendría un costo estimado del 40% del Producto Interno Bruto.

Los componentes más importantes de costo, en cuanto a su magnitud, son los relacionados con la emisión de los Certificados de Traspaso y con la garantía estatal de pensión mínima. El primero de estos dos componentes representa un 36.6% del costo total, mientras que el segundo un 33.8%.

¹¹ Durán Fabio: *Estimación de los costos fiscales de la reforma de pensiones de El Salvador*, Fundación Friedrich Ebert, Enero 1998.

¹² Se trata de las dos instituciones de seguridad social que gestionan los sistemas de pensiones más voluminosos en El Salvador.

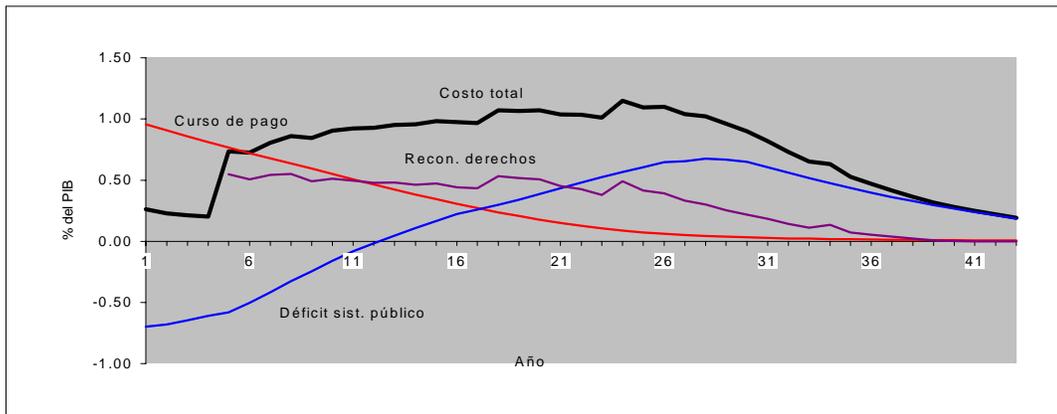
Cuadro 8
EL SALVADOR: COSTOS DE TRANSICIÓN
(Porcentajes del PIB)

Año	Costo Total	Pens. Curso	Déficit Sist. Público	Certific. Traspaso
1998	0.26	0.96	-0.70	0.00
2000	0.21	0.86	-0.65	0.00
2005	0.86	0.64	-0.33	0.55
2010	0.95	0.42	0.05	0.48
2015	1.07	0.24	0.30	0.53
2020	1.01	0.11	0.52	0.38
2025	1.02	0.04	0.68	0.30
2030	0.65	0.02	0.52	0.11
2035	0.36	0.01	0.33	0.02
2040	0.19	0.01	0.19	0.00

Fuente: Durán, Fabio. Estimación de los Costos Fiscales de la Reforma de Pensiones de El Salvador. Fundación Friedrich Ebert, 1998.

De acuerdo con las proyecciones disponibles, si se excluye el componente de garantía estatal de pensión mínima, los costos evolucionarían de la siguiente manera: iniciarían en un nivel cercano al 0.26% del PIB en 1998, y crecerían hasta un nivel próximo al 1% del PIB entre los años 2015–2025, aproximadamente.

Gráfico 9
EL SALVADOR : COSTOS FISCALES DE TRANSICIÓN
(Porcentajes del PIB)



4. México

Estimaciones de investigadores independientes¹³ señalan que bajo un escenario muy conservador (bajo crecimiento económico con una tasa de interés real del 3.5%), el costo fiscal anual máximo en términos del PIB ascendería en México a un 2.3% en el año 2033. Bajo un escenario mucho más optimista (alto crecimiento económico con una tasa de interés real del 8%), dicha cifra ascendería a 1.99% en el año 2031. El cuadro 9 muestra algunas combinaciones de los escenarios que se podrían presentar.

Cuadro 9
MÉXICO: COSTO FISCAL DE TRANSICIÓN PARA ESCENARIOS ALTERNATIVOS
(Porcentajes del PIB)

Tasa de interés	Año	Curso de Pago	Reconocim. derechos	Costo Total
A- Escenario de crecimiento alto				
3.5	1997	0.45	0.3	0.48
	Máximo: 2035	0.03	2.56	2.59
	2047	0.01	1.86	1.87
6.0	1997	0.45	0.03	0.48
	Máximo: 2035	0.03	2.26	2.59
	2047	0.01	1.75	1.87
B- Escenario de crecimiento bajo				
3.5	1997	0.45	0.03	0.48
	Máximo: 2033	0.03		
	2047	0.01	1.78	1.79
6.0	1997	0.45	0.03	0.48
	Máximo: 2030	0.05	1.91	1.96
	2047	0.01	1.40	1.41

Fuente: C. Sales-Sarrapy, F.Solís, y A.Villagómez-Amezcuca: Pension System Reform: The Mexican Case. Privatizing Social Security, National Bureau of Economic Research, Martin Feldstein editor, 1998

¹³ C. Sales-Sarrapy, F. Solís, y A.Villagómez-Amezcuca: Pension System Reform: The Mexican Case. Privatizing Social Security, National Bureau of Economic Research, Martin Feldstein editor, 1998

III. Simulaciones de reforma para capitalizar el régimen público en Costa Rica

En este capítulo se presentan simulaciones de una reforma estructural para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. El objetivo es simular las implicaciones sobre financiamiento y costos de transición derivados de la aplicación de dos reformas: en la primera de ellas, se racionaliza el programa de beneficio definido y se establece una prima media generalizada que garantice su pleno financiamiento más allá de la transición demográfica; en la segunda de ellas, se racionaliza aún más dicho programa, y se constituye un programa complementario de capitalización individual.

Ambas reformas dan lugar a un sistema nacional de pensiones plenamente financiado, que garantiza a los trabajadores un nivel de prestaciones de aproximadamente el 50% de su último salario a los 65 años de edad. Se ha escogido una tasa de remplazo del 50%, para que los resultados sean comparables con la reforma chilena: es la tasa de remplazo aproximada que alcanzaría a los 65 años un afiliado promedio con una densidad de cotización del 80% si capitalizara individualmente durante su carrera laboral un 10% de su salario, esto es, el porcentaje que se capitaliza en Chile. En ambas reformas se corren dos escenarios: en el primero de ellos, el Estado asume la totalidad de los costos de la transición; en el segundo, dichos costos son asumidos por los afiliados a través de primas más altas.

