

PROYECTO BID – FONDO DE COOPERACIÓN ESPAÑOL

**REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES:
EFECTOS INSTITUCIONALES Y FISCALES**

CUATRO CASOS DE ESTUDIO: ARGENTINA, COLOMBIA, MÉXICO Y URUGUAY¹

CONCLUSIONES FINALES

Alberto Arenas de Mesa²

Enero de 2006

¹ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente corresponden a la de la institución donde se desempeña.

² Ph.d. en Economía.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
I. EL CONTEXTO DEMOGRÁFICO.....	5
II. LOS MODELOS DE REFORMA A LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA: 1981-2005.....	6
1. LOS CUATRO MODELOS DE REFORMA	6
2. LOS MODELOS DE ARGENTINA, COLOMBIA, MÉXICO Y URUGUAY.....	8
III. COBERTURA	14
1. COBERTURA AGREGADA Y DESIGUALDAD	14
2. DENSIDAD DE COTIZACIÓN	17
IV. EFECTOS FISCALES: REFORMAS ESTRUCTURALES Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	18
V. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL.....	22
VI. COMENTARIOS FINALES	25
BIBLIOGRAFÍA.....	29

INTRODUCCIÓN

La reforma estructural a los sistemas de pensiones, orientada a transformar los antiguos sistemas públicos de reparto, ha sido tal vez el proceso más profundo e importante entre las políticas sociales implementadas en América Latina en los últimos 25 años, tanto por la población beneficiaria involucrada como por sus efectos fiscales-institucionales. Es por ello que, la amplitud, velocidad y profundidad de las reformas a los sistemas de pensiones han despertado la atención mundial generando, a partir de la primera experiencia de Chile en 1981, una influencia significativa tanto en América Latina y otros países en vías de desarrollo, así como en países desarrollados³. Al mismo tiempo, tales experiencias permiten analizar los efectos institucionales y fiscales de la transición previsional desde un sistema público de reparto a nuevos modelos de pensiones, ya sea se trate de esquemas completo o parcial de capitalización individual.

Entre los principales factores que han sido mencionados como el motivo de estas reformas estructurales en América Latina, destacan los crecientes subsidios estatales provocados por los déficit financieros de los sistemas de pensiones de reparto, que afectaban a las finanzas públicas y a los equilibrios macroeconómicos, junto con desequilibrios que no fueron anticipados con modificaciones de las condiciones de participación y de acceso de los activos y de beneficiarios de los sistemas. Por otra parte, la transición demográfica que registra la mayoría de los países latinoamericanos, en especial, el envejecimiento de la población; la creciente demanda por mayores beneficios previsionales, y la baja cobertura previsional provocada, entre otros factores, por el crecimiento del mercado laboral informal, han contribuido a conformar un escenario crítico tal que ha justificado el diseño e implementación de los procesos de reforma.

Entre los factores señalados, especial importancia se otorgó al de resolver o prevenir los desequilibrios financieros y fiscales, y desde esta perspectiva la sustitución completa o parcial del sistema de beneficios definidos público de reparto por uno de contribuciones definidas basado en la capitalización individual y de administración privada o múltiple, ha constituido una reforma radical. Esta solución para algunos especialistas es considerada no sólo necesaria sino que también inevitable, puesto que de otro modo, se habría terminado en un significativo incremento de las tasas de contribución, una reducción de los beneficios o un incremento del gasto público producto de los déficit del sistema de pensiones inviable desde el punto de vista de su financiamiento.

Sin embargo, ya en 1991, el BID recomendaba (Mesa-Lago, 1991) que, para restablecer la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones y el control de sus gastos, era necesario "...establecer un sistema de pensiones de monto básico, con un mínimo y un máximo razonable, suplementado con pensiones complementarias que sean financiadas principalmente por el asegurado, con un régimen de capitalización completa y correspondencia estrecha entre el aporte y la pensión". De este modo, dicha recomendación se adelantaría a las reformas realizadas en América Latina durante la década de los noventa, ya que varios países implementaron reformas en un marco similar al descrito.

³ Véase por ejemplo el reciente debate en Estados Unidos sobre la reforma de la seguridad social.

Por su parte, el Banco Mundial en 1994, propuso la estructura de multi-pilares como modelo de reforma para los sistemas de pensiones, el que ha sido uno de los principales referentes de los procesos de reformas estructurales de los sistemas de pensiones que se han desarrollado en América Latina en los últimos 10 años, y en el que el segundo pilar lo componía un sistema de pensiones obligatorio de capitalización plena individual administrado por el sector privado; con lo que su privatización era un elemento central de las soluciones planteadas, y la experiencia chilena su principal referencia.

Sin embargo, una década más tarde, el propio Banco Mundial al realizar una evaluación crítica de los procesos de reforma (Gill et al. 2005), afirma que sus méritos no se basan en la privatización sino que en la individualización que se obtiene al pasar de un esquema de pensiones de reparto a uno de ahorro. Puntualiza además que el pilar de prevención de la pobreza (o primer pilar), debe ser tomado mucho más en cuenta en futuros procesos de reforma de los sistemas de pensiones en la región.

El intenso debate internacional sobre los supuestos beneficios de las reformas estructurales a los sistemas de pensiones en los últimos años, en especial en América Latina, ha radicado en el rol de los sistemas de pensiones de cotizaciones definidas en base a capitalización plena individual. Barr (2000 y 2004) sostiene que un sistema de contribuciones definidas no es una política dominante; es decir, que no es estrictamente superior a otros modelos previsionales. Y la experiencia en América Latina, entre 1993 y 2005, parece coincidir con esta apreciación, ya que los diferentes modelos implementados, aunque influidos por la reforma estructural implementada en Chile en 1981, presentan significativas diferencias en el rol de los sistemas públicos de pensiones.

De este modo, las diferencias observadas en las reformas adoptadas por los países de la Región desde los años noventa, se han ajustado más bien con las recomendaciones que el BID proponía en los inicios de la década de los noventa: “Es preciso introducir cambios estructurales que modifiquen la esencia del sistema y lo adecuen a las condiciones del mercado laboral y a las características específicas del desarrollo económico y social de cada uno de los países” (BID 1991). Así, la variedad de reformas previsionales y modelos de pensiones implementados en América Latina confirma que los países se adecuaron a sus necesidades y desarrollos institucionales, y que no siguieron un modelo único de reforma⁴.

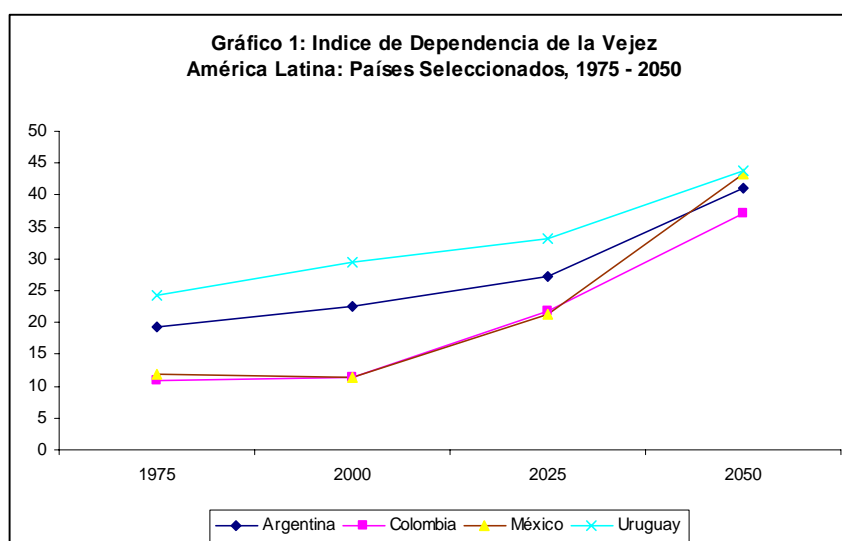
Las experiencias analizadas en este capítulo muestran la amplia variedad de modelos de reforma implementados en América Latina: el Sustitutivo (México), Paralelo (Colombia), Integrado (Argentina) y Mixto (Uruguay), y de ellas es posible extraer un conjunto de conclusiones respecto de las consecuencias fiscales e institucionales asociadas, así como también identificar las áreas claves que se tornan decisivas para alcanzar los objetivos de protección social que finalmente han justificado los propios procesos de reforma.

⁴ Sobre el análisis de las reformas en América Latina, y las lecciones aprendidas véase Crabbe y Giral (2005).

EL CONTEXTO DEMOGRÁFICO

Uno de los principales factores comunes que han contribuido decisivamente en las decisiones de reformar los sistemas de pensiones en América Latina, ha sido la vigencia de la transición demográfica, expresada por el envejecimiento de la población, lo que tiene como consecuencia directa que las prestaciones deben pagarse a un contingente mayor de beneficiarios con una menor base de cotizantes en un sistema de reparto.

Entre todos los países bajo estudio, el progresivo envejecimiento de la población está presente, y se muestra de un modo más acentuado en Argentina y Uruguay, países que se ubican entre los cuatro más envejecidos de América Latina junto a Cuba y Chile, y como se observa en el gráfico 1, también se registra en Colombia y México.



Índice de Dependencia de la vejez = (Población 65 años y más / Población edad 15 a 64 años) * 100

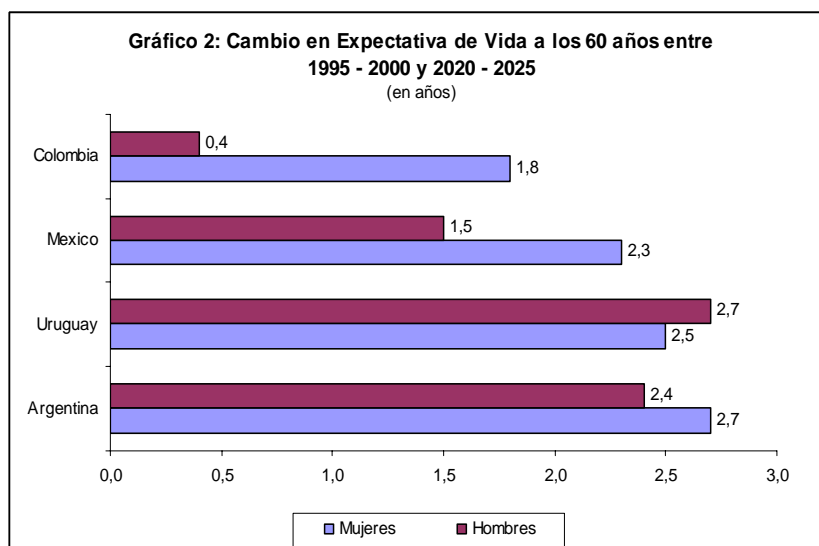
Fuente: CEPAL (2004).

