

# Indermit S. Gill, Truman Packard y Juan Yermo

## Keeping the promise of Social Security in Latin America

Stanford University Press, Stanford, 2004, 360 págs.



José Ignacio Antón Pérez  
Universidad de Salamanca

En 1994 el Banco Mundial (BM) abrió la caja de Pandora en materia de reforma de la Seguridad Social con el polémico *Averting the Old Age Crisis*<sup>1</sup>. Bajo el eufemismo del llamado «modelo multipilar», que, en teoría, únicamente implicaba el establecimiento de un sistema de pensiones con instrumentos diferenciados para atender a funciones distintas –a saber, el alivio de la pobreza en la vejez, la suavización del consumo<sup>2</sup> y la canalización del ahorro voluntario–, el BM abogaba por la reconversión (privatización) de los sistemas públicos de beneficio definido en esquemas basados en la capitalización individual y administrados por el sector privado. El nuevo paradigma caló especialmente en el continente latinoamericano, en parte porque la reforma bajo estos parámetros formó parte de la condicionalidad de los préstamos del BM en la región en la pasada década. Cinco países –Bolivia, El Salvador, México, República Dominicana y Nicaragua– han sido exponentes del modelo más radical de reforma e, inspirados en el modelo chileno, abolieron completamente el sistema público y lo reemplazaron por un esquema de cuentas individuales de capitalización. Argentina, Uruguay, Costa Rica y Ecuador optaron por una versión mixta y redujeron sus pilares públicos y dieron a la capitalización un protagonismo parcial, mientras Perú y Colombia se decantaron por un modelo paralelo, con cierta libertad de elección entre un modelo público reformado y un sistema contributivo de capitalización.

La capitalización como panacea a los futuros problemas financieros derivados del envejecimiento demográfico –que, sorprendentemente, parece que únicamente afectaría a los sistemas de reparto y, en algunos casos, sólo dentro de treinta o cuarenta años, los altos costes de administración, la capacidad de los nuevos sistemas de fomentar el ahorro y el crecimiento económico, sus efectos favorables sobre el desarrollo de los mercados de capitales, las inequidades, privilegios y baja cobertura de los viejos sistemas *bismarkianos* y un enfoque partidario de una mayor responsabilidad individual constituían el núcleo de elementos que justificaron la reforma. Buena parte de este *leit motiv* que impregnaba las recomendaciones del BM

<sup>1</sup> World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York.

<sup>2</sup> Es decir, redistribución de la renta a lo largo del ciclo vital de modo que en la vejez se puedan mantener niveles de renta que no difieran en demasía de los propios de la edad laboral.

en la década pasada<sup>3</sup> sigue presente en gran medida en este nuevo trabajo de la organización, que trata de evaluar las reformas latinoamericanas una década después.

Los autores son Indermit S. Gill, economista del BM especialista en temas de reducción de la pobreza y gestión económica, Truman Packard, economista senior de la oficina del BM para América Latina y Caribe, y Juan Yermo, experto de la OCDE en materia de pensiones. Tras un capítulo introductorio, el libro se estructura en torno a tres secciones claramente diferenciadas. La primera parte trata de evaluar los efectos económicos y sociales de las reformas. La segunda parte analiza la percepción de los sistemas desde el punto de vista de los individuos. La tercera sección incluye las principales recomendaciones del organismo de cara al perfeccionamiento de los sistemas. Asimismo, la obra recoge, en buena medida, los resultados que emanan de una serie de trabajos de apoyo recogidos íntegramente al final del libro.

En la visión retrospectiva de las reformas (caps. 3-5), el balance presentado es notablemente positivo. En materia de sostenibilidad (cap. 3), las simulaciones del BM encuentran que, a pesar de que a corto y medio plazo existen importantes costes de transición y de que se crean nuevas obligaciones (como complementos destinados a garantizar pensiones mínimas), habría una mejora en términos presupuestarios respecto a la situación que hubiese regido bajo los viejos sistemas, salvo en Argentina, si bien es cierto que estos «beneficios» no empezarían a materializarse en varios de los casos hasta 2030 ó 2040. Por otra parte, el contrafactual de la reforma en las simulaciones es discutible, por cuanto se sustenta en la vigencia de los antiguos sistemas<sup>4</sup>. La nota crítica más destacada es que ahora se ponen en duda los tan aludidos en el pasado efectos positivos sobre el ahorro nacional, el crecimiento económico o el índice riesgo-país, si bien no se niega que puedan existir.