A. La situación actual del Programa IVM¹⁴

El Seguro IVM inició operaciones en el año 1947. Inicialmente se estableció como un programa basado en capitalización colectiva completa y con pretensiones de mantenerse plenamente capitalizado en el largo plazo. Actualmente cubre alrededor del 52% de la fuerza de trabajo costarricense y brinda prestaciones al 35% de la población mayor de 65 años.

El esquema de beneficios de invalidez y jubilación considera una prestación básica del 60% del salario de referencia, más un aumento del 1% por cada año adicional cotizado en exceso sobre los primeros veinte cotizados; se estima que la tasa efectiva de remplazo para las prestaciones de jubilación es del orden del 70%¹⁵. Se conceden beneficios de sobrevivencia por viudez y orfandad, y además el Programa garantiza la cobertura del Seguro de Salud administrado por la CCSS mediante un aporte del 12.25% del monto total otorgado en pensiones.

Desde su creación, se financia con una prima del 7.5% de los salarios, que cubre las típicas prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia. Si bien la prima se ha mantenido constante, los beneficios y requisitos han sido modificados en forma continua. En los años sesenta, setenta y ochenta, los requisitos jubilatorios fueron paulatinamente relajados; este hecho, sumado al vertiginoso aumento en la expectativa de vida de la población costarricense, ocasionó una seria erosión en la situación actuarial del régimen. A inicios de los años noventa, ante la inminente aparición de un déficit de operación, una reforma reglamentaria elevó las edades de retiro, endureció los requisitos de cotizaciones para las pensiones de invalidez y jubilación, y racionalizó los beneficios. Debido a las acciones de racionalización, la edad media de retiro se ubica hoy día en un nivel cercano a los 65 años de edad. En la práctica, el régimen IVM se ha transformado en un programa de capitalización parcial, que requerirá considerables incrementos futuros en las primas para hacer frente a sus gastos.

1. Posición financiera y perspectivas¹⁶

En el cuadro 10 se presentan indicadores básicos del Programa IVM, así como los resultados de las proyecciones de largo plazo para un escenario base “sin reforma”. Este escenario comprende reducciones en las tasas de mortalidad y aumentos en la cobertura respecto a la población económicamente activa (PEA) en el largo plazo. Las proyecciones están basadas en la metodología de componentes, que se aplica a través de un sistema de cálculo recursivo y dinámico con ajustes en los parámetros de proyección.

De acuerdo con estas proyecciones, la relación activos cotizantes/pensionados decaerá desde un nivel actual de 7 cotizantes por pensionado a 2.2 en el año 2060. El costo, medido como la relación gastos/masa salarial cotizante, pasaría de 6.6% a 30.5% durante el mismo período, mientras que el gasto como porcentaje del PIB aumentaría de 2.2% a 8.1% en el mismo lapso. El Programa experimentaría un déficit de operación hacia el año 2007, de modo que sería necesario ya sea elevar la actual prima del 7.5% o bien racionalizar los beneficios.

¹⁴ Una exposición detallada de las características del Programa IVM se encuentra en: Rodríguez Adolfo y Fabio Durán, Reforma de Pensiones: los desafíos de la vejez, Programa de Reforma Integral de Pensiones, 1998.

¹⁵ Dado que las cuantías de pensión se aplican sobre un salario de referencia que corresponde a los 48 salarios más elevados de los últimos 60 cotizados, la tasa de remplazo efectiva está afectada por la tasa de crecimiento de los salarios de cada grupo próximo al retiro.

¹⁶ Las proyecciones del Programa IVM que se presentan en este documento, han sido preparadas por los autores, con el apoyo de herramientas informáticas desarrolladas por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Cuadro 10
SEGURO IVM SIN REFORMA: INDICADORES BÁSICOS PROYECTADOS

Año	Cobertura % PEA	Activos / pensionados	Gasto / Salarios (%)	Gasto / PIB	Superávit / PIB
1998	52.3	6.9	6.6	2.1	0.6
1999	52.3	6.8	6.6	2.1	0.6
2000	52.3	6.7	6.8	2.2	0.5
2005	52.7	6.2	7.8	2.7	0.2
2010	53.6	5.6	9.4	3.4	(0.4)
2020	54.4	4.2	14.2	5.1	(2.7)
2030	54.9	3.1	20.9	7.1	(6.0)
2040	55.0	2.5	27.7	8.6	(9.6)
2050	58.0	2.2	30.2	8.6	(12.1)
2060	62.0	2.2	30.5	8.1	(13.9)

Evidentemente, estos resultados señalan futuras dificultades para lograr el equilibrio financiero de largo plazo. Como respuesta, se han presentado y discutido diferentes esquemas de reforma. Todas ellas incluyen la racionalización de beneficios, el endurecimiento de requisitos, el aumento del financiamiento vía cuotas en el mediano y largo plazo y la creación de un programa complementario de contribución definida, que sustituya progresivamente parte de la protección vertical que ofrece el Programa IVM.

B. Simulaciones para una reforma basada en beneficio definido

El principal problema que enfrentará el Programa IVM en el mediano y largo plazo es un considerable aumento del costo: se proyecta que a largo plazo los gastos por pago de prestaciones se estabilizarían en un nivel cercano al 30% de la masa salarial. Simulaciones de reforma para el Programa, preparadas por la Caja Costarricense de Seguro Social, señalan que difícilmente será posible lograr una posición de equilibrio financiero de largo plazo, a menos que se realice un aumento abrupto en las primas, suficiente para capitalizar definitivamente el programa. Dicho aumento debe ser lo suficientemente elevado como para compensar el déficit actuarial acumulado.

En esta sección se explora a través de diversas simulaciones una alternativa distinta que incluye tres tipos de medidas: (i) reducir paulatinamente la tasa de remplazo efectiva por jubilación, de manera que para el año 2045 haya pasado de 70% a 50%, así como disminuir la tasa de remplazo de las pensiones de invalidez a 40% a partir del año 2000; (ii) elevar la prima a partir del año 2000; y (iii) delegar en el Estado la responsabilidad de financiar el déficit actuarial acumulado mediante el pago de las pensiones en curso a partir del 2000, y mediante el reconocimiento, al momento del retiro, de los derechos acumulados por los actuales afiliados de todas las edades. Con esta reforma, las generaciones de afiliados que se integren al sistema a partir de la reforma, recibirán una tasa de beneficio por jubilación del 50%, mientras que los afiliados próximos al retiro recibirán la actual tasa de remplazo. El financiamiento de toda la reforma tendría dos orígenes: aportes estatales y aumento de contribuciones. Otra medida que acompañaría la reforma es la transferencia del financiamiento de las prestaciones de salud para los pensionados al Seguro de Salud¹⁷; en la actualidad, el gasto por cobertura del Seguro de Salud representa un 10% de los gastos totales del Programa IVM, indicador que refleja la relativa importancia de este componente de costo que tradicionalmente no está cubierto por los seguros de pensiones.