En efecto, al considerar para estos efectos como indicador al Índice de Dependencia de la Vejez, es decir la relación entre la población mayor de 65 años y la población entre 15 y 64 años, se observa que éste ha aumentado desde 1975 a la fecha en todos los países, y que seguirá creciendo en el futuro.

En Argentina dicho indicador pasará de 22,6 en 2000 a 27,5 en 2025 y a 41 en 2050, profundizándose este fenómeno en el tiempo, del mismo modo que en Uruguay, donde se expresa además por el Índice de vejez de la población, el que aumentó entre 1990 y 2001 desde 44,2 a 53,7 (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004). En el caso de Colombia también se aprecia con claridad una evolución complementaria a las señaladas, muy similar a la experiencia Argentina; y finalmente, en México se prevé una alta tasa de envejecimiento, la mayor entre los países considerados, para el período 2025 a 2050.

Junto con el envejecimiento de la población señalado, en todos los países analizados se registran aumentos de la Esperanza de Vida de la población, tanto para hombres como

para mujeres. En efecto, en el gráfico 2, se presentan los cambios de ésta, expresados en años, al comparar el período 2020 – 2025 respecto de 1995 – 2000.



Fuente: CELADE (2004).

Así, en Argentina, la expectativa de vida para las personas de 60 años seguirá aumentando y se espera que la misma se incremente en el período de referencia en 2,7 años para las mujeres y 2,4 años para los hombres. En Uruguay, por su parte, también esta tendencia se confirma, ya que las expectativas de vida al nacer han aumentado en los últimos 35 años; la esperanza de vida a la edad de retiro (60 años) también ha crecido para hombres y mujeres, siendo en el caso de los primeros menor el incremento, de sólo 0,44 años entre 1970 y 1999, mientras que entre las segundas fue de casi tres años (2,91 años) en el mismo período.

En México, junto al continuo aumento de su población; la que creció entre 1990 y 2005 en 20,7 millones de personas, registrando una tasa media de crecimiento anual de 1,46%, también la esperanza de vida al nacer pasó de 64,4 años en 1970 a 75,4 años en 2003. Además, las estimaciones de CELADE (2004) representadas en el gráfico 2 respecto de la esperanza de vida a los 60 años indican, para el período entre 1995-2000 y 2020-2025, éstas aumentarán en 2,3 años para las mujeres y 1,5 años para los hombres. Finalmente, en el caso de Colombia se presentan los menores aumentos entre los cuatro países tanto para hombres como para mujeres, aunque en respecto de este último grupo la variación es de 1,8 años.

I. LOS MODELOS DE REFORMA A LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA: 1981-2005

1. Los cuatro modelos de reforma

Después de la reforma al sistema de pensiones implementada en Chile en 1981, que sustituyó completamente el tradicional esquema civil público de reparto por un sistema de

fondos de pensiones basado en la capitalización individual y de administración privada, 14 países en América Latina y El Caribe han implementado sus propias reformas, de las cuales diez han sido estructurales y cuatro paramétricas.

El conjunto de reformas estructurales puede ser dividido en cuatro grupos, como se presenta en el Cuadro 1:

CUADRO 1: 14 REFORMAS A SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA: 1981-2005

Modelo, país y fecha de inicio de la reforma	Sistema de Administración	Cotización	Prestación	Régimen financiero
REFORMAS ESTRUCTURALES				
Modelo Sustitutivo^a				
1. Chile (1981)	Privado o múltiple ^b	Definida	No definida	Capitalización individual
2. Bolivia (1997)				
3. México (1997)				
4. El Salvador (1998)				
5. R. Dominicana (2003)				
Modelo Paralelo				
6. Perú (2003)	Público, privado o múltiple ^b	No definida	Definida	Reparto ^c
7. Colombia (1994)		Definida	No definida	Capitalización individual
Modelo Integrado				
8. Argentina (1994)	Público y múltiple	No definida	Definida	Reparto
		Definida	No definida	Capitalización individual
Modelo Mixto				
9. Uruguay (1996)	Público y múltiple	No definida	Definida	Reparto ^c
10. Costa Rica (2001)		Definida	No definida	Capitalización individual
11. Ecuador (2004)				
REFORMAS PARAMÉTRICAS				
12. Brasil (1989 y 2003) ^d	Público	No definida	Definida	Reparto
13. Venezuela (2002) ^e	Público	No definida	Definida	Reparto
14. Paraguay (2004) ^f	Público	No definida	Definida	Reparto
15. Panamá (2005)	Público	No definida	Definida	Reparto

Fuente: Mesa-Lago (2004); Schwarzer (2004) y Arenas de Mesa et al (2005).

a: En Nicaragua (2004) la reforma sustitutiva no fue implementada.

b: Administración Múltiple en México, República Dominicana y Colombia.

c: Reparto en Perú, Uruguay y Ecuador; Reparto con capitalización parcial colectiva en Colombia y Costa Rica.

d: 1989, Cotización definida en parte del programa del sector privado en Brasil (cuentas nacionales) y 2003 reforma paramétrica sector público.

e: Reforma paramétrica (30/12/2002, Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social), en proceso de implementación.

f: Reforma paramétrica de la Caja Fiscal (sistema de pensiones de los trabajadores del sector público).

- (i) El modelo sustitutivo, en el que la capitalización individual reemplaza totalmente al sistema civil público de reparto: Chile (1981); Bolivia (1997); México (1997); El Salvador (1998); República Dominicana (2003-2005) y Nicaragua (2002-2004, en este último caso quedó detenida la reforma);
- (ii) El modelo paralelo, en el que coexisten en forma excluyente los esquemas de capitalización individual y de reparto reformado: Perú (1993) y Colombia (1994);
- (iii) El modelo integrado, que contiene un modelo paralelo (capitalización individual y reparto reformado excluyentes) más un beneficio base público de cobertura universal: Argentina (1994), y

- (iv) El modelo mixto, en el que coexisten ambos modelos (público de reparto y de capitalización individual) en forma complementaria y no alternativa: Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (2004).

Otros 4 países en la región han realizado reformas paramétricas a sus sistemas públicos de reparto. Brasil las introdujo en 1998 y 1999, las que incluyeron un régimen financiero de cuentas nocionales en el régimen general de trabajadores privados, y en 2003, otra reforma paramétrica del régimen de funcionarios públicos fue implementada. En Venezuela se aprobó una reforma estructural del tipo de modelo sustitutivo, la que fue abolida por el actual gobierno, y en cambio se aprobó una reforma paramétrica a su sistema de reparto en 2002. En Paraguay, durante 2004, se implementó una reforma paramétrica al sistema de pensiones de los trabajadores del sector público; Caja Fiscal, institución que cubre a un 48% del total de cotizantes del sistema de jubilaciones y pensiones y que arrastraba, desde 1980, crecientes déficit financieros que representaron en 2000, el 56% del déficit del Gobierno Central y el 1,8% del PIB. Finalmente, en Panamá (2005), el desequilibrio actuarial y financiero, generó consenso sobre la necesidad de una reforma paramétrica del sistema público de reparto con capitalización parcial colectiva. Así, la reforma paramétrica de la Caja de Seguro Social, se aprobó en 2005, sin embargo, aún no se implementa definitivamente.

La evidencia disponible muestra que al menos la mitad de las reformas estructurales se han apartado del modelo de sustitución completa que caracterizó a la pionera experiencia chilena, y que, en cambio, se han implementado modelos paralelos, integrados o mixtos, lo que aparece explicado tanto por compromisos políticos como por la necesidad de mantener los componentes redistributivos de los antiguos sistemas de reparto. Es por ello que muchas de las reformas previsionales en la región han mantenido responsabilidades públicas explícitas, a través de la reforma o permanencia del antiguo sistema de reparto, de pensiones mínimas garantizadas por el Estado, y de beneficios públicos básicos universales o beneficios públicos complementarios.

2. Los Modelos de Argentina, Colombia, México y Uruguay

Como ha sido desarrollado en cada uno de los estudios nacionales y con distintos grados de importancia, las motivaciones principales que justificaron cada uno de los procesos de reformas a los sistemas de pensiones preexistentes, radicarón en un conjunto de factores comunes. Al efecto de la transición demográfica presente en los cuatro casos bajo estudio a través del envejecimiento de la población, se agregan los significativos déficit de los sistemas preexistentes; del orden de un 5% del PIB asociado con prácticas clientelísticas en el caso de Uruguay en 1995, los serios desequilibrios de las finanzas públicas en México, junto con una alta evasión y pérdida de reservas; en Colombia por la escasa cobertura que no lograba superar el 30% de la fuerza de trabajo en 1993 pese a que el gasto por este concepto alcanza a un 1% del PIB, y en ese mismo año un déficit fiscal de 1,7% del PIB en Argentina, asociado a un esquema de altos niveles de prestaciones sin contar con el financiamiento necesario.

Tales factores, junto a los cambios en el mercado laboral, en que aumentó la importancia del empleo informal, han incidido directamente como límite a la cobertura potencial de los sistemas de pensiones a la vez de convertirse en un freno a las posibilidades de financiamiento, puesto que se trata de sistemas que requieren de la existencia de contribuciones previas. LO anterior, ha conformado un escenario de desequilibrios actuariales de los sistemas de pensiones de reparto, coexistiendo con una creciente demanda por mayores beneficios previsionales.