En cuanto a los beneficios financieros de la reforma (cap. 4), el BM igualmente encuentra motivos de optimismo, en el sentido de que han favorecido la aparición de una nueva actividad económica –la dedicada a administrar fondos de pensiones–, han forzado la modernización y mejora de muchos elementos regulatorios del sistema bancario y han tenido como principal beneficiario al mercado de deuda pública. Pese a que se reconoce que los avances hubiesen sido perfectamente posibles sin las reformas y que han existido algunas sombras –como la escasa liquidez de los mercados financieros o los reducidos efectos de la reforma sobre el mercado de valores privados–, el efecto neto de la reforma sobre los mercados de capitales se evalúa como firmemente positivo.

En el terreno social, la evaluación de los autores vuelve a ser positiva (cap. 5). Por un lado se sostiene que, aunque la cobertura «no se elevó», los incentivos a cotizar habrían aumentado<sup>5</sup>. Estas dos afirmaciones, que no dejan de sorprender por su carácter contradictorio, se jus-

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, James, Estelle (1996), “A Defense of Averting the Old Age Crisis”, Policy Research Working Paper 1570, World Bank.

<sup>4</sup> Por ejemplo, otros trabajos como Bertranou Fabio y otros (2000), “Proyección de responsabilidades asociadas a la reforma previsional en Argentina”, Serie Financiamiento del desarrollo, CEPAL, simulan escenarios alternativos, como una reforma paramétrica bajo la cual se estima que hubiese habido superávit contables hasta 2050.

<sup>5</sup> Otros autores, como Mesa-Lago, apuntan un fuerte descenso del 38 al 27% de la fuerza de trabajo desde el momento de entrada en vigor de las reformas hasta junio de 2003. Véase Mesa-Lago, Carmelo (2004), “Las reformas de las pensiones en América Latina y su impacto sobre los principios de la Seguridad Social”, Serie Financiamiento del Desarrollo, nº 144, CEPAL.

tifican aludiendo a causas *ad hoc*, como la pasada crisis en el caso argentino, o señalando que ha transcurrido demasiado poco tiempo para evaluar negativamente las reformas por esta circunstancia. Por otra parte, utilizando simulaciones, se estiman efectos positivos en materia de redistribución intrageneracional, aunque se seguiría apreciando regresividad (pero menor que bajo la supuesta persistencia de los viejos esquemas) en Bolivia, Uruguay y, parcialmente, en Colombia y El Salvador. De nuevo, los supuestos de dichos ejercicios de simulación son críticos en la determinación de los resultados y, a veces, discutibles<sup>6</sup>. En cuanto a la equidad de género, los mismos ejercicios señalan que la mujer mejora su situación en materia de pensiones en tres países y empeora en cinco. Desde un punto de vista empírico, apoyándose en resultados de 1995, los autores afirman que la menor regresividad del gasto en pensiones en Chile representa un indicio del avance que han supuesto las reformas, si bien consideran que es preciso desarrollar estudios más detallados en este aspecto<sup>7</sup>.

La segunda sección del libro (caps. 6-8) aborda la percepción de los sistemas reformados desde el punto de vista de los individuos. Fiel a los supuestos de racionalidad perfecta, el BM aboga por un sistema contributivo guiado por los principios del seguro privado (cap. 6). En el séptimo capítulo se consideran los altos costes administrativos de los nuevos sistemas de previsión, entre el 20 y 30 por 100 de las cotizaciones, así como las restricciones de inversión establecidas por las autoridades para evitar estrategias demasiado arriesgadas. En este mismo ámbito, los autores se muestran partidarios de ofrecer a los cotizantes diferentes «cestas» de activos entre las cuales éstos puedan escoger en función de su aversión al riesgo. Se presenta, por otro lado, la posible conveniencia de un mínimo beneficio de reparto que permita relajar las regulaciones y apostar por estrategias de inversión más arriesgadas y se alude igualmente a la necesidad de favorecer una mayor inversión de los fondos en el extranjero –recomendación que se antoja inconsistente con el pretendido aumento del ahorro nacional y con la finalidad de que contribuya a la inversión y al crecimiento, y que constituye una política de difícil justificación en países con especiales problemas para acceder a fuentes de financiación–. También cabe reseñar que los distintos rendimientos y costes administrativos por cohorte son identificados por el BM como fuente de inequidad intergeneracional. El capítulo octavo se basa en la percepción en materia de riesgo de los trabajadores de Perú y Chile, donde los respectivos Gobiernos han desarrollado encuestas *ad hoc*. Se concluye que la no afiliación es una decisión racional de los individuos, que consideran el sistema de pensiones una inversión de menor flexibilidad y mayor riesgo y coste de oportunidad que otras alternativas, como canalizar sus rentas hacia la educación de sus hijos, la compra de una vivienda o los depósitos bancarios, opciones consideradas más seguras.