¹⁷ La idea es que el Seguro de Salud asuma el financiamiento de las prestaciones de salud para todos los grupos de población, incluyendo los pensionados, dentro del concepto de cobertura universal que lo sustenta.

Las principales hipótesis adoptadas para la proyección son las siguientes: tasa de crecimiento real del PIB del 3.5% anual; tasa de crecimiento real de salarios del 1.5% anual; rentabilidad real promedio de las inversiones del 4%; revalorización de pensiones por índice de precios; densidad de cotización media constante del 80% (aproximadamente); mortalidad decreciente simulada a nivel de edades simples, equivalente a un aumento de un año en la expectativa de vida a los 60 años por cada 15 años transcurridos; fecundidad decreciente reflejada en una razón decreciente de número medio de hijos por afiliado en proporción a la reducción proyectada en la Tasa Global de Fecundidad; las reservas existentes al año 2000 son utilizadas para financiar pensiones en curso de pago, de modo que una vez agotadas el Estado asume su financiamiento por el resto del tiempo necesario.

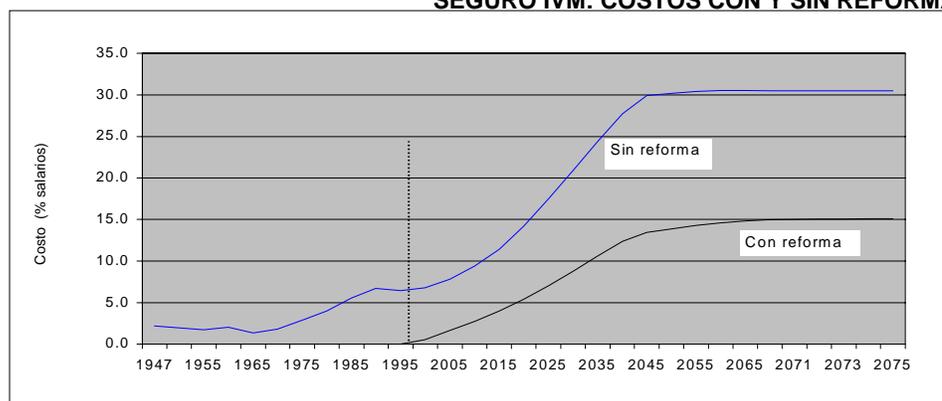
El financiamiento estatal de la transición hacia el nuevo sistema de beneficio definido (completamente fondeado) estaría integrado por tres componentes: (i) las pensiones en curso de pago hasta la extinción del colectivo, incluyendo beneficiarios sobrevivientes; (ii) la pensión mínima para aquellos contribuyentes que no sean capaces de alcanzar los requisitos de jubilación; (iii) los derechos acumulados a la fecha de reforma. El aporte por reconocimiento de derechos se calcula de tal manera que el Estado difiera su financiamiento. Se divide el número de años cotizados por cada afiliado a la fecha de la reforma por 35, cifra que constituye el número de años de cotización que se requiere para alcanzar una tasa de beneficio del 70%; el ratio obtenido se aplica sobre la tasa de beneficio hipotética del 70% asociada a una carrera de aportes de 35 años; la tasa así obtenida se aplica al afiliado en el momento de su jubilación sobre el salario de referencia con que se pensionará. Los desembolsos estatales por este concepto se hacen efectivos conforme se produzcan las nuevas jubilaciones de los actuales afiliados, mediante transferencia directa al Seguro IVM.

1. Resultados de la reforma de beneficio definido

Los resultados para este **escenario A** de reforma se presentan en el cuadro 11, y el impacto de la reforma sobre los costos futuros del Programa en el gráfico 10. Se muestra aquí la evolución del costo desde el año 1947 y su proyección hasta el año 2075, tanto para el escenario base como para el escenario con reforma a partir del año 2000. El impacto de la reforma se ilustra con el desplazamiento de la curva de costos a partir de la fecha de la reforma, iniciando en un nivel de cero. Con la reforma, los costos totales se estabilizarían hacia el año 2075, en un nivel cercano al 15% de la planilla, es decir, a la mitad del costo estabilizado que arroja la proyección bajo el escenario base (sin reforma). La reducción que la reforma provoca en el costo del sistema tiene como se dijo dos orígenes: la disminución en la tasa de remplazo y la transferencia al Estado de los costos de la transición.¹⁸

¹⁸ Diversos estudios han planteado que en Costa Rica los costos de las pensiones por invalidez son sumamente elevados, situación que se deriva de una tasa de reclamaciones muy alta asociada a la simulación del estado de la invalidez. En las simulaciones presentadas, se mantienen las condiciones actuales de incidencia de la invalidez, pero es claro que un mayor control en la gestión podría reducir significativamente dicho costo.

Gráfico 10
SEGURO IVM: COSTOS CON Y SIN REFORMA



Producto de la maduración del Programa y de la transición demográfica que experimentará Costa Rica, la relación activos/pensionados caerá hasta el mismo nivel proyectado en el escenario sin reforma, es decir, a 2.2 cotizantes activos en el año 2060 por cada pensionado.

Si se fijase una prima del 12.5% a partir del año 2000, es decir, cinco puntos porcentuales por encima de la actual, el Programa IVM presentaría reservas crecientes en forma indefinida. Por su parte, el cociente de reserva, que mide la relación entre la reserva a inicio de cada año y los gastos del año, tendería a estabilizarse a largo plazo en un valor aproximado de 18, es decir, en un nivel equivalente a dieciocho veces los gastos proyectados de un año particular. De esta forma, la prima media general (esto es, la prima que garantizaría el pleno financiamiento del sistema durante toda la transición demográfica) sería de 12.5%, mientras que el costo se estabiliza en 15.1%: ello significa que bajo un esquema de capitalización completa, alrededor de una quinta parte de los costos ($15.1\% - 12.5\% = 2.6$) se financiaría con la rentabilidad de la reserva.