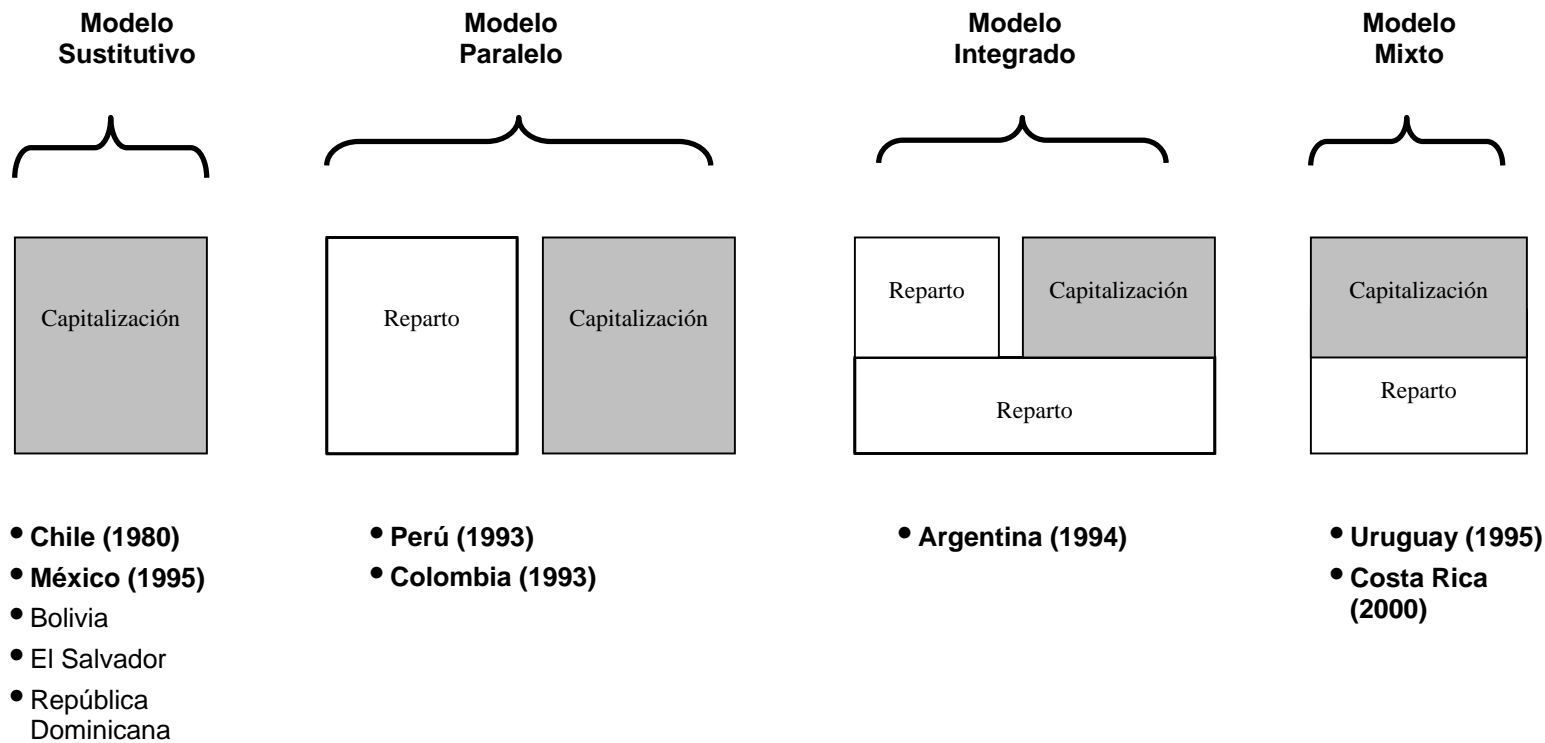
Las distintas experiencias de reformas de los sistemas de pensiones presentan, con distinto grado, la incorporación total o parcial de esquemas de seguros privados, en los cuales los afiliados perciben beneficios de acuerdo al nivel individual de riesgo, y ello constituye una diferencia significativa respecto de los sistemas públicos de reparto, puesto que en estos esquemas los beneficios son cubiertos por todos los asegurados, sin diferenciación. Así, el alcance y las características de las reformas previsionales implementadas en distintos países guardan directa relación con el grado de sustitución de un esquema de reparto por uno de capitalización individual, y por la relación que finalmente se ha establecido entre ambos, en aquellos casos en que se ha resuelto su coexistencia. Y dichas características son las que finalmente condicionan no sólo sus efectos fiscales e institucionales, sino que también su propia efectividad para mejorar el alcance de la protección social.

Por otra parte, también las reformas estructurales implementadas han sustituido, con diversos grados, el principio de solidaridad por el de equivalencia entre la cotización y nivel de la pensión, buscando con ello mejorar el balance financiero del esquema reformado de pensiones. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que un esquema basado exclusivamente en resguardar esta equivalencia, puede potencialmente reproducir o incrementar las desigualdades existentes en el mercado de trabajo, elimina la distribución entre generaciones y, por tanto, traspasa al Estado la función redistributiva, como un componente externo al sistema reformado, mediante, por ejemplo, la garantía de pensiones mínimas o la concesión de pensiones no contributivas o asistenciales (el caso más radical es el chileno, véase Arenas de Mesa, 2005).

La diversidad de modelos señalada con anterioridad se presenta en los cuatro casos estudiados (véase Diagrama 1). El sistema adoptado por Colombia en 1993, corresponde a un esquema paralelo, ya adoptado por Perú en el mismo año, que mantiene en funcionamiento, aunque de un modo excluyente para los afiliados, los sistemas de capitalización individual y el esquema público de reparto. Una variante al modelo paralelo, es el implementado en Argentina en 1994, sin embargo, en este caso con algunas importantes modificaciones que dieron origen al modelo integrado. La reforma estructural uruguaya de 1995, implementó un modelo mixto, la que mantiene el clásico sistema público de reparto (con capitalización parcial colectiva) complementado con un sistema de capitalización individual de administración múltiple (sector público y privado). Finalmente, México, en 1995, se inscribe en el más clásico ejemplo de reforma estructural sustitutiva con un modelo puro de capitalización individual (aplicado exclusivamente a trabajadores del sector privado).

Diagrama 1

Modelos de Reformas Estructurales a los Sistemas de Pensiones en América Latina (1980-2005)



Fuentes: Mesa-Lago (2004) y Gill et al. (2005).

Además estos cuatro casos de reformas estructurales fueron adoptados entre 1993 y 1995, conformando así todos los modelos hasta ahora conocidos. En este contexto, la diversidad de los procesos de reforma adoptados es el resultado de la interacción de múltiples factores; como el marco institucional de cada país, el grado de convergencia de intereses entre los actores y su capacidad de negociación así como la situación financiera, económica y social, en cada caso.

En Colombia, la reforma previsional finalmente aprobada mediante la Ley 100 de 1993, creó el sistema de capitalización individual y unificó parcialmente el antiguo sistema de reparto existente. Así, se creó un sistema paralelo o dual, en el que compite un Régimen de Prima Media (RPM) con prestación definida y un Régimen de Ahorro Individual (RAI) con cotizaciones definidas. Al igual que en otros países, en Colombia la reforma intentó ser lo más amplia posible, sin embargo, este nuevo esquema no incluyó a todas las cajas civiles y militares.

La mayor deficiencia del sistema de pensiones colombiano antes de la reforma era su baja cobertura asociada con un relativamente alto nivel de gasto, con la escasa madurez del mismo y con una etapa temprana en la transición demográfica de la población. Según el Gobierno, las deficiencias del sistema de pensiones entonces eran estructurales y no se superaban con ajustes administrativos o paramétricos. En su momento, se planteó la posibilidad de introducir un sistema mixto, en el que el sistema de reparto existente serviría para pagar pensiones mínimas o básicas, las que serían complementadas con los aportes a los fondos de capitalización individual, o colectivamente organizados por empresas y hasta con esquemas voluntarios. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó ya que se argumentó que las cotizaciones requeridas para financiar pensiones básicas alcanzarían un nivel tal que impediría cotizar a los fondos de capitalización.

Finalmente, la reforma propuesta consistió en la introducción de un régimen de capitalización individual que reemplazaría totalmente, en el largo plazo, al sistema público de prima media. Sin embargo, el modelo paralelo que actualmente opera fue producto de la búsqueda de acuerdos y una de las claves de la negociación política para implementar la reforma por parte del Gobierno, fue mantener los privilegios de algunos sectores, excluyéndolos de la reforma y del Régimen de Ley 100. Así, se exceptuó a los maestros públicos y a los trabajadores de ECOPETROL; a las fuerzas militares y policías. La reforma amplió el período de transición, manteniendo en muchos casos las condiciones de retiro que existían antes de su vigencia, y los ajuste a los beneficios garantizados del RPM se aplazaron hasta 2014 en lo referido a la liquidación de pensiones, y aproximadamente hasta el 2050, el pago de las mismas.

En el caso de la reforma en Uruguay, se trata de la implementación de un modelo mixto, el que de acuerdo con la literatura de seguridad social sobre América Latina (Mesa-Lago y Bertranou, 1998) corresponde a aquellos sistemas previsionales reformados que mantuvieron componentes públicos con esquemas de beneficios definidos y que introdujeron en forma complementaria un esquema de contribuciones definidas a nivel individual, con administración por parte de entidades privadas, y en algunos casos también de entidades públicas.

A diferencia de otros países como Colombia, la cobertura no fue uno de los motivos explícitos para justificar la reforma en Uruguay. Por el contrario, uno de los desafíos del nuevo modelo es mantener los altos índices heredados, ya que el problema radicó más bien en los déficit

del sistema que proporcionaba generosas prestaciones. Este fue el quinto país, después de Chile, en reformar el sistema de pensiones en América Latina, en la que no hubo la capacidad para transformar el sistema completamente, como lo postularon algunos sectores, convergiendo así en un nuevo modelo previsional mixto integrado tanto por el sistema público reformado de reparto, administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), como el de capitalización individual, administrado en forma múltiple por empresas públicas y privadas (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, AFAP). Sin embargo, este nuevo esquema no incluye a las cajas especiales civiles o paraestatales (bancaria, profesionales universitarios y notarial) y a las cajas militar y policial.

En México, la reforma al sistema de pensiones se realizó en 1995, en un año de grandes dificultades económicas derivada del *efecto tequila*; crisis de finales de 1994 que derivó en aumentos de las tasas de interés cercanas al 50% y una significativa devaluación respecto del dólar lo que arrasó con una buena parte del aparato productivo, entró en severas dificultades el sector bancario y se agudizaron los desequilibrios en las cuentas públicas.