La última parte del libro (caps. 9 y 10) se dedica a las implicaciones de política económica. El capítulo noveno analiza la falta de atención que ha caracterizado la función de prevención

<sup>6</sup> Por ejemplo, caracterizan al trabajador «pobre» por cotizar más que el «medio» y el «rico», cuando diversos estudios empíricos apuntan que la densidad de cotizaciones del afiliado es creciente con la renta. Véase, por ejemplo, Secretaría de la Seguridad Social (2003), *Historias laborales de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, para el caso argentino, Arenas de Mesa, Alberto y otros (2004), "Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security System", Working Paper 77, Michingan Retirement Research Center, para el caso de Chile.

<sup>7</sup> Se apoyan en Wodon, Quentin T. (2000), "Poverty and Policy in Latin America and Caribbean", World Bank Technical Paper N° 467.

de la pobreza en la vejez por parte de la seguridad social latinoamericana, no en vano sólo en cuatro países de la región existe un sistema de pensiones asistenciales, que además ya funcionaban con anterioridad a las reformas. A pesar de que los autores consideran que a veces se sobreestima la vulnerabilidad de los hogares o que la acumulación de activos hace que la incidencia de la pobreza en los ancianos sea menor que en otros grupos, uno de los elementos distintivos de este libro es su insistencia en la necesidad de algún tipo de esquema no contributivo, asistencial o universal. En este sentido, se echa de menos cierto contenido de autocrítica, puesto que el BM desempeñó un *rol* de gran relevancia en las reformas respectivas y en ninguno de los países bajo su asesoría se incorporó un pilar de esta naturaleza.

En relación con el segundo y tercer pilar (cap. 10), se aboga, en el primer caso, por una serie de retoques menores para perfeccionar el sistema de capitalización obligatoria. Por un lado, se apuesta por medidas destinadas a la reducción de los costes administrativos, entre las que destacan las siguientes: limitar legalmente la posibilidad de los trabajadores para cambiar de administradora de su cuenta de capitalización, permitir el establecimiento de planes ocupacionales alternativos a los planes personales (lo que podría reducir los costes en la medida en que los empresarios con mayor poder de mercado negocien las comisiones con las administradoras), centralizar servicios como la recaudación, adjudicar mediante subasta determinados servicios (como en Bolivia, que únicamente existen dos administradoras de fondos de pensiones) o fomentar la competencia entre administradoras (nótese que estas dos últimas políticas son contradictorias), imponer topes máximos a las comisiones, mayor transparencia e información en anualidades y comisiones, subvenciones a trabajadores independientes (si bien no se indica de qué modo o en qué cuantía), colocar a los afiliados indecisos en la administradora de menores comisiones y establecer bonificaciones por permanencia en el sistema para los afiliados «más leales». Desde el punto de vista de la gestión del riesgo se aboga por una mayor flexibilidad de las normas en materia de anualidades y de inversión en el extranjero y, lo que es más relevante, permitir a los fondos de inversión y compañías de seguros de vida entrar a competir en el mercado de las administradoras de fondos de pensiones, circunstancia que el BM considera no exenta de riesgo y a la que debe procederse con cautela. Para incentivar la cotización, los autores plantean la posibilidad de reducir las contribuciones, disminuir el techo imponible de cotización o la creación de programas contributivos separados (no sustitutivos) del pilar de capitalización obligatoria, administrados centralizadamente, con el objeto de asegurar un mínimo vital a los individuos menos pudientes.

En cuanto al tercer pilar –el destinado a canalizar el ahorro voluntario– se propone que se incentiven las aportaciones a través de subvenciones fiscales de cuantía fija o bien proporcional a la renta (en vez de la típica desgravación en la base imponible del impuesto sobre la renta), lo cual limitaría su regresividad, si bien se ignora que gran parte de la misma viene por el hecho de que la mayor parte de los aportantes a planes voluntarios pertenecen a las decilas superiores. Hubiese sido interesante que se justificara la presencia de estos incentivos en países con tan baja cobertura y se ofreciese alguna estimación acerca de su coste fiscal. Por otra parte, no se expone una postura firme sobre la posibilidad de potenciar los fondos de inversión y las compañías de seguros de vida, con un tratamiento tributario menos favorable que los de pensiones, para canalizar este ahorro voluntario, puesto que actualmente su regulación deja bastante que desear y cobran comisiones de una cuantía aún mayor.

A modo de conclusión (cap. 11), se recapitula acerca de los beneficios y limitaciones de las reformas y se esboza la posición actual del BM en materia de pensiones. En ella toma fuerza la implementación de sistemas no contributivos, se subraya que la parte contributiva deber guardar el principio de equivalencia entre contribuciones y beneficios desde el punto de vista individual y se establecen algunos rasgos distintivos con *Averting the Old Age Crisis*: frente a la alternativa de sustituir completamente los sistemas públicos por la capitalización individual, se contempla también positivamente mantener un primer pilar de reparto modesto –como en Argentina– o bien adoptar un sistema de *cuentas nocionales*, es decir, un esquema público de reparto de contribuciones definidas, reconociendo que, dependiendo de los casos, la privatización puede no ser siempre la mejor opción<sup>8</sup>.

Este trabajo fue merecedor, por parte de distintos medios de comunicación, de calificativos tales como «giro radical» o «reconocimiento de errores» por parte del BM<sup>9</sup>, principalmente en la medida en que se reconocía la necesidad de pilares públicos no contributivos. La reacción mediática no se comprende demasiado puesto que siguen en pie las líneas maestras fijadas en 1994 –donde ya se establecía la necesidad de mecanismos asistenciales de prevención de la pobreza–, si bien se han incorporado matizaciones obligadas, como las referidas al tan aludido impacto de la capitalización sobre el ahorro y el crecimiento económico o la posibilidad de que los sistemas de *cuentas nocionales* sustituyan, al menos de forma parcial, la realización de reformas privatizadoras. Estas cuestiones, en todo caso, ya estaban presentes en manifiestos anteriores<sup>10</sup>. Sin embargo, no se precisa cuándo resulta más o menos conveniente una u otra opción, lo cual deja en el aire gran parte de las recomendaciones y deja al lector inmerso en un bosque de dudas. La principal novedad del libro reside posiblemente en el estudio acerca de la percepción del riesgo asociado a los sistemas de pensiones por parte de los individuos. En definitiva, el lector más crítico con las reformas no encontrará signos relevantes de cambio, pues el libro combina el laudo a los efectos positivos de los nuevos esquemas de previsión con pequeñas sugerencias de políticas para apuntalar los mismos, que, en ningún caso, cuestionan los principios básicos de las reformas, como corroboran afirmaciones tales como «sería seguro concluir que estas reformas han significado un paso adelante» o «el retorno a sistemas de reparto no es la respuesta» (página 8). Sin embargo, aquellos interesados en el binomio capitalización-desarrollo de los mercados financieros o en posibles políticas de perfeccionamiento de los nuevos esquemas de previsión para la vejez pueden encontrar en el libro de Gill, Packard y Yermo un documento valioso. En todo caso, es altamente probable que este trabajo se convierta en una nueva piedra angular del debate sobre la Seguridad Social en la región, por lo que, al menos desde la perspectiva del lector atraído por el debate, la lectura de *Keeping the Promise of Social Security in Latin America* se antoja imprescindible por cuanto representa la visión, en su última versión disponible, del principal actor regional en la materia.

<sup>8</sup> Como el implementado en Brasil, en 1999, o en Suecia e Italia a fines de los años noventa.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Montenegro, Maximiliano (2004), «Por lo menos reconocen un error», *Página 12*, 28 de septiembre de 2004, o *The Economist* (2004), «The World Bank changes its tune on Latin America's privatised pensions», *The Economist*, 23 de septiembre de 2004.

<sup>10</sup> Por ejemplo, ambas cuestiones ya se recogían en Holzmann, Robert (2000), «The World Bank Approach to Pension Reform», *International Social Security Review*, Vol. 53, n° 1, págs. 11-34.