A manera de ilustración, se presenta la reserva acumulada por el Programa como porcentaje del PIB. Su valor aumentaría hasta representar un 110% del PIB hacia el año 2040 y luego comenzaría a decrecer una vez iniciada la fase de desacumulación del nuevo Programa IVM hasta estabilizarse al final de la transición demográfica.

Cuadro 11
SEGURO IVM CON REFORMA: INDICADORES BÁSICOS PROYECTADOS

Año	Activos / pensionados	Costo (%)	Reserva fin año (millones)	Cociente de reserva	Reserva / PIB
2000	122.3	0.5	179.198	13.0	6.2
2010	10.5	2.7	1.796.956	40.7	44.1
2015	7.0	4.0	2.980.312	39.7	61.6
2020	5.2	5.4	4.431.449	37.7	77.1
2025	4.0	7.0	6.143.536	35.1	90.0
2030	3.3	8.8	8.098.255	32.5	99.9
2035	2.9	10.6	10.274.975	30.1	106.7
2040	2.5	12.4	12.654.624	28.0	110.7
2045	2.4	13.5	13.028.321	23.2	96.0
2050	2.3	13.9	15.555.711	23.4	96.5
2055	2.2	14.3	15.689.269	20.0	81.9
2060	2.2	14.6	16.186.666	17.7	71.2
2065	2.2	14.8	18.885.312	17.8	69.9
2070	2.2	15.0	21.976.388	17.9	68.5
2075	2.2	15.1	25.519.113	18.0	67.0

2. El esfuerzo financiero del Estado en la reforma de beneficio definido

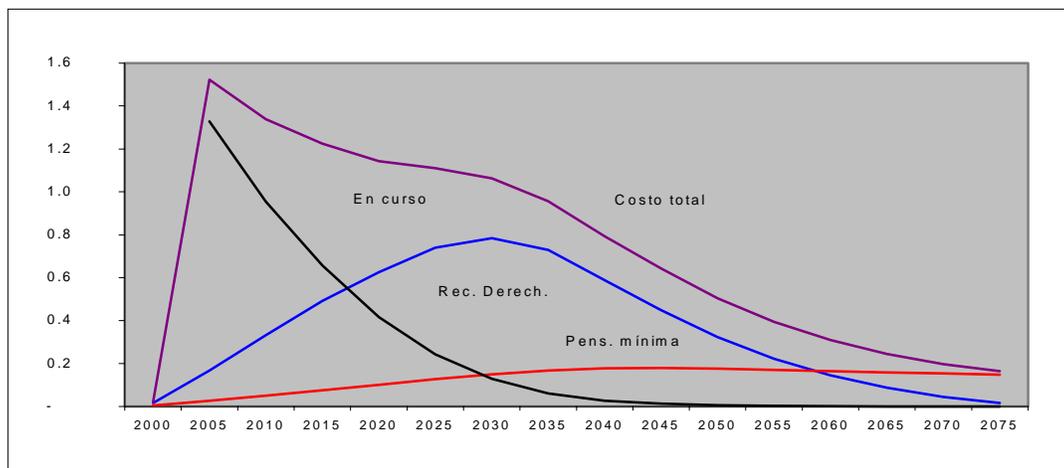
El cuadro 12 presenta los indicadores más relevantes de los costos de transición, que en esta simulación serían asumidos por el Estado:

Cuadro 12
COSTOS FISCALES DE TRANSICIÓN
(Porcentajes del PIB)

Año	Reconoc. Derechos	Garantía pensión mínima	Pensiones en curso	Aporte total / PIB (%)
2000	0.02	0.00		0.02
2001	0.04	0.01		0.05
2002	0.07	0.01		0.08
2003	0.10	0.02		0.12
2004	0.13	0.02		0.15
2005	0.17	0.03	1.33	1.52
2010	0.33	0.05	0.96	1.34
2015	0.49	0.08	0.66	1.22
2020	0.63	0.10	0.42	1.14
2025	0.74	0.13	0.24	1.11
2030	0.78	0.15	0.13	1.06
2035	0.73	0.17	0.06	0.96
2040	0.59	0.18	0.03	0.79
2045	0.45	0.18	0.01	0.64
2050	0.32	0.17	0.01	0.50
2055	0.22	0.17	0.00	0.39
2060	0.14	0.16	0.00	0.31

Durante los primeros cinco años de la reforma, los aportes totales del Estado como porcentaje del PIB serían relativamente reducidos, debido a que las pensiones en curso de pago al momento de la reforma se estarían financiando con las reservas del Programa. A partir del año 2005, una vez agotadas las reservas que existían a la fecha de la reforma, el Estado no solo debería cubrir el reconocimiento de derechos y la garantía de pensión mínima, sino también las pensiones en curso del sistema anterior. En términos de valor presente, los aportes estatales para financiar la transición representarían el 45.5% del Producto Interno Bruto de 1998. El gráfico 11 ilustra este comportamiento:

Gráfico 11
COSTOS DE TRANSICIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB: SIMULACIÓN DE REFORMA



3. La reforma de beneficio definido sin apoyo financiero del Estado

De la exposición anterior surge la siguiente pregunta: ¿qué pasaría si, con la misma racionalización de beneficios y requisitos, el Estado no aporta recursos para financiar la transición? En ese escenario, los costos de la transición deberían ser asumidos por el sistema mismo, con lo cual su costo global evolucionaría desde el nivel actual de 6.9% de la planilla a 15.8% en el año 2075. En el cuadro 13 se presenta una comparación de la evolución de los costos del Programa, para el **escenario A**, en que el estado asume los costos de la transición, y en el **escenario B**, en que los costos de la transición deben ser asumidos por el sistema mismo:

En el largo plazo los costos del sistema de ambos escenarios tienden a igualarse.¹⁹ No obstante, si el Estado no financia la transición existe un periodo durante el cual el Programa IVM debe soportar unos costos significativamente más elevados, lo cual implica la necesidad de fijar una prima media más elevada desde el inicio. Efectivamente, si el Estado no realiza aportes para financiar la transición, se requiere elevar la prima en el año 2000 a 14% para lograr una capitalización plena del sistema, es decir, 1.5 puntos porcentuales por encima de la prima de 12.5% requerida si el Estado asume el financiamiento de la transición. Esta diferencia en la prima media general representa el costo de la transición medido como porcentaje de la planilla, costo que debe ser asumido, pues, por los afiliados actuales y futuros del sistema.