En este contexto, en diciembre de 1995, el Congreso mexicano aprobó la Ley del Seguro Social (LSS 95) estableciendo un nuevo sistema de pensiones para los trabajadores del sector privado (excluyendo a los que trabajan en el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS), generando un cambio estructural: de un sistema de beneficios definidos a uno de contribuciones definidas, con cuentas individuales administradas por el sector privado (Administradoras de Fondos de Retiros – AFORE). Además, se fijó una garantía de pensión mínima para aquellos pensionistas que no puedan gozar de una pensión similar al salario mínimo del Distrito Federal.

El nuevo sistema entró en operación en junio de 1997, al aprobarse la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) que estableció finalmente la migración obligatoria de los activos asegurados en el IMSS y de quienes se integraran a la fuerza de trabajo. Por su parte, a los activos asegurados antes de 1995 pueden optar en el momento de su jubilación por obtener su pensión con el viejo sistema (LSS 73) o en el nuevo esquema de capitalización individual. Como en otras experiencias analizadas, un conjunto de sistemas previsionales quedaron fuera del nuevo sistema: los esquemas de aseguramiento del sector público, el Régimen de Jubilación y Pensiones (RJP) de los funcionarios del IMSS, el ISSSTE, las paraestatales (PEMEX, Luz y Fuerza del Centro y Comisión Federal de Electricidad), a pesar de que su situación patrimonial tampoco era equilibrada.

Existen al menos dos razones fundamentales que permiten explicar el profundo cambio que se inició con la LSS 95. La primera es de orden estrictamente de balance patrimonial: los desequilibrios producidos en el IMSS eran cada vez más agudos y existía la certeza de que la crisis financiera era inminente. Mientras los excedentes generados por el programa de pensiones fueron utilizados en el financiamiento del régimen deficitario de Salud y Maternidad, el IMSS modificó entre 1943 y 1995 cuarenta veces su esquema de beneficios, mientras que la estructura de contribuciones apenas lo hizo tres veces. Por otra parte, en un contexto fuertemente inflacionario, las pensiones eran actualizadas mientras los salarios reales estaban estancados. Si a ello se le agrega una alta evasión y mala política de inversiones en infraestructuras edilicias, es fácil entender que el nivel actuarial de las reservas fuera insuficiente para financiar el valor

presente neto de los compromisos contraídos en un contexto de envejecimiento de la población. En efecto, el pasivo actuarial del IMSS suponía el 141% del PIB (año 1994) en valor presente por un período de 75 años, y se estimaba que en 2007 se produjera el déficit de caja. La segunda razón era de orden macroeconómico, ya que existía la convicción de que una reforma del régimen general del IMSS constituía una oportunidad para fomentar el ahorro nacional.

Finalmente, Argentina reformó estructuralmente el sistema de pensiones en 1993 al aprobar en el Congreso la Ley 24.241. En julio de 1994 entró en funcionamiento el nuevo sistema inspirado en el paradigma de las reformas multipilares adoptado otros países de América Latina. El modelo de reforma adoptado, a diferencia de la reforma más radical implementada por Chile, fue destacado como una alternativa viable para numerosos países del mundo con sistemas de pensiones maduros y que no podían afrontar elevados costos de transición. Además, se destacaba el importante balance entre un pilar de beneficio definido y otro complementario de contribuciones definidas que mejoraría los incentivos para una mayor formalidad y continuidad en las contribuciones.

La reforma introdujo condiciones de adquisición a las prestaciones más estrictas, convirtiéndolo de esta forma en sistema más “contributivo” aún, debido a que se elevaron las edades de retiro y los años de contribución necesarios para el acceso al primer pilar u otras prestaciones públicas. Con ello se modificó el sistema existente que se mantuvo sin mayores cambios por más de 25 años. Sin embargo, las altas prestaciones y los problemas de financiamiento de las mismas, bajo un contexto de envejecimiento demográfico, hicieron que comenzaran a estudiarse distintas alternativas de reforma. A principios de los años noventa, la necesidad de reforma era imperiosa debido que el déficit del sistema alcanzó niveles considerables (en 1993 a 1,7% del PIB) y existía una importante deuda por prestaciones a los pensionados que alcanzaba a 3% del PIB (Bertranou, Rofman y Grushka 2004).

Luego de un extenso debate en el Congreso, el sistema de pensiones fue estructuralmente reformado en 1993 adoptando una estructura multipilar. A partir de julio de 1994 comenzó a regir el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) con alcance nacional siendo regido por la Ley No. 24241. El marco legal del mismo es complementado por las Leyes No. 24347 y No. 24463, denominada esta última como Ley de Solidaridad Previsional. El nuevo sistema unificó bajo el SIJP a los tres regímenes existentes para trabajadores autónomos (independientes), sector público y sector privado. El sistema posee dos regímenes: uno de “reparto” o “público” y otro de “capitalización” o “mixto”, y tiene por objeto cubrir las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia.

A pesar que la reforma fue de carácter estructural y profunda, los profesionales universitarios con regímenes propios y servidores públicos de las provincias, continuaron con sus sistemas con la opción para estos últimos de ser transferidos al SIJP. El régimen no contributivo fue separado del régimen contributivo, y pasó a estar en el área de los programas asistenciales, es decir, fuera de la administración de los seguros sociales.

El contexto económico-institucional que prevalecía cuando se hizo la reforma era de recuperación después del proceso hiperinflacionario y recesivo de 1989-1990 y se encontraba en

una etapa de franco crecimiento. El mercado laboral todavía mostraba indicadores favorables en el sentido que la informalidad todavía no había crecido sustancialmente como lo hizo en años posteriores y la tasa de desempleo se mantenía en un dígito. De esta forma el proceso de apertura y re-estructuración a partir de las privatizaciones todavía no generaba un impacto negativo en el mercado laboral, particularmente en el empleo. Así, las proyecciones del nuevo sistema de jubilaciones y pensiones tendieron a incorporar un contexto económico y laboral favorable que extendía las tendencias observadas los dos o tres años previos a 1993-94.

II. COBERTURA

Históricamente los sistemas de pensiones han sido diseñados teniendo dos funciones básicas complementarias: asegurar el ahorro necesario para financiar niveles de consumo adecuados durante la vejez, invalidez o sobrevivencia, y prevenir la pobreza durante la vejez (Barr 2004). Así, la decisión respecto de cuál es el diseño institucional más adecuado tampoco es neutra en términos de alcanzar los objetivos buscados con la reforma previsional, y las experiencias analizadas presentan un conjunto de deficiencias en esta materia, que se expresan fundamentalmente en la caída de la cobertura de los sistemas previsionales, sin que al mismo tiempo se cuente con los mecanismos apropiados para cubrir a quienes quedan excluidos de la protección del sistema previsional.

1. Cobertura agregada y desigualdad

Una forma de medir la capacidad que puede tener un sistema de pensiones para responder a esta provisión de recursos económicos para la vejez es mediante la denominada tasa de cobertura de activos. En el caso de un sistema puro de reparto, las cotizaciones de los activos permiten financiar las pensiones de los pasivos (cobertura de pasivos). En el caso de un sistema de capitalización individual, el activo acumula en una cuenta individual sus cotizaciones que, junto con los rendimientos financieros obtenidos en el fondo de pensiones, deducidas las comisiones por gestión del fondo, le permiten a lo largo de su vida laboral generar un capital con el que posteriormente financiará su pensión.

En general, los antecedentes disponibles muestran una caída en la cobertura, expresada como el total de cotizantes respecto del total de ocupados en cada uno de los países analizados, y ello constituye un problema es general en la región, donde las experiencias de reforma previsional presentan como promedio ponderado una cobertura menor a la que registraban antes de realizarse las reformas estructurales (Mesa-Lago 2004 y Gill et al. 2005).

En el Cuadro 2, se presenta información respecto de la cobertura del sistema previsional en los cuatro países analizados, tanto a nivel agregado como por los quintiles superior e inferior, respectivamente, lo que permite conocer el grado de protección según niveles de ingresos.

CUADRO 2: COBERTURA AGREGADA, DESPROTECCIÓN Y DESIGUALDAD

Países	Cobertura Agregada	Cobertura agregada	Cobertura agregada	Cobertura agregada	Cobertura adultos mayores
		Quintil 1	Quintil 5	Q5 / Q1	
Argentina (2003)	40,3	4,0	71,6	17,9	68,3
Colombia (2002)	22,3	nd	nd	nd	18,6
México (2000)	39,3	30,2	51,7	1,7	19,2
Uruguay (2002)	65,0	17,3	92,7	5,4	87,1

Fuente: Elaboración propia basada en Rofman (2005)

En el caso de Argentina, todos los indicadores de cobertura han mostrado durante los últimos años una tendencia decreciente. En el caso de la cobertura de los trabajadores activos, el deterioro comienza a ser notorio a partir del año 1995 en que se experimenta la crisis económica derivada del “efecto tequila” (crisis de México) y que repercute fuertemente en el mercado laboral. De acuerdo a Rofman (2005), la cobertura ocupacional en 2003 se encontraba en 40,3%. Esta preocupante situación es más notoria si se caracteriza la cobertura por quintiles de ingreso, ya que la cobertura promedio esconde la desigualdad: en el primer quintil de ingreso la cobertura ocupacional es tan sólo 4% mientras que en el quinto quintil alcanza a 71,6%, lo que significa que la relación cobertura en el quinto quintil respecto al primer quintil es de 17,9 veces.

Respecto de la población adulta mayor, la situación es relativamente mejor, sin embargo, ésta parece estar reflejando el desempeño del mercado laboral en el pasado y la existencia de programas no contributivos y de condiciones más laxas para obtener prestaciones. La cobertura de los mayores de 65 años alcanzó a 68,3% en 2003 (Rofman 2005), aunque es necesario considerar que desde la reforma previsional ésta ha venido cayendo sustancialmente: desde un 76,9% en 1994 a un 67,8% en 2004, y refleja las consecuencias de las condiciones más estrictas para acceder a las prestaciones públicas (30 años de contribución) en un contexto de mercado laboral deteriorado donde la incidencia del desempleo en las personas cerca de la edad de retiro se ha incrementado sustancialmente.

En Colombia, también se observa que la reforma al sistema de pensiones, después de 10 años, no ha disminuido el problema de baja cobertura previsional. Incluyendo las cajas públicas y los regímenes exceptuados, se ubica en 22,3% de la población ocupada. Este bajo nivel se explica en gran medida por la importancia que tienen dentro del empleo, los segmentos de difícil cobertura, como los trabajadores informales, los que representaron alrededor del 60% del empleo total en 2004.

En cuanto a la cobertura de pasivos, la situación es similar puesto que la cobertura de adultos mayores sólo alcanzó 18,6% en 2002. Adicionalmente, según la Encuesta de Hogares (ECH) de septiembre del 2003 ésta alcanzaba a 19,4% de las personas en edad de pensionarse, lo que expresa la significativa brecha de protección para más del 80% del conjunto de hombres y de mujeres mayores de 60 años y de 55 años, respectivamente; los que además, en un 46,4% no recibe, según la ECH, ningún tipo de ingreso.

En México tanto la cobertura efectiva como la ocupacional muestran a lo largo del período 1991-2004 un comportamiento similar que refleja con fidelidad la evolución del ciclo económico y del mercado de trabajo. En efecto, en 1991 la cobertura efectiva se situó en el máximo de todo el período analizado, con una tasa del 39,7%, para caer en 1995 al 33,1% y comenzar a remontar hasta alcanzar un máximo del 38,5% de los ocupados en 2000. Todo este subperíodo coincide con el proceso de reforma del régimen general del IMSS en 1997 y su transformación en un sistema de contribuciones definidas administradas por las AFORES. A partir de 2000 la cobertura efectiva va disminuyendo hasta situarse en 34,6% de la población económicamente activa en 2004. Si se toman en consideración los asegurados a otros regímenes sectoriales, la cobertura alcanzaría a un 39% en 2004, es decir, que 6 de cada 10 mexicanos en edad de trabajar no están cotizando para una pensión de vejez e invalidez.

También como en el caso de Argentina, la cobertura previsional según quintiles, muestra que los sectores de menores ingresos presentan una mayor desprotección que los grupos con ingresos más altos, y que la diferencia entre el quintil de mayor y menor de ingreso es de 1,7 veces (Cuadro 2).

Pese a la carencia de información actualizada sobre la extensión de la informalidad en el mercado de trabajo mexicano, se estima que este alcanzaba cerca del 40% de la población urbana empleada en 1998 (Freije 2001), distribuida en proporciones similares entre asalariados y autoempleados. Adicionalmente, se estima que entre 1998 y 2005, cerca de 4 millones de trabajadores que ingresaron a la fuerza de trabajo se incorporaron a la economía informal⁵, lo que es complementario con la estimación del IMSS (2004) que, de continuar el crecimiento del empleo informal a la tasa actual, dentro de 20 años la fuerza de trabajo informal podría llegar a 16,6 millones de personas y superar así al número de sus afiliados.

Finalmente, en Uruguay en la primera mitad del siglo XX, la cobertura se consolidó, expandió y universalizó, alcanzando altos índices agregados de cobertura previsional, puesto que corresponden también a una estructura del mercado laboral con una relativamente alta formalidad. La cobertura ocupacional de todo el sistema de pensiones (BPS, cajas especiales, militares y policías) fue cercana a un 85% en 1990 y aumentó aproximadamente al 89% en 1993; después declinó anualmente hasta alcanzar un 78,3% en 2001 y un 65% en 2002, lo que se explica en parte por la recesión iniciada en 1999. Por otra parte, a partir de registros administrativos, se obtiene que (Mesa-Lago y Bertranou, 2001) la cobertura de beneficiarios de prestaciones en edades adultas mayores (65 años y más) era del 91,9% en 1999, y de 87,1% en 2002.

Su distribución por quintiles de ingresos muestra que la cobertura previsional del grupo de mayores ingresos es 5,4 veces mayor que el de ingresos más bajos de la economía, y se explica por la escasa cobertura de los más pobres, sólo un 17,3% ya que en el quinto quintil de ingresos ésta supera el 90%.

⁵ Valencia (2005).

No obstante lo anterior, es necesario tener en cuenta que la utilización de los indicadores señalados puede estar induciendo una potencial sobreestimación de la cobertura, ya que al incluir a los contribuyentes de los sistemas civiles y militares de pensiones, podría estar contándose a un contribuyente activo más de una vez, en los casos en que un activo cotiza en más de un puesto de trabajo. Por ejemplo, las encuestas de hogares arrojan que el 63% de los ocupados en 2002 estaba cubierto por algún sistema previsional en Uruguay (Bucheli, 2004), lo que se contrapone con la cobertura ocupacional del 78% en 2001. Adicionalmente, también es necesario considerar el caso de los trabajadores independientes, los que registran una alta cobertura ocupacional, no obstante la disminución desde un 65% a un 59% entre 1995 y el 2000, ya que estas cifras superan ampliamente el 5% y entre el 10% y el 15% de cobertura ocupacional de los trabajadores independientes en Chile y Argentina, respectivamente, en 2000. Así, resulta imprescindible el desarrollo de indicadores confiables para la medición de la cobertura previsional, mediante el diseño de sistemas de información donde se evite la doble contabilidad de afiliados y contribuyentes, así como definir institucionalmente un administrador de las historias laborales de los asegurados al sistema mixto.

2. Densidad de Cotización

Uno de los aspectos más distintivos de las consecuencias del inestable y precario mercado laboral sobre los sistemas de pensiones se refiere a la densidad de cotización. Este indicador refleja la historia de cotizaciones de los trabajadores afiliados al sistema de pensiones en un período del tiempo.

La densidad de cotización es un indicador importante que revela la calidad de la cobertura del sistema de pensiones. Junto con la rentabilidad de los fondos de pensiones, este indicador es sumamente relevante para determinar el nivel de acumulación de capital en las cuentas individuales que al finalizar la vida activa financiarán y determinarán el valor total o de una parte relevante de las prestaciones.

En Argentina, de acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Seguridad Social (2003) utilizando los registros administrativos de contribuciones desde 1994 a 2003, la densidad de cotizaciones en este último año mostraba que tan sólo el 20% de la población afiliada tenía densidades que superaban el 80%. Por otro lado, el 30% de los afiliados mostraba densidades entre 32% y 80%, mientras que el 50% restante mostraba densidades inferiores al 32%. Es importante tener en cuenta que una densidad de cotización razonable para cumplir con el requisito de los 30 años de contribuciones debería estar entre 60% y 66%, lo que revela que las condiciones actuales del mercado laboral, reflejadas en la densidad de cotización, sugieren que un colectivo importante de trabajadores no tendrá oportunidad de ser elegible para las prestaciones públicas del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) argentino.

En el caso de Uruguay, en general, la densidad de cotización es desconocida por los administradores de los nuevos sistemas previsionales, y la información pública y disponible no la considera, sino más bien la cobertura agregada en un mes determinado. Una situación similar se

presenta en Colombia y México, donde tampoco se cuenta con dicha información de modo que todas las estimaciones se han realizado sobre la base de supuestos sobre rangos de densidades o bien aplicando las conocidas en países que adoptaron modelos similares de reformas.

En todo caso, se estima que en Uruguay, el 45% de los contribuyentes en el BPS también cotizó en una AFAP en 2001. Este dato es importante de tener en cuenta si se considera que para acceder a los beneficios del sistema público reformado, administrado por el BPS, el asegurado debe contar con 35 años de contribuciones, ello implica que un trabajador (hombre o mujer) que ingresa al mercado laboral a los 20 años y jubila a los 60 años de edad, contar con una densidad de contribuciones del 88%. Para un trabajador (hombre o mujer) con estudios avanzados, que ingresa a trabajar al mercado laboral a los 25 años y se jubila a los 60 años de edad, requiere de una densidad de contribuciones del 100% para estar cubierto por los beneficios previsionales del sistema público reformado.

La exigencia de contar con 35 años de contribuciones para acceder a los beneficios previsionales parecer ser un requisito difícil de cumplir, especialmente por las mujeres, ya que en general, éstas presentan una mayor rotación en el mercado laboral, más ausentismo por maternidad o cuidado de familiares, períodos y tasas de desempleo en la vida activa laboral superiores a los hombres, lo que reduce la probabilidad de cumplir los años exigidos por el nuevo sistema previsional. Todos estos factores indican que, probablemente, una alta proporción de mujeres no cumplirá con los requisitos de densidad de cotización exigidos para acceder a los beneficios básicos del esquema previsional.

En definitiva, dadas las dificultades observadas recientemente en el mercado laboral, es improbable que los trabajadores alcancen estas densidades de cotización, por lo que esta materia constituye un reto pendiente a estudiar en la cobertura previsional efectiva del sistema mixto uruguayo, así como de los demás sistemas analizados.

III. EFECTOS FISCALES: REFORMAS ESTRUCTURALES Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Las reformas estructurales pretenden, bajo distintas modalidades, alcanzar una vinculación más cercana entre los aportes y los beneficios de los contribuyentes en el sistema, lo que debería contribuir a mejorar el balance financiero del esquema reformado de pensiones. En este contexto, uno de los efectos esperados asociados con las reformas estructurales de los sistemas de pensiones es la reducción gradual de los efectos fiscales generados por los esquemas previsionales. Sin embargo, la evidencia disponible, de los casos estudiados, muestra que el costo fiscal en este ámbito ha sido considerable y superior a lo inicialmente previsto, que tomará un período mayor al proyectado y que crecerá en los próximos años.

A pesar de que en un inicio existían grandes expectativas de que las reformas previsionales generarían un impacto positivo en las finanzas públicas, la transición previsional ha sido una historia completamente diferente. Dado que las contribuciones previsionales que están depositadas en las cuentas individuales de los fondos de pensiones ya no se utilizan en pagar las pensiones del antiguo sistema de reparto, el gobierno deberá financiarlas generándose una

importante presión fiscal por varias décadas. Una rápida transición de un sistema de pensiones de reparto a uno de capitalización individual podría requerir algún reconocimiento para los asegurados de sus derechos adquiridos a través de sus cotizaciones realizadas en el sistema antiguo. A medida que estas obligaciones implícitas sean reconocidas por el gobierno, la transición fiscal-previsional tendrá una mayor brecha financiera.