Cuadro 13
SIMULACIONES DE REFORMA A IVM: COSTOS CON APORTE Y SIN APORTE ESTATAL

Año	Con aporte (a)	Sin aporte (b)	Diferencia (c) = (b) - (a)
2000	0.5	6.3	5.8
2005	1.7	6.2	4.5
2010	2.7	6.6	3.8
2020	5.4	8.6	3.2
2030	8.8	12.0	3.2
2040	12.4	15.0	2.6
2050	13.9	15.7	1.8
2060	14.6	15.8	1.2
2070	15.0	15.8	0.8
2075	15.1	15.8	0.7

C. Simulaciones para una reforma mixta

Una opción de reforma ampliamente discutida en Costa Rica considera la creación de un programa complementario y obligatorio de capitalización individual que se financiaría mediante contribuciones definidas del 4% sobre la planilla. El establecimiento de este programa complementario es el preámbulo para una reforma del Programa IVM que tendría el objetivo de garantizar su sostenibilidad financiera; esta reforma tendría como eje el recorte paulatino de la tasa de remplazo, de manera que la reducción de la tasa de remplazo otorgada por el programa de beneficio definido se vea compensada por la pensión otorgada por el programa complementario de contribución definida. Al alcanzar la edad de jubilación, el trabajador se pensionaría con dos

¹⁹ En la proyección al año 2100, el costo "sin aportes" estatales continúa siendo superior al costo "con aportes".

pensiones: la de beneficio definido, otorgada por la CCSS, y la de contribución definida, que obtendría del programa complementario.

En esta sección se presentan dos simulaciones adicionales, que consideran una reforma mixta; en ambos casos, aparte de la creación del componente complementario, la tasa de remplazo para jubilación del Seguro IVM se reduce paulatinamente de 70% a 30%, de modo que la tasa global de remplazo se ubicaría en el orden del 50%: en IVM 30% y aproximadamente 20%-25% en el régimen complementario. En el primer escenario, **escenario C**, el Estado aporta el costo de la transición, mientras que en el segundo, **escenario D**, no existen tales aportes y el Programa debe asumirlos como costo normal. Con el fin de mostrar un caso en que el costo de la transición se distribuya entre generaciones, en el escenario D se han considerado dos variantes: (i) fijar una prima media general, de manera que el valor presente de los aportes de todas las generaciones es idéntico; y (ii) elevar la prima paulatinamente, en escalones que soportan un equilibrio financiero durante periodos de 15 años, de manera que el aporte es creciente para las generaciones futuras.

1. Sistema mixto con financiamiento estatal para la transición

Los resultados principales de esta simulación se presentan en el cuadro 14:

Cuadro 14
REFORMA IVM CON APORTE ESTATAL: INDICADORES BÁSICOS

Año	Activos / pensionados	Costo (%)	Reserva fin año (millones)	Cociente de reserva	Reserva / PIB
2000	122.3	0.5	154.976	13.0	5.4
2005	19.4	1.7	691.038	30.0	20.1
2010	10.5	2.7	1.392.133	32.2	34.2
2015	7.0	3.9	2.266.863	31.3	46.9
2020	5.2	5.1	3.311.745	29.7	57.6
2025	4.0	6.5	4.511.322	27.8	66.1
2030	3.3	7.9	5.844.050	26.0	72.1
2035	2.9	9.3	7.287.976	24.3	75.7
2040	2.5	10.6	8.826.391	22.8	77.2
2045	2.4	11.3	8.941.645	19.1	65.9
2050	2.3	11.4	10.526.436	19.3	65.3
2055	2.2	11.6	10.150.599	16.0	53.0
2060	2.2	11.7	10.443.770	14.3	45.9
2065	2.2	11.8	12.027.422	14.3	44.5
2070	2.2	11.9	13.820.549	14.2	43.1
2075	2.2	12.0	15.840.768	14.1	41.6

Como se aprecia, el costo del programa como porcentaje de la planilla, alcanzaría un nivel de 12% en el año 2075,²⁰ de modo que con una prima del 9.9% fijada a partir del año 2000 el cociente de reserva se estabilizaría en 14.1 a partir del mismo año. Si se suma el financiamiento del 5% destinado al componente complementario, la cotización global requerida por el sistema mixto como un todo sería del 15%, aproximadamente.

²⁰ El costo se estabilizaría en 12,1% a partir del año 2080.

2. Sistema mixto sin financiamiento estatal para la transición

Si en la reforma mixta el Estado no participa en el financiamiento del costo de la transición, lo afiliados deben soportar costos mayores. Dichos costos se presentan en el cuadro 15:

Como puede verse, sin transferencias estatales para financiar la transición, el costo del Programa IVM pasaría de 6.3% en el 2000 a 12.5% en el 2075. A largo plazo el costo se estabilizaría en un nivel con medio punto porcentual por encima del que regiría si el Estado asume la transición. La tercera columna del cuadro 16 muestra los costos adicionales que deben asumir los afiliados del sistema cuando el Estado no asume ningún costo fiscal.

Cuadro 15

**REFORMA IVM SIN APOORTE ESTATAL: INDICADORES BÁSICOS
(CON PRIMA MEDIA DEL 11.6% A PARTIR DE 2000)**

Año	Activos / pensionados	Gasto / salarios (%)	Reserva fin año (mill.)	Cociente de reserva	Reserva / PIB
2000	122.3	6.3	234.632.0	2.9	8.1
2005	19.4	6.2	651.632.4	7.1	19.0
2010	10.5	6.5	1.237.576.0	10.6	30.4
2015	7.0	7.3	1.992.612.3	12.8	41.2
2020	5.2	8.4	2.904.141.0	13.8	50.5
2025	4.0	9.7	3.941.570.5	13.9	57.8
2030	3.3	11.1	5.067.312.1	13.5	62.5
2035	2.9	12.3	6.270.053.3	13.0	65.1
2040	2.5	13.1	7.571.634.0	12.6	66.2
2045	2.4	13.3	7.703.896.2	10.6	56.7
2050	2.3	13.1	9.207.072.5	10.8	57.1
2055	2.2	12.9	8.285.177.3	7.5	43.3
2060	2.2	12.8	8.599.898.9	6.8	37.8
2065	2.2	12.6	10.396.514.8	6.8	38.5
2070	2.2	12.6	12.613.273.1	6.9	39.3
2075	2.2	12.5	15.323.658.7	6.9	40.2

Cuadro 16

**SIMULACIONES DE REFORMA A IVM: COSTOS CON APOORTE
Y SIN APOORTE ESTATAL PARA LA TRANSICIÓN**

Año	Con aporte estatal (a)	Sin aporte estatal (b)	Diferencia (c) = (b) - (a)
2000	0.5	6.3	5.8
2005	1.7	6.2	4.5
2010	2.7	6.5	3.8
2020	5.1	8.4	3.2
2030	7.9	11.1	3.2
2040	10.6	13.1	2.5
2050	11.4	13.1	1.7
2060	11.7	12.8	1.0
2070	11.9	12.6	0.7
2075	12.0	12.5	0.6

La tasa de cotización media de largo plazo (prima media general) debería fijarse en 11.6% a partir del 2000 para garantizar el equilibrio financiero, esto es, 1.7 puntos porcentuales arriba de la prima de 9.9% que arroja el escenario donde el Estado sí aporta el costo de la transición. Este sería el esfuerzo adicional en términos de tasa cotizada que asumirían los afiliados actuales y futuros.