Los compromisos fiscales derivados de las reformas estructurales a los sistemas de pensiones, si bien difieren según sea el modelo de reforma implementado, en general consideran la necesidad de cubrir el déficit del antiguo sistema público, el pago de bonos de reconocimiento y el establecimiento de una pensión mínima para los asegurados (ver Cuadro 3).

**CUADRO 3: RESPONSABILIDADES FINANCIERAS DEL ESTADO:
ARGENTINA, COLOMBIA, MÉXICO Y URUGUAY**

Modelo/País	Argentina	Colombia	México	Uruguay
1. Déficit Operacional del antiguo sistema de Reparto	Sí	Sí	Si	Sí
2. Bono de Reconocimiento	Sí. Prestación compensatoria	Sí, Bonos pensionables	No	No
3. Pensiones Asistenciales no Contributivas	Sí	Sí ^a	No	Sí
4. Garantía Estatal de Pensión Mínima	Sí, Pensión Básica Universal	Sí, 1 salario mínimo	1,3 salarios mínimos	Pensión Básica
5. Déficit Sistema de Pensiones de FF.AA.	Nd	Sí	Sí	Sí
6. Reformas paramétricas pendientes sistema de Reparto	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia según estudios de cada país.

a: En el Fondo de Solidaridad Pensional se considera un subsidio para adultos mayores que puede ser considerado una pensión asistencial.

Como se observa, la participación del Estado en el sistema de pensiones es un factor esencial para la sustentabilidad de las propias reformas. En los países analizados las responsabilidades del Estado convergen en una serie de compromisos transitorios y permanentes, y que son a su vez fuente de déficit fiscales.

En relación con el déficit del sistema público, la carga fiscal varía de acuerdo con la deuda implícita previsional; es decir, el valor presente de las obligaciones a largo plazo, que incluye el pago de las pensiones en curso de pago y las futuras. En el modelo sustitutivo de México, al cerrarse el sistema de reparto para los trabajadores del sector privado, toda la deuda implícita se hace explícita de inmediato, por lo que las pensiones del sistema público tienen que ser financiadas por el Estado. En cambio, en los otros modelos, esta deuda sólo se hace explícita en el sistema privado, ya que en el régimen público se posterga al mantener su funcionamiento, lo que reduce el costo fiscal, al menos por un período de tiempo.

El segundo componente de responsabilidad fiscal adopta la modalidad de pago de Bonos de Reconocimiento, y equivale al valor de las cotizaciones acumuladas en el sistema público de los asegurados que se cambiaron al sistema de capitalización individual. Entre los países analizados, en Argentina este compromiso adopta la denominación de Prestación Compensatoria

(PC), que reconoce las contribuciones realizadas al antiguo sistema público que se otorga a aquellos trabajadores que han cumplido con el requisito para obtener la Pensión Básica Universal (PBU). En el caso de Colombia, la Ley 100 de 1993 impuso nuevas obligaciones al Estado como fueron los pagos de los faltantes de caja del RPM, por concepto de los bonos pensionales tipo A (referidos al valor de deuda imputable con afiliados antes de la vigencia de la Ley). Mediante este reconocimiento de pago de los faltantes de caja del RPM, el Estado asumió no sólo el pago de las obligaciones causadas o por causar con los afiliados al sistema al momento de entrar en vigencia la Ley 100 sino que igualmente el de los nuevos entrantes. En la medida en que el RPM continuará existiendo indefinidamente de forma paralela con el RAI, esta obligación pública tiene, por lo tanto, un efecto fiscal de carácter permanente.

Finalmente, en cuanto a la garantía estatal de pensión mínima está presente en los cuatro casos bajo estudio, aunque en los casos de Argentina y Uruguay se trata de una pensión básica o universal sujeta a un número de cotizaciones previas.

En México se estableció una pensión mínima equivalente a un salario mínimo de México D.F. indexado al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para quienes registren 65 años con un mínimo de 1.250 semanas de aportes. Si bien no existen estimaciones de pasivo implícito de las pensiones mínimas garantizadas por el Gobierno Federal para los futuros pensionados según la LSS 95, es claro que éste va a estar determinado, entre otros factores, por la cuantía de las aportaciones de los actuales afiliados a las AFORES, su densidad de cotización, los rendimientos netos de las cuentas y por la esperanza de vida.

En Colombia ésta puede ser una de las obligaciones más importantes en términos de recursos públicos comprometidos, que beneficia por un monto equivalente a un salario mínimo a los afiliados con 25,5 años de cotizaciones. Y es potencial su importancia ya que con tales requisitos, se está asumiendo una densidad de cotizaciones para un trabajador que entró a la fuerza de trabajo a los 20 años en torno a 64% para hombres y 73% para mujeres, por lo que es altamente probable que más del 50% de los asegurados no logre cumplir dichos requisitos.

Tanto en Argentina como en Uruguay, ambos sistemas consideran el beneficio de una pensión mínima (básica universal y básica, respectivamente), la que es pagada por el sistema de reparto a quienes cumplan con la condición de registrar 30 y 35 años de cotizaciones, respectivamente. En Uruguay la ley modificó la forma de cálculo del salario básico sobre la cual se calcula la prestación tomando en consideración un mayor número de años y se igualaron las tasas de reemplazo para hombres y mujeres, y así la jubilación inicial se establece como un 50% del salario básico jubilatorio para quien cumple exactamente con los requisitos mínimos. La Pensión Básica Universal del sistema argentino, por su parte, es un beneficio definido administrado por el Seguro Social y cubre aproximadamente un 28% del salario promedio para aquellos trabajadores que cumplen con los requisitos de elegibilidad.

Las experiencias analizadas muestran consecuencias diversas en términos de sus efectos fiscales. El gasto en pensiones es parte fundamental de las restricciones de la política fiscal en Colombia, ya que éste ha aumentado, pasando de 1,2% del PIB en 1994 a 4,2% del PIB en 2005, lo que generará cargas fiscales de importancia y continuará siendo uno de los principales

problemas fiscales por varias décadas. Tales efectos son similares a los de Argentina y Uruguay, esquemas previsionales que enfrentan períodos similares de maduración por el año en que se efectuaron sus reformas (1994 y 1995, respectivamente). No obstante lo anterior, la cobertura previsional en Uruguay más que dobla la que registra Colombia, lo que implica una en este último país transición previsional de las más costosas de la región, comparable con el caso chileno.

En Argentina la magnitud del impacto fiscal de la reforma debe calcularse considerando no sólo los costos en términos de pérdida de recursos o aumento en los gastos sino que también de los ahorros derivados por el endurecimiento en las condiciones de adquisición de las prestaciones. Así, el efecto debido a la pérdida de recursos fue aumentando lentamente desde el inicio del nuevo sistema, pasando desde un 0,9% a un 1,5% del PIB entre 1995 y 2001. Sin embargo, los ahorros producidos por la reforma también se incrementaron⁶, con lo que el efecto “puro” de la misma pasó de un costo del 0,8% del PIB en 1995 a la mitad seis años después. Por otro lado, nuevas modificaciones al marco normativo que afectaron las finanzas del sistema tuvieron un impacto creciente, en especial en el caso de las reducciones en las contribuciones de los empleadores. El efecto combinado de esta medida y el mayor costo generado por los regímenes provinciales transferidos pasó de significar un 0,6% del PIB en 1995 al 2,3% en el año 2001. Este análisis resulta particularmente interesante dado que, en la discusión sobre las causas de la crisis fiscal en la Argentina, en muchos casos se ha atribuido un costo mayor al que parecería corresponder a la reforma del sistema de pensiones.

El caso de Uruguay presenta similitudes con el argentino en varios aspectos, ya que todas las estimaciones realizadas presentan un aumento de la carga fiscal de entre 1% y 2% del PIB durante los primeros 20 o 25 años de ejecución de la reforma, después una recuperación entre los años 2020 y 2025, terminando en un balance positivo de entre 0,5% y 2% del PIB durante el período 2040-2050. Las proyecciones coinciden en que sólo 30 años después del inicio de la reforma, el escenario sería más atractivo desde el punto de vista financiero que si ésta no se hubiese puesto en vigor.⁷

Las proyecciones también muestran, en un modelo de equilibrio general, que la reforma previsional aumentará el déficit global del sector público y la deuda pública, y que los efectos fiscales dependerán fundamentalmente tanto de la tasa de interés y de su relación con la tasa de crecimiento del producto, como de la disminución de la evasión previsional y del aumento efectivo de la edad de retiro de los asegurados. Es decir, los efectos fiscales, más que depender de los modelos previsionales adoptados, se encuentran estrechamente relacionados a la forma como el Estado financiará la transición previsional, el crecimiento de la deuda pública, y a la manera cómo reaccionarán los agentes económicos (asegurados) ante los nuevos incentivos y diseños institucionales previsionales en cuanto a la edad efectiva de retiro y a los incentivos para mantenerse cotizando o evadir (eludir) el pago de las cotizaciones (Forteza, 1999 y 2004; Noya y Laens, 2000).

⁶ Estos ahorros se estimaron tomando el monto total efectivamente pagado en beneficios y comparándolo con el que hubiese existido de continuar la tendencia previa a la reforma (con crecimiento de aproximadamente 3% anual, compuesto por 1.5% de crecimiento demográfico y 1.5% de crecimiento de la prestación promedio).

⁷ Debe destacarse que un escenario generalmente no simulado es el que corresponde a una reforma paramétrica.

Como en Argentina, un aspecto relevante en materia fiscal, aunque no necesariamente asociado con la reforma previsional, radica en que la política económica implementada en Uruguay intentó mejorar la competitividad de la producción nacional, en un contexto de atraso en el tipo de cambio real, reduciendo los aportes de los empleadores a la seguridad social. De esta forma, los objetivos macroeconómicos de mejorar la competitividad y aumento del empleo, ocasionaron una pérdida de recursos a la seguridad social equivalente a 152 millones de dólares anuales en 2002, correspondiendo 136,3 millones de dólares a aportes jubilatorios. Como resultado, también ha cambiado la composición del financiamiento de la seguridad social.

Finalmente, en México, las estimaciones consolidadas de los pasivos de los distintos esquemas arrojan como resultado un pasivo global equivalente al 117,3% del PIB de 2002, y una gran parte de este déficit (casi el 79%) es imputable a los sistemas públicos de pensiones, concentrándose especialmente en el ISSSTE (45,5%) y regímenes públicos de los Estados (25,0%).