Por otra parte, si en vez de una prima media general se establecen escalones de prima para períodos de 10 años²¹, pero agotando un escalón con la actual prima del 7.5%, se tendría la situación ilustrada en el cuadro 17.

Cuadro 17
PRIMA ESCALONADA PARA REFORMA SIN
APORTE ESTATAL

Año	Costo	Prima escalonada
2000	6.3	7.5
2022	8.9	10.0
2032	11.6	12.0
2042	13.4	12.3
2052	13.0	12.3
2062	12.7	12.3
2072	12.5	12.3
2075	12.5	12.3

La prima actual del 7.5% es suficiente hasta el año 2022. Luego, para mantener el equilibrio financiero por diez años más, hasta el 2032, la prima debe ser elevada al 10%, y así sucesivamente, hasta que a partir del año 2042 se establece una tasa de cotización del 12.3% en forma indefinida²², para financiar un costo estabilizado del 12.5%. A esta prima se suma el 4% del programa complementario, de manera que la tasa global llega a ser del 16.5%. Nótese que en este escenario el esquema de financiamiento es muy similar al de reparto. Efectivamente, el cociente de reserva se estabilizaría en un valor de 2, lo que significa que las reservas son equivalentes al gasto de dos años, es decir, se trata de un nivel de reserva calificable como de contingencia.

Esta última simulación muestra que un esquema de prima escalonada permite una transición más lenta, en la cual el financiamiento del programa recae en mayor medida sobre las generaciones futuras. De hecho, tendrían que transcurrir 22 años para modificar la actual prima del 7.5%. Esta transferencia de parte de los costos hacia las generaciones futuras, tiene como consecuencia que la prima final de equilibrio sea mayor que si el sistema hubiera sido capitalizado plenamente desde el principio. Esto es así porque en un sistema plenamente financiado el volumen de las reservas es mayor, y por lo tanto su rentabilidad permite financiar una parte mayor de los costos del sistema.

D. Los costos fiscales de la transición en una reforma mixta y en una reforma de beneficio definido

Una comparación para los dos escenarios de reforma en que el Estado aporta recursos para la transición (escenarios A y C), deja entrever diferencias importantes en las primas globales requeridas para sostener los costos del sistema en el largo plazo, a pesar de que ambos sistemas ofrecen tasas de remplazo semejantes. En el cuadro 18 se muestran dichas diferencias.

²¹ La prima se fijaría en un nivel suficiente para garantizar equilibrio entre ingresos y gastos por períodos de diez años.

²² La proyección al año 2100 indica que esta prima soporta el costo estabilizado del 12.5% en forma permanente.

En el primer caso, si la tasa de remplazo de IVM se reduce progresivamente a 50% y no se instaure el régimen complementario, el sistema podría funcionar con una tasa de cotización global de 12.5%: 3.8 para prestaciones de invalidez, 1.6 para sobrevivencia y 7.1 para prestaciones por jubilación y gastos de administración. En el otro escenario, con una reducción progresiva de la tasa de remplazo de IVM al 30% y con la creación de un régimen complementario que sustituya esa caída del remplazo, la tasa global de cotización requerida sería prácticamente del 14%, es decir 1.5 puntos porcentuales mayor.

Cuadro 18
PRIMA MEDIA GENERAL CON APOORTE ESTATAL
SEGÚN ESCENARIO DE REFORMA Y COMPONENTE DE COSTO

Componente	Remplazo en IVM de 50% sin complementario	Remplazo en IVM de 30% con complementario
Tasa global de cotización	12.5%	13.9%
Invalidez	3.8	3.5
Sobrevivencia	1.6	1.5
Jubilación y administración	7.1	4.9
Régimen complementario	---	4.0

Este paradójico resultado se explica al menos por dos razones. En primer lugar, la reducción de la tasa de remplazo del 50% al 30% sólo afecta las pensiones de jubilación; las de invalidez se han mantenido con una tasa de remplazo del 40%, ya que el régimen complementario sólo otorga pensiones de jubilación. De esta forma, la disminución en la tasa de remplazo de jubilación permite que la prima requerida para financiar ese costo (más el de administración) disminuya de 7.1% a 4.9%, es decir, en 2.2 puntos porcentuales, pero los costos de invalidez y sobrevivencia permanecen prácticamente inalterados en un 3.8%.

En segundo lugar, para la creación del régimen complementario se ha fijado una contribución adicional del 4%, destinada exclusivamente a proporcionar cobertura de jubilación (ahorro jubilatorio). Al respecto, hay que destacar la diferente naturaleza que asume de la cobertura de prestaciones de jubilación entre un régimen de beneficio definido respecto a otro de contribución definida; en el primer caso se trata de un esquema de seguro, en el que no se otorgan beneficios si el individuo no cumple el “riesgo” de sobrevivir al momento del retiro, mientras que en el segundo caso se trata de un esquema de ahorro, en el cual los fondos ahorrados son reintegrados en caso de invalidez, muerte o ausencia de requisitos para optar por la pensión de jubilación (al menos hasta cierta edad).

Para concluir esta sección, se considera necesario realizar una reflexión sobre los costos asociados a las pensiones de invalidez. En Costa Rica las pensiones de invalidez absorben hoy cerca del 35% del gasto total en pensiones, con un costo equivalente al 2% de la planilla, que se espera evolucione a 5.5% de la planilla en el 2020 y a 9% en el 2050²³; evidentemente, estos costos son muy elevados si se comparan con los que incurren países como Chile y Argentina, donde las prestaciones de invalidez han sido racionalizadas y se han introducido mejoras sustanciales en la gestión. Como se vio en el cuadro anterior, solo las pensiones de invalidez requerirán un financiamiento superior al 3.5% de los salarios en carácter de prima media, lo cual contrasta con el 0.6% con que se financian en Chile.