IV. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Por dimensión institucional del sistema de pensiones, se entiende el conjunto de arreglos organizacionales y normativos que se orientan a resolver un objetivo de política pública, y que en este caso es el de garantizar un ingreso adecuado a las personas durante su retiro, invalidez y sobrevivencia. Desde este punto de vista, para efectos de su evaluación resulta fundamental conocer su capacidad para lograr el objetivo de política declarado.

El rol de las políticas gubernamentales en el diseño institucional de los sistemas de pensiones es clave, no sólo para asegurar el financiamiento estable y sostenido de programas sociales, sino que también para velar que sus diseños institucionales que sean consistentes con las capacidades financieras y fiscales, que optimicen el uso de los recursos y que sean eficaces en proporcionar una cobertura previsional básica. Es más, la optimización del uso de los recursos fiscales no es independiente de la institucionalidad de los sistemas de pensiones y, esta última, la mayoría de las veces, condiciona la eficiencia del gasto público.

La acción de la autoridad económica en materia del manejo de la política fiscal, no se agota con mantener la estabilidad macroeconómica y el financiamiento estable del sistema de protección social. Por el contrario, requiere participar activamente en el desarrollo e implementación de la institucionalidad pública y semipública en que operan las políticas y programas sociales. La dimensión institucional también condiciona los efectos de las reformas a los sistemas de pensiones. Por ejemplo, el sistema de capitalización individual administrado por el sector privado, entre otras materias, ha cancelado de la agenda política la posibilidad de entregar desproporcionados beneficios a los pensionados o grupos corporativos a expensas de las generaciones de trabajadores jóvenes. Estas presiones por cierto siguen existiendo, sin embargo, éstas deberían ser administradas por los gobiernos con prescindencia de políticas previsionales directas.

Como fuera señalado con anterioridad, al menos la mitad de las reformas estructurales, que se han implementado, no han adoptado el modelo de sustitución total, sino que han

configurado mediante modelos paralelos, integrados o mixtos de pensiones. Esta diversificación se explica, entre otros factores, por compromisos políticos, presiones de distintos actores sociales que pretenden mantener componentes redistributivos de los antiguos sistemas públicos de reparto. De esta manera, muchas de las reformas previsionales en la región han mantenido las responsabilidades públicas explícitas, a través del sistema público de reparto reformado, de las pensiones mínimas garantizadas por el Estado, de los beneficios públicos básicos universales o de beneficios públicos suplementarios contributivos y no contributivos.

La capacidad técnica y política del Estado, en conjunto con los actores involucrados, a efectos de identificar, acordar e implementar un rediseño del sistema de pensiones resulta fundamental para mantener la viabilidad de largo plazo de los avances obtenidos en materia de ordenamiento y homogeneización del sistema. Por el contrario, una postergación prolongada del rediseño genera un escenario de profundización de los déficits y de inquietud de la población, que entraba la búsqueda de soluciones y la estabilización de los logros señalados.

Entre otras materias, para desarrollar iniciativas de rediseño de los sistemas de pensiones resulta fundamental contar con un sistema de información básica confiable, desagregada y sistemática sobre el esquema previsional, tanto de cobertura (activos, pasivos y densidad de cotización); balance del sistema (superávit o déficit), como de activos y rentabilidad del sistema (cartera de inversiones). Esta área en general, en los casos estudiados, presenta importantes déficits institucionales, tanto de diseño original como por deficiencias en la gestión del esquema previsional.

En Argentina los programas de seguridad social evolucionaron en forma fragmentada, lo que sumado a una estructura de gobierno federal con un marcado federalismo fiscal, ha derivado en que el conjunto de programas de jubilaciones y pensiones (SIJP y los otros subsistemas nacionales y provinciales) tenga una estructura compleja con problemas de articulación y coordinación. También la inestabilidad económica de las últimas décadas ha inhibido el establecimiento de relaciones institucionales estables de largo plazo entre los distintos organismos, y los cambios en las propias instituciones así como en el marco legal han generado, en numerosos casos, un intrincado laberinto jurídico (OIT 2002).

En esta materia, los desafíos son múltiples. Uno de estos radica en la necesidad de definir un ámbito único de formulación de políticas previsionales, ya que las funciones de formulación de políticas y la administración de los programas de seguridad social se encuentran desarticulados y sin una rectoría. Si bien las sucesivas reformas han ido reduciendo la fragmentación del sistema de jubilaciones y pensiones, aún existe un amplio margen para mejorar la coordinación y armonización de los distintos subsistemas. Esta faceta tiene implicancias fiscales e institucionales relevantes debido a que las relaciones fiscales intergubernamentales están en el centro de esta materia.

La armonización previsional señalada, se enmarca en el Compromiso Federal que fuera ratificado por la Ley 25.235 suscripto por los Gobernadores de las provincias, en que la Nación se compromete a financiar los déficits de las cajas provinciales y, a su vez, éstas adquieren el compromiso de armonizar sus regímenes con el nacional. Sin embargo, este proceso tiene

asociado una serie de dificultades, como por ejemplo los problemas para auditar estos compromisos, así como evitar que se generen efectos no deseados a partir de situaciones de riesgo moral e implementar los convenios de reciprocidad para el reconocimiento de las contribuciones en cada uno de los regímenes.

Otras áreas que plantean significativos desafíos corresponden a la necesidad de establecer mecanismos claros y conocidos de indexación y actualización de las prestaciones y otros parámetros claves de referencia, con el fin de evitar litigios permanentes. En cuanto al régimen de capitalización, se requiere reestablecer la tasa de aportes personales, tomar definiciones respecto de la organización del seguro de invalidez y sobrevivencia, así como mejorar las regulaciones sobre la cartera de inversiones y los costos de administración. A ellas se suma el desafío de modernizar la administración de la seguridad social, ya que ésta compromete el 37% del presupuesto nacional y 2/3 del gasto social federal de Argentina.

En el caso de Colombia, el análisis de los antecedentes disponibles sugiere que existen particularidades en el diseño institucional de su sistema paralelo o dual, que otorga libertad de traslados entre regímenes, que incentiva a los afiliados a permanecer en el RAI hasta 10 años antes del retiro y allí tomar la decisión de cuál régimen es más conveniente para pensionarse. Es más, es posible concluir que las tasas de reemplazo obtenidas bajo los parámetros de Ley 100 en el RPM son superiores, con algunas excepciones que dependen directamente del género del cotizante, de la densidad de cotizaciones y del nivel de los salarios, a las obtenidas en el RAI.

Sin embargo, el efecto de la Ley 797 de 2003 y las reformas posteriores, al introducir cambios en los parámetros provocaron un aumento en las tasas de reemplazo del RAI y una reducción en las del RPM, y como consecuencia de lo anterior, se vieron reducidos los incentivos económicos de pertenecer a este último. Además, al aumentar el número mínimo de semanas requeridas para acceder a la pensión, dicha Ley redujo significativamente el número de personas que pueden acceder a la pensión y que serían potenciales beneficiarias de subsidios estatales. Efectivamente, en el caso de las mujeres el número de semanas requeridas equivale a una densidad de cotización del 67,3% y en el caso de los hombres a 59,3%. Estos mayores requisitos para acceder a una pensión (1.300 semanas o 25,5 años cotizados), aplicados en ambos regímenes, podrían dejar sin protección social a un número importante de trabajadores ya que las densidades de cotización están en promedio por debajo de ellos.

En una línea similar al caso colombiano, en Uruguay, los aspectos institucionales de mayor importancia se plantean al nivel de los requisitos de acceso y el valor de los beneficios no contributivos y contributivos, puesto que un adecuado diseño de tales beneficios puede resultar determinante en la generación de incentivos para que los asegurados, especialmente los de menores ingresos, participen del régimen contributivo. En particular, el punto central es determinar la conveniencia para el asegurado de no contribuir y pasar de alguna manera la barrera de los sistemas de verificación de requisitos socioeconómicos para acceder a una pensión no contributiva, o contribuir 10 años y optar a una pensión a los 70 años de edad en el sistema contributivo. Lo anterior debe evaluarse adecuadamente, ya que es esencial la consistencia en el valor de las prestaciones otorgadas por los regímenes contributivos y no contributivo, en especial

si se busca elevar la cobertura y las densidades de cotización de los trabajadores de bajos ingresos y con menores calificaciones en el mercado laboral.

En el ámbito de las pensiones no contributivas, éstas pueden tener una alta efectividad en reducir la indigencia, y para ello el mayor impedimento no es necesariamente de restricciones fiscales sino de limitaciones institucionales, tales como la identificación de los beneficiarios y la administración del sistema para su seguimiento y adecuada focalización de las prestaciones. Al respecto pueden resultar ilustrativas experiencias como la del programa Chile Solidario, que crea un sistema básico de protección social, en el que se identificaron todas las familias indigentes del país (225.000 familias en extrema pobreza, un 4,6% de los hogares) a través de un sistema de información nacional, lo que se prevé permitirá, en un plazo de tres años, cerrar las brechas de cobertura efectiva en la población indigente por intermedio del sistema de pensiones no contributivas o asistenciales.

Finalmente, los sistemas de información, las estadísticas previsionales de los esquemas públicos y privados y el acceso y publicación de información de los sistemas de jubilaciones y pensiones constituyen elementos claves para el desempeño de los mismos y para su propia evaluación. Se trata de desafíos pendientes a desarrollar en la institucionalidad de la reforma previsional uruguaya así como también en el caso de México, y el reto principal en esta materia es el de diseñar y administrar un sistema estandarizado de información y de publicaciones consolidadas del sistema de jubilaciones y pensiones con el propósito, entre otros, de evaluar la cobertura previsional; por ejemplo: por grupos etarios, sectores económicos, niveles de ingreso, tipo de dependencia laboral, género y localidad (urbano o rural). En este contexto, la experiencia chilena a través de la Encuesta de Protección Social (2002 y 2004) constituye un interesante ejemplo a estudiar (Bravo 2004).

V. COMENTARIOS FINALES

La evaluación de los procesos de reforma de los sistemas de pensiones debe considerar que la maduración completa de un esquema previsional requiere entre 50 y 60 años, por lo que los diagnósticos y evaluaciones deben tener en cuenta que éstos se encuentran en pleno período de transición. Los casos estudiados no difieren sustancialmente en este sentido, ya que media entre ellos sólo unos pocos años de la fecha de implementación; sin embargo, las principales diferencias de los casos estudiados radican en que en cada caso se trata de un modelo de reforma diferente.

No obstante lo anterior, los distintos procesos de reformas han sido motivados por un conjunto de factores comunes, entre los que destaca la necesidad de establecer el equilibrio financiero del sistema de pensiones y de disminuir las cargas financieras de éste con el Estado. Junto a lo anterior, se agrega el objetivo de proporcionar prestaciones razonables en el momento de su jubilación, y, adicionalmente contribuir a apoyar el proceso de inversión.

De los antecedentes analizados, es posible concluir que dichos objetivos han sido parcialmente alcanzados, y que en cada caso se presentan problemas y desafíos significativos. Los principales se presentan a continuación.

1. La decisión de fundar la reforma previsional sobre la base de establecer un sistema privado de pensiones, que opera sobre bases contributivas, enfrenta una barrera estructural para extender la cobertura del sistema de pensiones debido a la significativa importancia de la informalidad en el mercado de trabajo. Ello es especialmente relevante en los casos de Argentina, Colombia y México, mientras que en Uruguay el desafío principal es el de mantener la alta cobertura del sistema previo a la reforma.

En efecto cerca de un 60% de los trabajadores son informales en Colombia, una alta proporción de trabajadores que perciben bajos ingresos, y la cobertura ocupacional no supera el 30%. En México, por su parte, el sistema llega a cubrir escasamente al 40% de la población económicamente activa del mismo modo que en Argentina, y por su parte, en Uruguay la información disponible muestra también una disminución de la cobertura previsional. Pero adicionalmente, quienes registran una mayor desprotección en todos los casos estudiados son los trabajadores de menores ingresos.

2. La evidencia indica, que en aquellos casos en que se ha optado por modelos de reforma del tipo paralelo, como Perú y Colombia, se observan traslados de afiliados hacia el nuevo sistema de capitalización, con distintos grados de intensidad, especialmente de asegurados jóvenes y de mayores ingresos, sin que con ello aumente la cobertura agregada de los sistemas. La operación paralela de ambos sistemas de pensiones podría derivar en una potencial segmentación de la población afiliada en función de sus niveles de ingresos, ya que el sistema público resulta en general más atractivo para una mayoritaria proporción de la población que perciben bajos ingresos y de edad avanzada, y el sistema administrado por el sector privado está siendo elegido por aquella proporción de trabajadores con ingresos altos y, en especial, jóvenes. De este modo, el pretendido efecto sustitución que se lograría con la implementación del nuevo sistema, enfrenta restricciones estructurales derivadas de su actual diseño.
3. Vinculado con lo anterior, las experiencias analizadas revelan que la densidad efectiva de las cotizaciones es insuficiente para acceder a prestaciones relevantes, ya que difícilmente los trabajadores podrán cumplir con las condiciones de elegibilidad para beneficios mínimos o básicos. Nuevamente, esta carencia se observa, en especial, entre mujeres y afiliados de bajos ingresos, mientras que por otra parte, los beneficios potenciales de los sistemas reformados de pensiones parecen estar al alcance de los trabajadores hombres, mejor calificados y con mayores ingresos
4. Al mismo tiempo, como lo ha señalado el Banco Mundial, los sistemas de pensiones siguen operando con elevados costos, y desde el punto de vista de los beneficios, nada asegura que éstos tengan la capacidad de mantener altas tasas de rentabilidad en el largo plazo, ya que éstas deberían alinearse con el crecimiento global de las economías. En por ello que las reformas recientes deben ser complementadas con nuevas iniciativas destinadas a rebajar los costos de administración, a mejorar la capacidad del sistema para diversificar sus opciones de inversión y, todas aquellas que se oriente a mejorar su eficiencia (Crabbe, 2005).

5. Con relación a los efectos fiscales de la reforma previsional, destaca el caso de Colombia, en el que se observa una costosa transición, puesto que los niveles de gasto público involucrados son superiores a los del caso argentino o uruguayo y se acercan a los estimados para Chile. Sin embargo, si se considera que en Colombia la cobertura previsional es la mitad que en dichos países, los efectos fiscales resultan aún más desproporcionados.

Para los casos de Argentina y Uruguay, los efectos fiscales de las reformas implementadas constituyen un gran desafío para el desempeño de la misma, debido a que representan una importante fuente de incertidumbre en pleno período de transición previsional. Distintos estudios acerca de las consecuencias fiscales de éstas señalan que sólo 30 años después de su puesta en vigor, comenzarían a generarse superávit financieros y fiscales.

En México, las estimaciones de los efectos fiscales consolidadas de los pasivos de los distintos esquemas presentan como resultado un pasivo global equivalente al 117,3% del PIB de 2002. Una gran parte de este déficit (casi el 79%) es imputable a los sistemas públicos de pensiones, sin considerar estimaciones de pasivos implícitos de las pensiones mínimas garantizadas por el Gobierno Federal para los futuros pensionados. La actual tasa de cotización del 6,5% sumada a las características del mercado laboral mexicano y a las estimaciones de tasas de reemplazo y de cobertura de pasivos presentadas en esta sección sugieren, en forma preliminar, que el nuevo modelo de pensiones mexicano no está en una fase de equilibrio. En este contexto, es probable que exista una presión a aumentar las tasas de cotización u otras modificaciones al modelo de capitalización individual.

6. Los *sistemas de información* constituyen herramientas necesarias e imprescindibles, que deben ser desarrolladas en cada uno de los países analizados. En particular, se requiere de sistemas transparentes de información que registren y administren las historias laborales de los asegurados, su seguimiento en cuanto a su patrón de contribuciones y densidades, por sexo, grupos etarios y distintos niveles de ingresos. Es fundamental contar con indicadores que permitan un adecuado y permanente seguimiento del sistema y de la efectiva protección social que se entrega a la población, con el fin de apoyar el oportuno diseño de políticas que corrijan los potenciales desvíos. En este contexto, la experiencia chilena a través de la Encuesta de Protección Social (2002 y 2004) constituye un interesante ejemplo a estudiar.
7. Finalmente, una reforma al diseño institucional del sistema parece inevitable, considerando las características del mercado de trabajo (alta informalidad) y la alta proporción de la población que obtendría bajas tasas de reemplazo o quedaría fuera de la cobertura del sistema por no cumplir requisitos de cotizaciones. En este contexto, entre otras medidas, el fortalecimiento de los sistemas de pensiones asistenciales o no contributivas que permitan financiar beneficios a quienes no estarán cubiertos por los sistemas público o privado, puede convertirse en una herramienta básica para aumentar la cobertura de pasivos del sistema de pensiones.

Ello requiere perfeccionamientos de la institucionalidad de dichos sistema en los países donde existen (Argentina y Uruguay) y requeriría su evaluación para ser implementados en Colombia y México. Sin embargo, en todo caso, éste también precisará de sistemas de información que permitan identificar familias pobres e indigentes con el objeto de cerrar las brechas de cobertura en estos hogares. Así, más que un problema de restricciones fiscales, este asunto es propio de la naturaleza del diseño institucional, de problemas de gestión y de los sistemas de información. Asimismo, es necesario evaluar las relaciones entre los beneficios del régimen de pensiones no contributivo y las prestaciones jubilatorias del esquema contributivo; la consistencia del monto de los beneficios y de los incentivos que esto genera, especialmente entre los trabajadores no calificados y de menores ingresos.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, Alberto. 2005. “Reformas a los sistemas de pensiones, efectos institucionales y fiscales: EL caso de Chile”. BID, mimeo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1991. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1991, Tema Especial Seguridad Social en América Latina. Octubre. Washington, D.C.
- Banco Mundial (BM). 1994. Envejecimiento sin crisis. Oxford University Press. New York.
- Barr, Nicholas. 2000. “Reforming Pensions: Myths, truths, and policy choices”. Working Paper 139. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.
- _____. 2004. “La Seguridad de ingresos en la vejez y el papel del Estado”. En OIT 2004. págs. 16-26.
- Bertranou, Fabio M., Carlos O. Grushka y Rafael Rofman (2001). "La previsión social en la Argentina: una mirada integral de sus instituciones, las políticas públicas y sus desafíos". En *Informe de Tercera Edad en la Argentina*, Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social, Buenos Aires, Marzo.
- Bravo, David. 2004. “Análisis y Principales Resultados, Primera Encuesta de Protección Social” – Departamento de Economía, Universidad de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social – Santiago de Chile.
- Bucheli, M. (2004) “Uruguay: La cobertura de la seguridad social en el empleo. 1991-2002”, en F. Bertranou (ed.) *Protección social y mercado laboral*. Santiago, OIT.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2004). “Anuario Estadístico”.
- Crabbe, C. (Ed.) 2005. “A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps”. Inter – American Development Bank.
- Crabbe, C. and J. Giral 2005. “Lessons Learned from Pension Reform in Latin America” en A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps. Inter – American Development Bank.
- Ferreira-Coimbra, N. y A. Forteza (2004). *Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño: 1990-2002*, Santiago, OIT.
- Freije, Samuel (2001), El empleo informal en América Latina y el Caribe: causas, consecuencias y recomendaciones de política.

- Gill, Indermit. S., Truman Packard y Juan Yermo. 2005. Keeping the Promise of Social Security in Latin America. The World Bank y Stanford University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2004. “Los Sistemas de Pensiones en América Latina y su impacto en los Principios de la Seguridad Social”. Financiamiento del Desarrollo, 144. CEPAL. Santiago. Chile.
- Mesa-Lago, C. y F. M. Bertranou (1998). *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*. Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Noya, N. y Laens, S. (2000). *Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay*, Serie de Financiamiento del Desarrollo N° 101, Santiago, CEPAL.
- OIT (2002). “Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis”. Julio.
- Rofman, R. (2005). Cobertura de jubilaciones y pensiones en América Latina. Documento de Trabajo. Banco Mundial. Washington, DC.
- Secretaria de Seguridad Social (2005). Ministerio *Prospectiva de la previsión social*. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y OIT, Buenos Aires.
- Valencia, A. (2005), Seguridad Social y envejecimiento de la población en México. UN/POP/PD/2005/14.