²³ La principal causa que produciría este aumento tan notorio en los costos de las pensiones de invalidez, es el envejecimiento de la población, que ubicaría a una proporción mayor de cotizantes en edades donde las tasas de incidencia de la invalidez son mayores.

Conclusiones

Es indudable que las reformas estructurales que han tenido lugar en América Latina conllevan un ahorro en el largo plazo para el sistema previsional y posiblemente para el conjunto de la economía. Pero ese ahorro no se origina en el esquema diseñado para su financiamiento, sino en la reducción efectiva de los beneficios que recibirán las futuras generaciones de pensionados. El origen de dicha reducción radica en la decisión política de que los beneficios otorgados se encuentren plenamente financiados desde el inicio de la carrera laboral del trabajador. El esquema de financiamiento de capitalización individual facilita la adopción de dicha decisión política, en la medida en que, al transferir el riesgo al individuo, deja fuera del ámbito público la decisión explícita sobre el monto de tales beneficios; pero dicha decisión puede igualmente hacerse operativa a través de un esquema de financiamiento de beneficio definido.

La magnitud del ahorro global depende de la magnitud de dicha reducción. Y ésta, a su vez, depende de dos tipos de factores. Por una parte, del monto de las contribuciones: cuanto mayor sea la tasa de cotización, mayor será la capitalización del régimen y por tanto los beneficios que éste puede otorgar. Por otra parte, de la eficiencia con que los ingresos por cotizaciones sean gestionados: el “retorno” de las cotizaciones (esto es, el valor actuarial de los beneficios que pueden ser financiados con ellas) dependerá de los costos de administración de los fondos, de la rentabilidad de las inversiones y del costo de transformar el fondo en una renta vitalicia. De esta forma, más que el esquema de financiamiento, el verdadero tema determinante que debe plantearse es el de la gestión del sistema.

Si bien es claro que las reformas estructurales han conllevado un ahorro para la economía, menos claro resulta que conlleven un ahorro para el Estado, es decir, un ahorro fiscal. Para que efectivamente haya ahorro fiscal, sería necesario que el costo asumido por el Estado para implantar la reforma (los llamados “costos fiscales de la transición”) sea inferior al costo que habría debido asumir si ésta no se hubiera llevado a cabo. Una vez que la sociedad ha definido el monto de las contribuciones que puede soportar, y dejando de lado las discusiones vinculadas a la eficiencia en la gestión de las contribuciones, la economía política de la reforma de pensiones se reduce a la redistribución de los costos del sistema entre las generaciones actuales y las futuras, y entre los diversos grupos que conforman cada generación. La discusión sobre la existencia o no de un ahorro fiscal en el largo plazo, forma parte de la discusión sobre los efectos redistributivos de la reforma de pensiones.

¿Qué ventajas y desventajas tienen las dos estrategias alternativas de reforma que se han discutido en este artículo, la reforma hacia contribución definida y la reforma hacia beneficio definido? Diversos factores deben ser considerados. En primer lugar, la capitalización individual instituye, como se dijo, un mecanismo automático de racionamiento de los beneficios, que exime al Estado del desgaste político de tener que revisar la tasa de remplazo o las condiciones de acceso a los beneficios conforme cambian las condiciones demográficas de la población. En segundo lugar, en muchos países Latinoamericanos la seguridad social se haya muy desprestigiada, y difícilmente una reforma tendiente a capitalizar plenamente un régimen de beneficio definido (racionalización de prestaciones y aumento de contribuciones) podría contar con la adhesión popular que se requiere. En tercer lugar, la organización institucional que ha surgido con las reformas estructurales habidas en América Latina, ha dado lugar a estructuras de costos muy onerosas para el sistema (costos de la administración privada de los fondos y costos de la transformación de los fondos en una renta vitalicia) y a algunos incentivos perversos, particularmente en lo que se refiere a la afiliación de nuevos cotizantes. En cuarto lugar, finalmente, los programas de beneficio definido permiten que no haya una relación exacta entre el valor actuarial de las contribuciones y el valor actuarial de las prestaciones, con lo cual surge la posibilidad de algunas formas de redistribución de riqueza entre los afiliados que pueden o no ser deseables, según sea la configuración social y ética del país en cuestión.

Independientemente de la valoración que se haga de cada uno de estos factores, lo que se ha querido destacar aquí es que el éxito de una reforma estructural depende fundamentalmente del ahorro efectivo que genere por concesión de prestaciones y del compromiso del Estado de asumir una parte de los costos de la transición, pero igualmente de la estructura de costos y de incentivos inherente a la nueva organización institucional que establezca la reforma. En este último campo, aún cuando se adopte un esquema de financiamiento de contribución definida, posiblemente sea necesario reconsiderar las funciones que la reforma ha otorgado al sector privado, en la perspectiva de que las futuras reformas otorguen mayores responsabilidades de gestión al sector público y concentren las funciones del sector privado estrictamente en aquellas en que efectivamente tenga ventajas comparativas desde el punto de vista de los objetivos globales de la seguridad social.

Bibliografía

- Baeza, Sergio y Francisco Margozzini (editores). “*Quince Años Después. Una Mirada al Sistema Privado de Pensiones*”. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile, 1995.
- Bailey, Clive. “*An Operational Framework for Pension Reform. Extending coverage of pension schemes*”. ILO Geneva. Social Security Department, 1997.
- Banco Mundial. “*Envejecimiento sin crisis*”. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento, 1994.
- Beattie, Roger y Warren McGillivray. “*Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin Crisis*”. En *Revista Internacional de Seguridad Social*. Vol. 48. 3-4/95.
- Bonilla, Alejandro y Alfredo Conte-Grand (compiladores). “*Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*”. OIT, 1998.
- Bustamante, Julio; Augusto Mouchard y Walter Schulthess. “*Reformas a los Sistemas de Pensiones, Argentina, Chile, Perú.*”, 1996.
- Caja Costarricense de Seguro Social. Anuarios Estadísticos (varios años).
- Davis E. Phillips. “*Pension funds. retirement-income security and capital markets: An international perspective*”. Oxford University Press. Oxford, 1995.

- _____. “*The Structure, Regulation, and Performance of Pension Funds in Nine Industrial Countries*”. The World Bank. Policy Research Working Paper 1229, 1993.
- Durán, Fabio. “*Estimación de los costos fiscales de la reforma de pensiones de El Salvador*”. Fundación Friedrich Ebert, enero 1998.
- Geanakoplos, John; Olivia S. Mitchell. and Stephen P. Zeldes. “*Would a Privatized Social Security System Really Pay a Higher Rate of Return?*” in R. Douglas Arnold, Michael J. Graetz, and Alicia H. Munnell. eds.. “*Framing the Social Security Debate: Values, Politics, and Economics*”. (Brookings Institution Press: Washington. 1998). Also available as NBER Working Paper Number 6713, August 1998.
- Mesa-Lago, Carmelo. “*La Reforma Estructural de Pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas*”. En Bonilla, Alejandro y Alfredo Conte-Grand (compiladores). “*Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*”. OIT. Perú, 1998.
- _____. “*Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales*”. En Revista de la CEPAL N° 60. Santiago. Chile. diciembre 1990,
- Mitchell, Olivia; Robert J. Myers and Howard Young. “*Prospects for Social Security Reform*”. University of Pennsylvania Press. Philadelphia, 1999.
- Rodríguez, Adolfo y Fabio Durán. “*Reforma de Pensiones: los desafíos de la vejez. Costa Rica*”. Ministerio de la Presidencia. Segunda Vicepresidencia de la República. Programa de Reforma Integral de Pensiones, 1998.
- Saldain, Rodolfo. *Reforma Jubilatoria. el Nuevo Modelo Previsional*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. Uruguay, 1995.
- Sales, Carlos; Fernando Solís y Alejandro Villagómez. “*Pensión System Reform: The Mexican Case*”. En *Privatizing Social Security*: Martin Felstein, Editor. National Bureau of Economic Research, 1998.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. “*Memoria Trimestral N° 18*”. Argentina, 1998.
- _____. “*El Sistema Previsional Argentino*”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Argentina, 1998.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Argentina. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Chile. y Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, Perú. “*Reformas a los Sistemas de Pensiones*”, 1996.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. “*El Sistema Chileno de Pensiones*”. Cuarta Edición. Chile, 1998.
- Superintendencia de Pensiones. Valores y Seguros. “*Boletín Informativo. Año 2. N° 5*”. abril-junio. República de Bolivia, 1998.
- Uthoff, Andras. “*Fondos de Pensiones. el financiamiento de los costos de transición y el desarrollo de los mercados financieros. Lecciones de la reforma de privatización en Chile*”. en Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand. *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*. OIT, 1998.



Serie

financiamiento del desarrollo

Números publicados

- 1 Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
- 2 Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
- 3 Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buirra (LC/L.549), 1990.
- 4 Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
- 5 La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
- 6 Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
- 7 El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
- 8 Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
- 9 Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
- 10 ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
- 11 La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
- 12 Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
- 13 Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
- 14 Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
- 15 Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
- 16 El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
- 17 La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
- 18 Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
- 19 Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980 - 1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
- 20 Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
- 21 Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.
- 22 La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.

- 23 Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.854), 1994.
- 24 Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
- 25 El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
- 26 Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
- 27 Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
- 28 El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
- 29 Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.
- 30 Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
- 31 Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
- 32 Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
- 33 Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
- 34 Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
- 35 Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
- 36 Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
- 37 Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
- 38 Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
- 39 Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
- 40 Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
- 41 Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
- 42 Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
- 43 Choques, respostas de politica economica e distribucao de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
- 44 Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
- 45 Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Hollzmann (LC/L.1007), 1997.
- 46 Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
- 47 La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
- 48 On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Hollzmann (LC/L.1012), 1997.
- 49 Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997.
- 50 La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
- 51 Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
- 52 A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997.
- 53 Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997.
- 54 Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.
- 55 El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997.

- 56 Las instituciones de salud previsual (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
- 57 Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
- 58 Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
- 59 Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
- 60 Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
- 61 Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
- 62 Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.
- 63 Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzáles Arrieta (LC/L.1045), 1997.
- 64 Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.
- 65 Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
- 66 Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. **www**
- 67 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
- 68 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
- 69 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
- 70 Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
- 71 Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
- 72 Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
- 73 Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
- 74 Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. **www**
- 75 El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999. **www**
- 76 Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999. **www**
- 77 El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
- 78 El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999.
- 79 Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999.
- 80 La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), Número de venta: S.99.II.G.10 (US\$ 10.0), 1999.
- 81 El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez (LC/L.1212-P), Número de venta: S.99.II.G.11 (US\$ 10.0), 1999.
- 82 O financiamento do sistema público de saúde brasileiro, Rosa María Márques, (LC/L.1233-P), Número de venta: S.99.II.G.14 (US\$ 10.0), 1999.
- 83 Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1234-P), Número de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999.
- 84 Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica, Günther Held, (LC/L.1259-P), Número de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999.

- 85 Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso del Perú. Gerardo Gonzales Arrieta, (LC/L.1245-P), Número de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 86 Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo, (LC/L.1246-P), Número de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 87 Price-based capital account regulations: the Colombian experience. José Antonio Ocampo and Camilo Ernesto Tovar, (LC/L.1243-P), Sales number: E.99.II.G.41 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 88 Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Jorge Bravo and Andras Uthoff (LC/L.1264-P), Sales number: E.99.II.G.38 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 89 Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: El caso de El Salvador. Francisco Angel Sorto, (LC/L.1265-P), Número de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 90 Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.1271-P), Número de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 91 Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro, (LC/L.1314-P), Número de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 92 Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1337-P), Número de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 93 Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.1344-P), Número de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 94 Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina, Walter Schulthess, Fabio Bertranou y Carlos Grushka, (LC/L.1345-P), Número de venta: S.00.II.G.30 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 95 Riesgo del aseguramiento en el sistema de salud en Colombia en 1997, Humberto Mora Alvarez, (LC/L.1372-P), Número de venta: S.00.II.G.51 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 96 Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, Günther Held, (LC/L.1382-P), Número de venta: S.00.II.G.55 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 97 Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficios, Vinicius Carvalho Pinheiro y Solange Paiva Vieira, (LC/L.1386-P), Número de venta: S.00.II.G.62 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 98 Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones, Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde, (LC/L.1388-P), Número de venta: S.00.II.G.63 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 99 Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones hacia la inversión real en México, Luis N. Rubalcava y Octavio Gutiérrez (LC/L.1393-P), Número de venta: S.00.II.G.66 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 100 Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido, Adolfo Rodríguez y Fabio Durán (LC/L.1405-P), Número de venta: S.00.II.G.74 (US\$10.0), 2000. [www](#)

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
-  Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: