

*Robert Holzmann
y Richard Hinz*



*Una Perspectiva Internacional
de los Sistemas de Pensiones y
de sus Reformas*

Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno



EL BANCO MUNDIAL

**Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo
Veintiuno:**

**Una Perspectiva Internacional de los Sistemas de
Pensiones y de sus Reformas**

Robert Holzmann y Richard Hinz

Junto con

Hermann von Gersdorff, Indermit Gill, Gregorio Impavido,
Alberto R. Musalem, Michal Rutkowski, Robert Palacios, Yvonne

Sin, Kalanidhi Subbarao, Anita Schwarz

Versión Final

Julio 2005



CONTENIDO

Resumen	10
Prólogo	11
Acrónimos y Abreviaturas	13
Introducción y resumen ejecutivo	15
Marco de Referencia para la Reforma de Pensiones	17
Revisión y extensión del concepto original	18
Declaración de los Principios Claves	21
Objetivos de un Sistema y de una Reforma de Pensiones	22
Criterios de Evaluación	24
Apoyo Financiero del Banco Mundial a la Reforma de Pensiones	26
Temas de Diseño e Implementación.....	27
Opciones de Reforma Viables.....	27
Diseño del Pilar, Alivio de la pobreza y Redistribución.....	29
Sustentabilidad Financiera.....	31
Preparación Administrativa y Restricciones en la Implementación.....	33
Preparación del Mercado Financiero, Temas de Regulación y Supervisión.....	36
La Importancia de la Economía Política	39
Experiencia de Reforma Regional.....	41
América Latina	41
Europa y Asia Central	42
Estructura del Informe	45
Parte 1	46
Sustento Conceptual	46
Capítulo 1	47

La Necesidad de la Reforma	47
Presión Fiscal: Urgencias de Corto Plazo y Necesidades de Largo Plazo	48
Cumplir con las Promesas	53
Alinear los Sistemas con los Cambios Socioeconómicos	59
Desafíos y Oportunidades de la Globalización.....	62
Perfil de Lineamientos Prometedores para la Reforma	65
Capítulo 2	68
Fundamentos Conceptuales de la Perspectiva del Banco Mundial.....	68
Marco de Referencia del Manejo del Riesgo Social.....	68
Razón para la Intervención Pública	72
El Enfoque Multipilar: Diversificación y Eficiencia	76
Los Beneficios (Netos) del Fondo	79
Escenario I	81
Incrementando la Producción	82
Enfrentando al Envejecimiento de la Población	87
Mejorando el Bienestar Individual.....	87
Escenario II.....	90
Escenario III	92
Un Marco de Referencia, no un “Plan Maestro”	94
Capítulo 3	97
Metas y Criterios que Definen la Perspectiva del Banco Mundial.....	97
Objetivos principales: pensiones adecuadas, financiables, sustentables y robustas	97
Meta Secundaria: Contribución al Desarrollo Económico.....	101
Criterios de la Reforma	102
Capítulo 4	109

Los préstamos del Banco Mundial para Apoyar la Reforma de Pensiones	109
Alcance de la Actividad de Prestamista del Banco Mundial.....	110
Diversidad de Reformas de Pensiones	113
Reformas con un Único Pilar y Reformas Multipilar	114
Otorgamiento de Préstamos para las Reformas de Segundo Pilar	115
Apoyo a la Implementación.....	116
Parte 2	120
Temas de Diseño e Implementación.....	120
Capítulo 5	121
Opciones Generales y Específicas de cada País para las Reformas de los Sistemas de Pensiones	121
Opciones Generales para la Reforma.....	122
Reforma Paramétrica	122
Reforma Nacional de Contribución Definida.....	124
Una Reforma completamente basada en el Mercado.....	128
Prefinanciamiento Público	131
Sistema de Pensiones Multipilar	132
Opciones de Reformas Específicas a los Países: Evolución de la Política y Trayectoria de Dependencia	138
Conclusiones	145
Capítulo 6	146
Temas Claves de la Reforma: Posiciones Firmes y Preguntas Abiertas	146
Diseño de los Pilares, Alivio de la Pobreza y Redistribución.....	146
Papel de los Pilares.....	147
Temas de Diseño para un Pilar Básico.....	149
Expansión del Sistema Contributivo	149

Integración con la Red General de Protección Social.....	150
Pensiones Básicas Universales (No Contributivas)	150
Pensión Básica con prueba de recursos (Means-Tested).....	153
Resumen e Implicaciones de Política	153
Temas de Diseño para un Sistema Contributivo, Pilares Uno y Dos	154
Elecciones de Diseño para los Pilares Uno a Tres	156
Beneficios de Incapacidad	158
Pensiones de Sobrevivencia	159
Pensiones de los Empleados Públicos.....	161
Temas de Sustentabilidad Financiera	163
Manejo de los Fondos Públicos de Pensiones.....	167
Principales Opciones de Reforma	168
Pasar a un Sistema de Reparto.....	169
Pasar a un Sistema de Mercado Descentralizado	170
Mejorar la Estructura de Gobernabilidad del Fondo de Pensiones.....	171
Principios Sugeridos para el Diseño de Procesos de “buena” Inversión	172
Temas Administrativos y de Implementación	181
Preparación Administrativa y Desarrollo Institucional.....	181
Una Sociedad Pública-Privada para la Recaudación de las Contribuciones: Un Enfoque de Cámara Compensadora	184
Imposición a los Beneficios de Pensiones	188
Estructura y niveles de Comisiones	191
Medición y Comparación de los Niveles de Comisiones.....	191
Límite al nivel de Comisiones vía una Estructura de Reglamentación	192
Límite al nivel de Comisiones vía Organizaciones Especiales de los Proveedores	193

¿Puede cumplir el Mercado Privado de Anualidades?	195
¿Qué Tipo de Proveedores se debe Autorizar para Ofrecer las Anualidades? 196	
¿Qué Clase de Productos se debe Admitir?.....	197
¿Cuándo debe estar listo el Mercado Privado de Anualidades?	198
¿Debe haber una Indexación de Precios de las Anualidades?	198
¿Cómo Debemos tratar a los Principales Desafíos?.....	199
Preparación y Temas de Regulación y Supervisión del Mercado Financiero.....	202
Preparación, Condiciones Mínimas y Sinergias.....	202
¿Qué Práctica Reguladora Seguir?	205
¿Qué Prácticas de Supervisión se debe Aplicar?.....	207
Opciones para Países con Sistemas Financieros Pequeños.....	208
Economía Política y Organización de las Reformas de Pensiones.....	214
Una conceptualización propuesta	215
La Experiencia de Países en Reforma	218
Aislamiento de los Riesgos Políticos	219
Ejemplos de Dilemas y Preguntas de la Reforma.....	220
Capítulo 7	223
Experiencias Regionales: Desarrollos y Primera Evaluación de la Reforma.....	223
América Latina y el Caribe.....	224
Una Evaluación Preliminar de las Reformas Multipilares	225
Suficiencia	226
Viabilidad Financiera	230
Sustentabilidad	231
Robustez	233
Desafíos y posibilidades.....	236

Europa Central y Oriental y Asia Central.....	241
Temas de la reforma.....	246
Evaluación Global de la Reforma.....	250
Suficiencia	250
Viabilidad Financiera	252
Sustentabilidad.....	253
Robustez	253
Sur de Asia	254
África del Sub-Sahara	259
Oriente Medio y Norte de África	264
Este de Asia	270
Capítulo 8	275
Comentarios Finales	275
Apéndice. Cuadros de pobreza en la Vejez.....	277
Glosario.....	282
References.....	290
Colaboradores.....	321

Gráficos

Gráfico 4.1 Distribución Temporal de los Préstamos del Banco Mundial a Esquemas Multipilares, por número de Préstamos	118
Gráfico 4.2. Distribución Temporal de los Préstamos del Banco Mundial a Esquemas Multipilares, por Monto de los Préstamos	118
Gráfico 6.1. Pensiones Paralelas e Integradas de los Empleados Públicos, por Región	162

Gráfico 6.2. Distribución e Importancia de los Fondos Públicos de Pensiones, por Región	169
Gráfico 6.3. Recaudación y Cámara Compensadora Combinadas	185
Gráfico 6.4. Pilar Financiado Descentralizado en Chile y Hungría	187
Cuadros	
Cuadro 1. Taxonomía de la Pensión de Múltiples Pilares	29
Cuadro 4.1. Préstamos del Banco Mundial con Componentes de Pensiones, Años Fiscales 1984- 2004	112
Cuadro 4.2. Distribución Regional de las Actividades de Prestamista del Banco Mundial, 1984 2004.....	113
Cuadro 4.3. Préstamos del Banco Mundial Relacionados con Pensiones, Clasificados según el Pilar al que apoyen, 1984 2004.....	114
Cuadro 4.4. Proporción de Préstamos Relacionados con Pensiones para la Implementación del Segundo Pilar, 1984 2004	116
Cuadro 4.5. Préstamos del Banco Mundial para Reformas con un Segundo Pilar Dominante, 1984- 2004	117
Cuadro 5.1. Taxonomía de la Pensión de Múltiples Pilares	136
Cuadro 5.2. Opciones de Reforma Estilizadas para los Países: Compatibilizando Necesidades de Reforma con Restricciones y Oportunidades	141
Cuadro 7.1. Características Principales de las Reformas Estructurales de los Sistemas de Seguridad Social (Vejez, Invalidez y Muerte) en América Latina, ‘80 y ‘90.....	236

Cuadro 7.2. Características Principales de las Reformas Estructurales de los Sistemas de Seguridad Social (Vejez, Invalidez y Muerte) en América Latina, '90 y 2000.....	238
Cuadro 7.3. Características de las Reformas de Pensiones que pasan a un Sistema Multipilar en la Economías en Transición de Europa y Asia Central, Abril 04	247
A.1. Brecha de Pobreza de algunos Países Africanos Seleccionados, por Tipo de Hogar, Varios Años	277
A.2. Inventario de Programas No Contributivos en los Países en Vía de Desarrollo	278
A.3. Dinero, como Porcentaje del PIB, Requerido para eliminar la Brecha de Pobreza en algunos Países Africanos Seleccionados, por Tipo de Hogar, Varios Años	280
A.4. Costo de las Pensiones Sociales (0.7 por ciento del Umbral de Pobreza) como Porcentaje del PIB, en algunos Países Africanos Seleccionados, Varios Años	281

RESUMEN

Este informe aclara y actualiza la perspectiva del Banco Mundial acerca de la reforma de pensiones, incorporando las lecciones aprendidas de la experiencia reciente y de la investigación, las cuales han permitido avanzar en la comprensión acerca de la mejor manera de proceder en el futuro. El documento ha sido desarrollado como una nota de política, no como un documento de investigación. Como tal, más que presentar nuevos resultados de investigación o de dar a conocer un nuevo enfoque, se intenta conceptualizar y explicar el pensamiento de política actual en el Banco.

Esta presentación de políticas y de prioridades está destinada a ayudar, a los clientes del Banco y en general a la audiencia internacional, a entender y a apreciar el marco de pensamiento del Banco en cuanto a la reforma de pensiones. De igual forma, busca facilitar la capacidad del Banco para trabajar efectivamente con los países clientes en enfrentar los retos que se avecinan. Este informe debería ser una guía acerca de los criterios y estándares que el Banco Mundial va a aplicar para decidir cuándo y en dónde proveer apoyo técnico y financiero para las reformas de pensiones.

El informe contiene una exhaustiva introducción con resumen ejecutivo y dos secciones principales. La primera sección presenta los fundamentos conceptuales del pensamiento del Banco acerca de los sistemas y de las reformas de pensiones, incluyendo la estructura de sus préstamos en esta área. La segunda parte destaca puntos claves de diseño y de implementación, señalando áreas que merecen confianza y áreas que requieren de mayor investigación y experiencia, al igual que comparte las experiencias regionales con las reformas.

PRÓLOGO¹

Este informe fue iniciado por la oficina del Economista Jefe del Banco Mundial, quien quería que el personal clave involucrado en los temas de pensiones explicara al personal del Banco y al resto del mundo la perspectiva del Banco en cuanto a reforma de pensiones. El resultado constituye un esfuerzo conjunto de distintos sectores, el cual fue realizado fuera del horario regular de trabajo. El equipo del Banco, mixto sectorial y regionalmente incluyó personal de tres sectores o networks (Protección Social, Sector Financiero, y Reducción de la Pobreza y Manejo Económico) y de cuatro regiones del Banco (Europa y Asia Central, América Latina y el Caribe, Oriente Medio y Norte de África, y Asia Oriental y el Pacífico). Las biografías de los autores aparecen al final del informe.

El trabajo del equipo se vio beneficiado por presentaciones y discusiones exhaustivas con la comunidad internacional de expertos en pensiones, por consultas en la Asamblea General de la Asociación Internacional de Seguridad Social (Beijing, Septiembre 12-18, 2004) y en la Organización Internacional del Trabajo durante la Asamblea General (Ginebra, Noviembre 8, 2004), por comentarios del Movimiento Internacional de Asociaciones de Trabajadores (International Trade Union Movement), y de las críticas y consejos bastante severos pero valiosos en extremo de cinco expertos externos: Mukul Asher (Universidad de Singapur), Nicholas Barr (London School of Economics), Axel Boersch-Supan (Universidad de Mannheim), Meter Diamond (Massachusetts

¹ La versión en Español del documento ha recibido un gran apoyo, y ha sido expuesta a una revisión editorial considerable. Especial agradecimiento va dedicado a FIAP (Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones) por proveer una primera y válida traducción la cual fue consecutivamente revisada y pulida por Roberto Calvo, Montserrat Pallares-Miralles, así como los coautores de habla hispana. La discusión interna acerca de la mejor traducción y el uso de la terminología de pensiones ha mostrado la riqueza de la lengua Española. Esperemos que ello haya ayudado a crear la claridad deseada de las opiniones y los mensajes

Institute of Technology), y Salvador Valdés-Prieto (Universidad Católica de Santiago, Chile). Queremos agradecer por toda la retro alimentación y las sugerencias que hemos recibido, mucho de lo cual se ve reflejado en el informe final. De igual forma, apreciamos el interés de diversos expertos del Banco Mundial. Todos los errores restantes son, por supuesto, nuestros.

Este informe no ha sido sometido a la revisión acordada para las publicaciones oficiales del Banco. Las afirmaciones, interpretaciones y conclusiones expresadas aquí son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista del Banco Mundial y de sus organizaciones asociadas o de los directores ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que ellos representan.

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AFAP	Administradora de Fondos de Ahorro Provisional (Uruguay)
AFJP	Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Argentina)
AFORE	Administradora de Fondos para el Retiro (México)
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones (Bolivia, Chile, Colombia, Dominica República, El Salvador, Nicaragua, Perú)
EDAP	Entidades Depositarias del Ahorro Provisional (Ecuador)
EET	Exento-Exento-Gravado (tratamiento a las contribuciones, retornos, y beneficios)
ERISA	Ley de Seguridad del Ingreso Jubilatorio de los Empleados (E.E.U.U.) (Employee Retirement Income Security Act)
UE	Unión Europea
PIB	Producto Interno Bruto
VIH/SIDA	Virus de la Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de la Inmunodeficiencia Adquirida
OIT	Organización Internacional del Trabajo (Ginebra)
FMI	Fondo Monetario Internacional (Washington, DC)
IOPS	Organización Internacional de Supervisores de Pensiones
DPI	Deuda Pensional (o Previsional) Implícita
ISSA	Asociación Internacional de Seguridad Social (Ginebra)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Paris)
OED	Departamento de Evaluación de Operaciones (Banco Mundial)
OPC	Operadora de Pensiones Complementarias (Costa Rica)
PROST	Programa de Simulación de Opciones de Reformas de Pensiones

TEE Gravado-exento-exento (tratamiento a las contribuciones,
retornos, y beneficios)

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO

La década pasada trajo consigo un amplio reconocimiento de la importancia de los sistemas de pensiones para la estabilidad económica de las naciones y para la seguridad de sus poblaciones en edad avanzada. Durante los 10 últimos años, el Banco Mundial ha tenido un rol preponderante tratando este desafío a través de su apoyo a las reformas de pensiones alrededor del mundo.

El Banco ha estado envuelto en reformas de pensiones en más de 80 países y ha provisto apoyo financiero a la reforma de más de 60 países. Adicionalmente, la demanda por este apoyo continúa aumentando. Esta experiencia ha ampliado significativamente el conocimiento y la comprensión del personal del Banco acerca de las reformas y ha estimulado el proceso actual de evaluación y refinamiento de las políticas y prioridades que guían al Banco en esta área.

Lo que emerge de estas interacciones con los responsables de política, los expertos en pensiones y los representantes de la sociedad civil en los países clientes y donantes es la relevancia continuada de los principales objetivos de los sistemas de pensiones- aliviar la pobreza y suavizar el consumo- y de la meta más amplia de la protección social. El Banco continúa percibiendo ventajas en los diseños multipilares que contienen algún elemento de capitalización, cuando las condiciones son apropiadas, pero reconoce cada vez más que un rango de elecciones puede ayudar al responsable de política a lograr una protección efectiva en la vejez de una forma fiscalmente responsable.

El sistema de pensiones de múltiples pilares sugerido se compone de alguna combinación de cinco elementos básicos: (a) uno no contributivo ó “pilar cero” (en la

forma de un demogrant² ó pensión social) que provee un mínimo nivel de protección; (b) un sistema contributivo de “primer pilar” que varía gradualmente con el ingreso y busca reemplazar alguna porción del ingreso; (c) un “segundo pilar” obligatorio que es esencialmente una cuenta de ahorro individual pero que puede ser construida en una variedad de formas; (d) arreglos voluntarios de “tercer pilar”, que pueden tomar muchas formas (individuales, financiados por el empleador, de beneficio definido, de contribución definida) pero son esencialmente flexibles y de naturaleza voluntaria; y (e) fuentes de apoyo informal intra familiar o inter generacional, tanto financiero como no financiero, incluyendo acceso a salud y vivienda, para los ancianos. Por una variedad de razones, un sistema que incorpore la mayor parte posible de estos elementos, dependiendo de las preferencias de los países al igual que del nivel de incidencia de los costos de transacción, puede, a través de la diversificación, resultar en un ingreso jubilatorio más eficaz y eficiente.

Los principales cambios en la perspectiva del Banco conciernen el mayor énfasis que se le confiere a la provisión de un ingreso básico para todo anciano vulnerable así como al papel de los instrumentos de mercado para suavizar el consumo de los individuos, tanto dentro como fuera de los esquemas obligatorios de pensiones. El Banco reconoce cada vez más la importancia de las condiciones iniciales y la medida en que las condiciones en un determinado país precisan una implementación de un sistema multipilar a medida o tácticamente secuencial.

Este informe aclara y actualiza la perspectiva del Banco Mundial acerca de la reforma de pensiones, incorporando las lecciones aprendidas de la experiencia reciente y de la investigación, las cuales han permitido avanzar en la comprensión acerca de la mejor manera de proceder en el futuro. El documento ha sido

² Un demogrant es lo mismo que un beneficio universal fijo, en el cual los individuos reciben un monto de dinero basados solamente en la edad y en la residencia. Un glosario al final de este informe define este y otros términos.

desarrollado como una nota de política, no como un documento de investigación. Como tal, más que presentar nuevos resultados de investigación o de dar a conocer un nuevo enfoque, se intenta conceptualizar y explicar el pensamiento de la política actual en el Banco.

Esta presentación de políticas y de prioridades está destinada a ayudar, a los clientes del Banco y al público internacional en general, a entender y a apreciar el marco del pensamiento del Banco en cuanto a las reformas de pensiones. De igual forma, busca facilitar la capacidad del Banco para trabajar efectivamente con los países clientes en enfrentar los retos que se avecinan. Este informe debería ser una guía acerca de los criterios y estándares que el Banco Mundial va a aplicar para decidir cuándo y en dónde proveer apoyo técnico y financiero para las reformas de pensiones.

El informe contiene dos secciones principales. La primera sección presenta el marco de pensamiento del Banco acerca de las reformas de pensiones, incluyendo sus orígenes y su alcance, y la estructura prestataria del Banco en esta área. La segunda parte destaca elementos claves de diseño y de implementación. Esta introducción resume los principales mensajes y esboza la estructura del informe.

Marco de Referencia para la Reforma de Pensiones

La evolución de la perspectiva del Banco en reforma de pensiones a lo largo de la década pasada refleja una extensa experiencia en reformas en países clientes, un diálogo permanente con académicos y organizaciones, y discusiones y evaluaciones intensivas acerca de las reformas de pensiones a nivel mundial. Como resultado, el concepto original de una estructura específica de tres pilares, (a) un sistema de beneficio definido obligatorio, no fondeado, y manejado públicamente, (b) un sistema de contribución definida obligatorio, fondeado y manejado por privados y (c) el ahorro voluntario, ha sido extendido para incluir dos pilares adicionales: (d) un pilar básico (cero) para abordar más explícitamente

el objetivo de pobreza y (e) un pilar (cuarto) no fondeado para incluir el contexto más amplio de la política social, tal como el apoyo familiar, el acceso a salud y a vivienda.

La experiencia de la década pasada, al tiempo que contribuyó considerablemente a profundizar la comprensión de los matices y desafíos de la reforma de pensiones, reforzó la necesidad, en casi todas las circunstancias, de alejarse del diseño de un solo pilar. La experiencia ha demostrado que el diseño multipilar aumenta la capacidad de tratar con los múltiples objetivos de los sistemas de pensiones, los más importantes siendo la reducción de la pobreza y la suavización del consumo, y de enfrentar más efectivamente los riesgos de tipo económico, político y demográfico que afronta todo sistema de pensiones. El diseño multipilar propuesto es mucho más flexible y se dirige mejor a los principales grupos objetivos de la población. El fondeo sigue siendo considerado útil, pero los límites del mismo son evidenciados en algunas circunstancias. La motivación principal del Banco para apoyar la reforma de pensiones no ha cambiado. Por el contrario, se ha fortalecido por la experiencia adquirida durante la última década: la mayoría de los sistemas de pensiones en el mundo no cumplen sus objetivos sociales, crean distorsiones significativas en la operación de las economías de mercado y no son financieramente sostenibles con el envejecimiento de la población.

Revisión y Extensión del Concepto Original

La extensa experiencia, desde principios de los noventa, en la implementación de reformas de pensiones en diferentes escenarios motivó al personal del Banco a revisar y a refinar su marco de referencia para guiar el esfuerzo de reforma hacia los objetivos deseados y por los caminos apropiados. La evolución de la política se caracteriza por cinco adiciones principales a la perspectiva del Banco:

- *Una mejor comprensión de las necesidades y de las medidas de las reformas.*

Esto incluye (a) evaluar la necesidad de reforma por criterios más allá de la

presión fiscal y de los desafíos demográficos para enfrentar puntos tales como los cambios socio económicos y los riesgos, así como las oportunidades de la globalización; (b) comprender los límites y otras consecuencias de la participación obligatoria en los sistemas de pensiones, particularmente para los grupos de bajos ingresos, para los cuales otros riesgos diferentes a la vejez pueden ser más inmediatos y más fuertes; y (c) reevaluar la continua importancia, pero también las limitaciones, del fondeo (financiamiento anticipado) para enfrentar el envejecimiento de la población, reconociendo la importancia de los cambios asociados en el comportamiento, los cuales incluyen el incremento de la oferta laboral y el retiro más tardío.

- *La extensión del sistema multipilar más allá de la estructura de tres pilares, para comprender hasta cinco pilares, y moverse más allá de la concentración convencional en los pilares uno y dos.* La experiencia con los países de bajos ingresos ha atraído la atención en la necesidad de un pilar básico o cero (o no contributivo) que se distingue del primer pilar en que su objetivo primordial es el de aliviar la pobreza, para de esta forma extender la seguridad en la tercera edad a todos los ancianos. La experiencia en los países de bajos – a medios ingresos ha aumentado la conciencia acerca de la importancia del diseño y de la implementación del tercer pilar, voluntario, el cual puede complementar efectivamente los elementos básicos de un sistema de pensiones para proveer tasas de reemplazo razonables para grupos de altos ingresos, mientras restringe los costos fiscales del componente básico. El último, pero no menos importante es el reconocimiento de la importancia de un cuarto pilar para el consumo en el retiro, que consiste en una mezcla de acceso a un apoyo informal (tal como apoyo familiar), a otros programas sociales (tal como salud) y a otros activos financieros y no financieros del individuo (tal como poseer una vivienda), y de la necesidad de incorporar explícitamente su existencia o su ausencia en el diseño del sistema de pensiones.

- *Una comprensión de la diversidad efectiva de enfoques, que incluya el número de pilares, el balance apropiado entre los diversos pilares y la forma en que cada pilar está formulado, en respuesta a circunstancias y a necesidades particulares.* Algunos sistemas de pensiones funcionan efectivamente sólo con el pilar cero (en forma de una pensión social universal) y con un tercer pilar de ahorro voluntario. En algunos países se requiere la introducción de un segundo pilar obligatorio para lograr la aceptación popular necesaria para reformar el primer pilar, mientras que, la economía política de otros países plantea como única alternativa realista la reforma del sistema público (primer pilar), en conjunción con esquemas voluntarios.
- *Una mejor comprensión acerca de la importancia de las condiciones iniciales para establecer el potencial y las limitaciones dentro de las cuales la reforma es realizable.* Actualmente existe una mayor conciencia de la medida en la cual el sistema de pensiones heredado al igual que el entorno económico, institucional, financiero y político de un país imponen las opciones disponibles para la reforma. Esto es particularmente importante al establecer la pauta y el alcance de una reforma viable.
- *Un marcado interés en, y apoyo de, las innovaciones en el diseño e implementación en pensiones lideradas por algunos países.* Estas innovaciones incluyen (a) el sistema no fondeado o nocional de contribución definida, como una propuesta prometedora de reforma, o la implementación de un primer pilar de reparto (b) la cámara de compensación y conceptos similares como medio para reducir los costos de transacción para pilares fondeados y manejados por privados; (c) la transformación de los pagos de la indemnización por despido en cuentas de ahorro que combinen los beneficios de desempleo y de retiro; y (d) el fondeo (prefinanciamiento) público bajo una estructura de gobernabilidad como ha sido introducido en varios países de ingresos altos. A pesar de que cada una de estas innovaciones son prometedoras, requieren de un monitoreo y de una

evaluación cuidadosos, dado que la transferencia a otros países no se puede dar por sentada.

Declaración de los Principios Claves

A pesar de que la formulación esencial de política reconoce explícitamente las condiciones específicas de los países y guía hacia la implementación de un modelo multipilar en una variedad de formas, la perspectiva del Banco incorpora varios principios que son considerados esenciales para cualquier reforma exitosa.

Primero, todo sistema de pensiones debería, en principio, tener elementos que provean la seguridad de un ingreso básico y el alivio de la pobreza en todo el espectro de la distribución del ingreso. Las condiciones fiscales que permitan esto sugiere que cada país debe tener las provisiones para un pilar básico, que asegure que las personas con bajos ingresos a lo largo de la vida o que sólo participen marginalmente en la economía formal sean proveídas de una protección básica en la vejez. Esto puede tomar la forma de un programa de asistencia social, de una pequeña pensión social de acuerdo a los ingresos con prueba de medios (“means-tested”), o de un “demogrant” universal disponible a edades avanzadas (por ejemplo, a la edad de 70 años o más). La viabilidad y la forma específica, el nivel, la elegibilidad y el desembolso de beneficios van a depender de la prevalencia de otros grupos vulnerables, de la disponibilidad de recursos presupuestales, y del diseño de los elementos complementarios del sistema de pensiones.

Segundo, si se dan las condiciones apropiadas, el fondeo (prefinanciamiento) para compromisos previsionales futuros es ventajoso tanto por razones económicas como políticas, y puede, en principio, llevarse a cabo para cualquier pilar. Económicamente hablando, el fondeo (prefinanciamiento) requiere comprometer recursos del actual período para mejorar la restricción presupuestal futura del Gobierno y puede contribuir al crecimiento económico y al desarrollo. Un punto clave en la determinación de si el financiamiento anticipado es ventajoso o no, es la medida en que éste resulte en adiciones netas al ahorro nacional. Políticamente, el

fondeo puede garantizar una mejor capacidad de la sociedad para realizar compromisos previsionales debido a que asegura que los pasivos pensionales están respaldados por activos protegidos por derechos de propiedad, independientemente de si el fondeo es hecho a través de deuda pública o de otro tipo de activos. La decisión de fondear requiere, sin embargo, de un estudio cuidadoso acerca de los beneficios y de los costos, dado que los beneficios netos no se aseguran automáticamente y la manipulación política puede volver el fondeo ilusorio. Esta decisión requiere igualmente de un análisis detallado de la capacidad de implementación del país.

Tercero, en los países en los que el fondeo promete ser benéfico, un segundo pilar obligatorio completamente fondeado provee un marco de referencia útil pero no un “blueprint” (copia exacta) a partir del cual el diseño de una reforma debe ser evaluado. Como modelo, dicho pilar sirve como punto de referencia para las discusiones de política y como un medio para evaluar preguntas cruciales acerca de las mejoras en bienestar y de la capacidad de financiar la transición de un sistema de reparto a un régimen fondeado. La eficiencia y equidad de los enfoques alternativos de ahorro previsional, tales como una dependencia significativa en sistemas voluntarios individuales u ocupacionales deben ser evaluados en relación con este modelo.

Objetivos de un Sistema y de una Reforma de Pensiones

Este marco de referencia de política considera los sistemas previsionales y sus reformas en términos de su adhesión a los principios esenciales y a su capacidad de lograr un conjunto de resultados sociales y económicos flexibles y específicos al contexto. Este modelo de referencia no prescribe exactamente la estructura del sistema ni las instituciones que deben implementarlo o sus operaciones. A nivel práctico, la aplicación de este estándar requiere la articulación de objetivos y criterios a partir de los cuales la reforma propuesta puede ser evaluada.

El objetivo fundamental de un sistema de pensiones debería ser el de proveer un ingreso en el retiro que sea adecuado, financiable, sostenible, y robusto, al tiempo que busca implementar esquemas que mejoren el bienestar, de una forma apropiada para un país específico:

- *Un sistema adecuado* es aquel que provee beneficios a toda la población, los cuales son suficientes para evitar la pobreza en la vejez, y cuyo nivel es específico a cada país, y adicionalmente, provee medios confiables, a la vasta mayoría de la población, para suavizar el consumo a lo largo de la vida.
- *Un sistema financiable* es uno que se encuentre dentro de la capacidad financiera de los individuos y de la sociedad y que no desplace excesivamente otros imperativos sociales o económicos o tenga consecuencias fiscales insostenibles.
- *Un sistema sostenible* es aquel que es financieramente sólido y que, bajo ciertos supuestos razonables, se puede predecir que se mantendrá así.
- *Un sistema robusto* es aquel que está en la capacidad de soportar shocks importantes, incluyendo aquellos provenientes de la volatilidad económica, demográfica y política.

El diseño de un sistema de pensiones o de su reforma debe reconocer explícitamente que los beneficios previsionales son derechos sobre la producción futura. Para satisfacer sus objetivos esenciales, los sistemas previsionales deben contribuir con la producción futura. Las reformas, deben, por lo tanto, ser diseñadas e implementadas de tal forma que potencien el crecimiento y el desarrollo y que reduzcan las posibles distorsiones en los mercados laboral y de capitales. Esto requiere de la inclusión de objetivos secundarios de promoción del desarrollo, los cuales buscan crear resultados positivos para el desarrollo económico. Esto último lo logran, minimizando los potenciales impactos negativos que los sistemas previsionales puedan tener sobre los mercados laborales y sobre la

estabilidad económica y potenciando su impacto positivo sobre el ahorro nacional y sobre el desarrollo del mercado financiero.

Criterios de Evaluación

La aplicación de un marco de política flexible, orientado a los objetivos y específico al contexto requiere, igualmente, la formulación de criterios a partir de los cuales una propuesta de reforma pueda ser evaluada en comparación con los arreglos existentes.

Estos incluyen criterios dirigidos al contenido de la reforma y criterios dirigidos al proceso de reforma.

El Banco utiliza cuatro criterios de contenido principales para juzgar la solidez de la propuesta:

- *¿Representa la reforma un avance suficientemente importante en el logro de los objetivos de un sistema de pensiones? ¿Garantiza la reforma una protección razonable contra los riesgos de pobreza en la vejez, asignando eficientemente los recursos a los ancianos? ¿Provee la reforma la capacidad de mantener ciertos niveles de consumo y la estabilidad económica, a todos los individuos del país sin distinción de condición socio económica? ¿Cumple la reforma con los aspectos distributivos? Ofrece la reforma acceso a ahorros de jubilación y a protección contra la pobreza, de forma equivalente a todas las personas con participación económica significativa, incluyendo los trabajadores del sector informal y aquellos que desempeñan principalmente trabajos no remunerados (noneconomic work). ¿Está la carga financiera de la transición repartida equitativamente inter e intra generacionalmente?*

- *¿Son capaces los entornos macro y fiscal de soportar la reforma? ¿Han sido las proyecciones financieras evaluadas concienzudamente en el largo plazo (un plazo apropiado para los sistemas de pensiones) y rigurosamente analizados, bajo los diferentes escenarios económicos plausibles? ¿Impone la reforma, para*

su financiación, límites razonables a los recursos tanto del sector público como del sector privado? ¿Es la reforma consistente con los objetivos macroeconómicos y con las herramientas disponibles por el Gobierno?

- *¿Pueden las estructuras pública y privada operar el nuevo esquema de pensiones (de múltiples pilares) eficientemente? ¿Tiene el Gobierno la infraestructura institucional y la capacidad de implementar y operar los elementos de la reforma manejados públicamente? ¿Está el sector privado lo suficientemente desarrollado como para operar las instituciones financieras requeridas para cualquier elemento de la reforma administrado privadamente?*
- *Están los arreglos y las instituciones reguladores y supervisores establecidos y preparados para operar el(los) pilar(es) fondeados con un riesgo aceptable? ¿Es el Gobierno capaz de establecer sistemas reguladores y supervisores sostenibles y efectivos para vigilar y controlar las prácticas de gobernabilidad, división de responsabilidades (accountability), e inversión de los componentes administrados pública y privadamente?*

La experiencia también demuestra que se debe poner un mayor énfasis en el proceso de reforma. Tres criterios de proceso son, por lo tanto, relevantes:

- *¿Existe un compromiso creíble y de largo plazo por parte del Gobierno? ¿Es la reforma efectivamente acorde con los lineamientos de economía política del país? ¿Son las condiciones de política bajo las cuales la reforma se va a implementar lo suficientemente estables para que exista una probabilidad razonable de que la implementación sea completa y de que la reforma llegará a su madurez?*
- *¿Hay credibilidad local y liderazgo? Incluso la mejor reforma previsional, técnicamente hablando, está destinada a fracasar si no refleja las preferencias de un país y si no es creíble dentro de la población, como un todo. Para conseguir este objetivo, la reforma de pensiones debe ser preparada ante todo*

por el país mismo, por sus políticos y sus técnicos, y ser comunicada eficazmente a la población y aceptada por ésta. Las entidades externas al país, como el Banco, pueden ayudar con consejos y con apoyo técnico, pero la propiedad y el apoyo público debe provenir del mismo país.

- *¿Incluye suficiente implementación y desarrollo de capacidades?* La reforma de pensiones no es simplemente un cambio en las leyes, sino un cambio en la forma en que el ingreso de jubilación es proveído. Lograr esto, requiere, típicamente, reformas considerables en la gobernabilidad, al igual que la recolección de las contribuciones, el mantenimiento de registros y de información acerca de los clientes, el manejo de activos, la reglamentación y la supervisión, y el desembolso de beneficios. Con la aprobación de la legislación de la reforma sólo se logra una pequeña parte de la tarea. Se requiere de un mayor énfasis y de una mayor inversión en el desarrollo de la capacidad local y en la implementación, al igual que de un trabajo continuo con el cliente y con otras instituciones internacionales y bilaterales, más allá de los proyectos de reforma o de los créditos.

Apoyo Financiero del Banco Mundial a la Reforma de Pensiones

Entre 1984 y el 2004, el Banco Mundial concedió 204 préstamos, involucrando a 68 países en cuanto a préstamos con algún tipo de componente de pensiones. El análisis de estos préstamos demuestra el apoyo del Banco a un rango diverso de reformas previsionales, dentro de un marco de múltiples pilares más ampliado. Al interior del grupo de créditos multipilar la mayoría de los préstamos sucedieron a la aprobación de la reforma en lugar de producirse en la fase de análisis y de diseño. Los préstamos relacionados con reformas previsionales confirman la aplicación del marco de política presentado en este reporte. Esto indica que el Banco ha proveído ayuda financiera a una diversidad de diseños de sistemas previsionales y que sólo una pequeña proporción de los préstamos del Banco se ha dirigido a reformas caracterizadas por un segundo pilar obligatorio dominante.

Adicionalmente a sus actividades como prestamista, el Banco Mundial provee asistencia técnica y soporte analítico, a las reformas previsionales llevadas a cabo por sus clientes, y para este fin cuenta con la expertise interna y externa al Banco. La vasta mayoría de este apoyo está directamente asociado con las actividades de prestamista del Banco y está, por lo tanto, en línea con la distribución de las reformas esbozada arriba. Un esfuerzo por evaluar el alcance y la calidad de esta asesoría se está llevando a cabo, actualmente, al interior del Banco, y la distribución de las reformas se basa en la recopilación de la información inicial asociada con este trabajo. Este proyecto debería proveer elementos adicionales para comprender la naturaleza de las actividades del Banco Mundial en reformas previsionales.

Temas de Diseño e Implementación

El Banco ha desarrollado una clara comprensión de las buenas y mejores prácticas - de lo que funciona y de lo que no funciona - en un número creciente de áreas de implementación y de diseño de la reforma de pensiones. Esto ha sido logrado a través de sus actividades en los países clientes y del trabajo de otras instituciones y analistas en cuanto a reforma de pensiones. Sin embargo, en una variedad de áreas los asuntos permanecen abiertos y la búsqueda de buenas soluciones continúa.

Opciones de Reforma Viables

El subconjunto, relevante al interior de todo el rango de opciones generales, incluye (a) las reformas paramétricas que conservan la estructura de beneficios, la administración pública, y la naturaleza de reparto o no financiada del esquema y simplemente cambian los parámetros del sistema; (b) una reforma de contribución definida nocional que cambia la estructura de beneficios pero conserva la administración pública y la naturaleza no financiada; (c) un enfoque de mercado, completamente fondeado, que provee arreglos de contribución o de beneficio

definido y que es manejado principalmente por privados (especialmente la inversión de activos); (d) el prefinanciamiento público que suministra beneficios o contribuciones definidos y que son administrados públicamente; y (e) las reformas multipilar que diversifican la estructura de beneficios, administración, y financiamiento del sistema de pensiones. Cada una de estas opciones principales tiene pros y contras en cuanto al logro de los objetivos principales y secundarios de los sistemas previsionales. El Banco es partidario del sistema de pensiones multipilar (especialmente de la inclusión de un pilar cero y de una combinación apropiada de ahorros voluntarios y obligatorios), con o sin un primer pilar de contribución definida nocional reformado, el cual es percibido como el que mejor se ajusta a las necesidades de los principales grupos objetivo en los países clientes: los pobres, los trabajadores del sector informal, y los trabajadores del sector formal. (ver cuadro 1).

Las alternativas relevantes para la reforma dependen de las consideraciones específicas de cada país, especialmente del esquema de pensiones existente (y de otros programas públicos relacionados); de las necesidades especiales de reforma de estos esquemas; y del entorno (permisivo o no permisivo), tal como la capacidad administrativa y el desarrollo de los mercados financieros.

Estas consideraciones están en general ligadas al estado de desarrollo o al nivel de renta de un país, lo que sugiere una evolución de la política, de enfocarse solamente a sistemas orientados a la pobreza en países de bajos ingresos (a través de sistemas que apoyan de forma limitada el objetivo de suavizar el consumo, bajo un esquema relacionado al ingreso, el cual es público y no fondeado) a enfocarse en la amplia gama de todos los pilares, que es viable en países de ingresos altos. Mientras, efectivamente, existe una relación entre capacidad y potencialidad de la reforma, la relación con el nivel de ingresos no es lineal. Las alternativas de reforma viables y las elecciones reales están determinados por el sistema heredado y por los costos de la transición de pilares no fondeados a pilares fondeados, los que, en muchos casos, resultan prohibitivos. Esta dependencia de la trayectoria insinúa

que los países de ingresos medios tienen que evaluar cuidadosamente su elección de reforma y trabajar diligentemente en su capacidad de emprenderla si es que quieren tener disponible toda la gama de alternativas en el futuro.

Cuadro 1
Taxonomía de la Pensión de Múltiples Pilares

<i>Pilar</i>	<i>Grupo-objetivo</i>			<i>– Principales criterios</i>		
	<i>Pobre permanente</i>	<i>Sector informal</i>	<i>Sector formal</i>	<i>Características</i>	<i>Participación</i>	<i>Financiamiento y colateral</i>
0	X	X	x	“pension básica” o “pension social”, al menos asistencia social (universal o con prueba de recursos)	Universal o residual	Presupuesto o Ingresos generales
1			X	Plan pensional público, públicamente administrado (beneficio definido o contribución definida nocional)	Obligatorio	Contribuciones, quizás con alguna reserva financiera
2			X	Planes pensionales ocupacionales o personales (completamente financiados de beneficio definido o completamente financiados de contribución definida)	Obligatorio	Activos financieros
3	x	x, X	X	Planes pensionales ocupacionales o personales (parcialmente o completamente financiados de beneficio definido o financiados de contribución definida)	Voluntario	Activos financieros
4	x	X	X	Acceso a apoyo informal (familiar) otros programas sociales formales (atención sanitaria), y otros activos financieros o no financieros del individuo (propiedad de una vivienda)	Voluntario	Activos financieros y no financieros

Nota: el tamaño y la apariencia de x reflejan la importancia de cada pilar para cada grupo objetivo, en el siguiente orden creciente en importancia: x, X, **X**.

Diseño del Pilar, Alivio de la Pobreza y Redistribución

El papel y la capacidad de cada pilar de proveer el alivio de la pobreza, la suavización del consumo, y la redistribución de ricos (permanentes) a aquellos en

peligro de pobreza durante la vejez, depende no sólo del diseño y de los incentivos y desincentivos asociados con este último, sino igualmente de la capacidad administrativa. Se deben hacer elecciones para cada uno de los pilares, las cuales, con el fin de evitar resultados contraproducentes deben estar coordinadas entre los mismos. En países más desarrollados, todos o cualquier subconjunto de los pilares pueden ser guiados hacia los objetivos, principales y secundarios, de un sistema de pensiones, aunque el sistema heredado típicamente impone restricciones en las elecciones disponibles. En contraste, los países en vía de desarrollo están generalmente mucho menos restringidos, o incluso no tienen ninguna restricción, proveniente de un sistema de pensión heredado pero, tanto las carencias de mercados financieros como en la capacidad de implementar y de administrar nuevos sistemas, imponen restricciones sobre las elecciones disponibles, al menos en el corto plazo.

Para pensiones de vejez, tres sugerencias principales se destacan. Primero, un ingreso básico de soporte (un pilar cero) para aliviar la pobreza en la vejez debe ser parte de cualquier sistema de jubilación completo. Sin embargo, la financiación de este último en los países de ingresos bajos representará un desafío y tendrá que ser tasada contra las demandas de otros grupos vulnerables, como niños, la juventud, y los discapacitados. De igual forma, los desafíos de la implementación son importantes y requieren de mucha atención. Éstos incluyen administrar criterios de elegibilidad y pagar eficientemente pequeñas cantidades a una población en gran parte rural que tiene poca relación con sistemas o con instituciones financieros.

Segundo, los sistemas obligatorios deben mantenerse pequeños y manejables. En muchos países de ingresos bajos, éste podría ser un pilar básico (cero) el cual puede ser complementado por un tercer pilar voluntario. Si un sistema (fondeado o de reparto) contributivo obligatorio puede ser implementado eficazmente, debería apuntar a tasas de reemplazo modestas y requerir solamente tasas de contribución moderadas.

Tercero, los sistemas con baja cobertura y relacionados con los ingresos deben minimizar la redistribución, auto financiarse, y no depender de transferencias presupuestales. Cualquier redistribución para grupos de ingresos bajos debe ser financiada con recursos obtenidos del grupo perteneciente al sistema y no depender de recursos presupuestales, los cuales son financiados, en parte, por los menos afortunados que se encuentran por fuera del sistema. En situaciones de alta cobertura, la redistribución, especialmente para sistemas fondeados, puede y debe provenir de transferencias presupuestarias, pero esto debe ser hecho de forma transparente y en el momento en que se crea la responsabilidad.

Las mejores prácticas para la reforma de las pensiones de incapacidad y de sobrevivencia, son menos obvias y requieren, por lo tanto, de mucha más atención. En el caso de las pensiones de incapacidad, intensificar su relación con la pensión de vejez podría ser la mejor manera de asegurar beneficios apropiados, al tiempo que se mantiene bajo el abuso potencial. Los derechos de pensión del cónyuge y de los sobrevivientes compiten con enfoques más redistributivos y tradicionales que buscan compensar la discriminación por sexo vía el sistema de pensiones. Estos tipos de pensiones requieren, igualmente, de una mayor reflexión para la formulación de mejores prácticas.

Se deben evitar los sistemas obligatorios segmentados según profesión y líneas ocupacionales debido a que impiden la movilidad laboral y pueden resultar en pensiones costosas e insostenibles para algunos subgrupos de la población. Las pensiones de los empleados públicos, a menudo los esquemas más antiguos en un país, deben ser integradas al esquema general y armonizado, para todos sectores. Los esquemas complementarios deben ser establecidos estrictamente sobre una base fondeada.

Sustentabilidad Financiera

Uno de los objetivos principales de la reforma de pensiones es conseguir la sustentabilidad financiera, es decir, garantizar el pago de los beneficios en curso y

futuros, de acuerdo con una senda de tasas de contribución anunciada, sin alzas no anunciadas en las tasas de contribución, o reducciones en los beneficios, o déficits que necesiten ser cubiertos con recursos presupuestarios. Para ser creíble, una reforma de pensiones requiere, por encima de todo, proyecciones financieras creíbles que incluyan flujos tanto de corto como de largo plazo, y una evaluación del estado y de la utilización de los stocks de activos acumulados. Para pilares fondeados, esto requiere una evaluación razonable de las tasas de rentabilidad anticipadas, incluyendo el papel de la inversión extranjera en la diversificación y en el manejo de los retornos. Con este fin, tres sugerencias principales se destacan.

Primero, una propuesta de reforma previsional que no esté acompañada de estimaciones creíbles de costos y que compare éstos con los del esquema en curso no debe ser emprendida (y no será apoyada por el Banco Mundial). Modelos alternativos (además del modelo Pension Reform Options Simulation Toolkit PROST del Banco) pueden, y deben, ser usados para las proyecciones. Las diferencias entre las proyecciones tienen que ser comprendidas y consideradas complementarias. Las diferencias que surgen de los métodos analíticos alternativos proveen elementos valiosos acerca de la sensibilidad de los resultados a los supuestos utilizados y acerca de los grados de incertidumbre y riesgo asociados con los resultados de la reforma.

Segundo, tasar la sustentabilidad financiera (en particular, de los esquemas no fondeados o de reparto) requiere realizar un análisis de largo plazo y considerar tanto los flujos como los stocks. Para los esquemas típicos de reparto, el stock se refleja en la deuda previsional implícita, la cuál, por razones conceptuales y de datos, en general debe medirse como el pasivo acumulado a la fecha. Los sistemas de contribución definida deben reconocer explícitamente la volatilidad de los niveles de beneficio relacionada con las variaciones tanto en el retorno de los activos como en las tasas de interés, en el momento en que los saldos de los cuentas son convertidos en anualidades. Estos requieren que las tasas de financiamiento sean apropiadas para alcanzar las metas de beneficios, considerando estos riesgos,

y necesitan comunicar el grado de variación anticipado en los resultados de beneficios.

De igual forma, se puede necesitar incluir ajustes, en algunos diseños, sobre la base de los desempeños demográficos y económicos, para asegurar su sustentabilidad a largo plazo.

Finalmente, para los sistemas parcial y totalmente fondeados, es importante la evaluación correcta de los activos disponibles y de las tasas de rentabilidad sostenibles, ajustadas por el riesgo. Los fondos de pensiones (centrales) públicamente manejados tienen, hasta la fecha, un record de pobre desempeño, medido en cuanto a su capacidad de mantener retornos razonables para sus inversiones. Lo anterior deja tres opciones principales: (a) moverse a un sistema de reparto, si no existen los instrumentos financieros o la capacidad de mantener la presión política a raya, o ambos; (b) mantener el fondeo, pero cambiarse a un sistema manejado por privados y descentralizado; y (c) mejorar la estructura de gobernabilidad del sistema centralizado. Hay pruebas empíricas crecientes de que la gobernabilidad es un factor crucial en las estrategias de inversión, las cuales son el determinante principal del desempeño. Algunos países y organizaciones internacionales han desarrollado las pautas para la gobernabilidad y para el diseño del proceso de inversión. La parte 2 de este informe presenta los principios claves para el buen diseño del proceso de inversión, que también pueden ser introducidos en países clientes avanzados.

Preparación Administrativa y Restricciones en la Implementación

Persiste un amplio rango de asuntos de implementación para los cuales se necesitan aún buenas respuestas. Simplemente enumerarlos y resumirlos representa un desafío. Esta subsección presenta algunos de los elementos más destacados, los principales mensajes y las sugerencias. Los asuntos claves en la preparación administrativa del nuevo sistema de pensión, especialmente en uno de contribución definida, son la introducción de sistemas de identificación personal y

(personificación) de cuentas y la recolección unificada de las contribuciones. Las mayores dificultades parecen estar en integrar, a nivel nacional, los flujos de fondos y de datos. Desde el punto de vista de las instituciones de seguridad social, el flujo de dinero podría permanecer descentralizado, mientras que el flujo de datos podría estar parcial o completamente centralizado. Cualquiera que sea la solución seleccionada, las instituciones tienen que estar técnicamente listas antes de la implementación. De otra forma, la reforma podría fallar, y el enfoque de la reforma se vería desacreditado por la razón equivocada.

La centralización recomendada del flujo de datos demanda la creación de un “clearinghouse” para consolidar algunos aspectos de las operaciones del segundo pilar con las del organismo que maneja el primer pilar o con la autoridad de impuestos. El “clearinghouse” puede tomar una variedad de formas a lo largo de un espectro que incluye usar un organismo estatal o quasi público para recolectar las contribuciones del segundo pilar y colocarlas en los fondos del segundo pilar, ser un centro de registros alternativo, o ser un centro de registros exclusivo y un agente de información de los participantes del fondo.

Un asunto relacionado se refiere a la coexistencia de unidades de recaudación de impuestos y de recolección de las contribuciones a la seguridad social. Aunque, en el largo plazo, hay muy buenas razones para tener una sola agencia recaudadora (la autoridad de impuesto nacional), la experiencia en algunas regiones indica que la velocidad y la preparación para emprender tal fusión tienen que ser muy bien analizadas.

El tratamiento impositivo de los esquemas pensionales es también crítico en el establecimiento de los incentivos apropiados y asequibles para los ahorros previsionales. Este tratamiento impositivo debe, al mismo tiempo, tratar de evitar subsidios no intencionados para los más pudientes u oportunidades de evasión de impuestos inconexas con los ahorros pensionales. En un gran número de países clientes, las contribuciones, la renta de la inversión, y los beneficios, en su mayoría,

no tienen impuestos, suministrando ganancias imprevistas para la parte más rica de la población y resultando en la sustitución de ahorros que de todas formas hubieran ocurrido por ahorros favorecidos en cuanto a su tratamiento impositivo. Un mejor enfoque es acordar un tratamiento impositivo de las pensiones obligatorias del tipo impuesto al consumo en lugar de impuesto al ingreso el cual exime las contribuciones y los intereses ganados, mientras grava el pago de los beneficios de la misma forma que a los ingresos ordinarios. Un tratamiento impositivo similar de los esquemas pensionales voluntarios, en vista de su concentración en los estratos de ingreso superior, es menos claro. Sin embargo, podría ser considerado si se imponen limitaciones razonables y existe alguna posibilidad de externalidades positivas (como aumentar el ahorro o contribuir al desarrollo del sector financiero).

Sin embargo, la provisión de subsidios debe ser considerada como un medio para mejorar la equidad de los sistemas pensionales y para ampliar la cobertura. El establecimiento de créditos a los impuestos o de complemento a las contribuciones (“matching contributions”) a los ahorros pensionales pueden proveer incentivos importantes para participar, a los trabajadores de menores ingresos que, típicamente, se quedan fuera del sistema fiscal. Esto podría también reducir el grado de redistribución en favor de los trabajadores de salarios superiores relacionado con el tratamiento impositivo de tipo consumo, en ambientes con baja cobertura impositiva. La externalidad positiva podría incluir - adicional al aumento en la cobertura pensional - el incremento de la tasa de ahorro nacional.

El nivel de comisiones o cargos impuestos en los productos financieros pensionales es un área de considerable debate e investigación, así como de estudio por parte tanto de críticos como de partidarios de las pensiones fondeadas. A pesar de la necesidad de mayor investigación a este respecto, tres puntos resultan prometedores. Primero, limitar los costos totales, a través de la reducción de los gastos administrativos, mediante el uso de un “clearinghouse” central (por ejemplo, la recolección de las contribuciones y la administración de cuentas). Segundo,

limitar los gastos de marketing de los fondos de pensiones a través de cuentas ciegas o de mayores restricciones a los trasposos de los individuos de un fondo a otro. Por último, aunque no por ello menos importante, limitar las comisiones relacionados con el manejo de los activos, restringiendo la elección de las personas, incluyendo el uso de productos de inversión pasivamente dirigidos, la elección por parte del empleador del proveedor financiero, o la licitación para escoger un número restringido de gerentes para los activos.

Finalmente, la provisión de anualidades por parte del sector privado en los sistemas pensionales fondeados crea desafíos y restricciones muy importantes que pueden influir significativamente en el diseño y en la secuencia de la reforma en conjunto. Mientras los asuntos conceptuales y de implementación durante la fase de acumulación en los sistemas fondeados se entienden y manejan relativamente bien, en la mayoría de las circunstancias, el diseño y la operación de la fase de desembolso requieren de más desarrollo. Algunos de los puntos, tales como el tipo de proveedores (si limitar éstos a compañías de seguros o incluir también otras instituciones financieras) y los productos que se pueden ofrecer, parecen estar relativamente establecidos. Sin embargo existen asuntos aún abiertos como aquellos relacionados con el grado de obligatoriedad y, más importante aún, aquellos relacionados con la asignación y el manejo de riesgos -en particular, el aumento de la esperanza de vida.

Preparación del Mercado Financiero, Temas de Regulación y Supervisión

La pregunta acerca de qué condiciones se requieren para la introducción de un pilar fondeado obligatorio ha dado pie a un debate considerable, el cual tardará muchos más años en resolverse. Cinco puntos son el núcleo del debate: (a) Pueden las pensiones fondeadas introducirse en un entorno con un mercado financiero rudimentario? (b) ¿Qué estándares reglamentarios y qué prácticas se requieren para asegurar una operación eficaz y seguridad? (c) ¿Qué prácticas y qué instituciones de supervisión deben ser desarrolladas? (d) ¿Qué nivel de costos es

aceptable en la operación de un sistema, y en cuál es el nivel de los costos de operación que mitigan las ventajas potenciales del financiamiento? (e) ¿Cuáles son las opciones para países con pequeños sistemas abiertos?

No todos los países están listos para introducir un pilar fondeado, y por consiguiente algunos no deben hacerlo. Sin embargo, la introducción de un pilar fondeado no requiere de condiciones perfectas, con todas las instituciones financieras y todos los productos estén disponibles desde el principio. Los pilares fondeados deben ser, idealmente, introducidos gradualmente para permitirles que faciliten el desarrollo del mercado financiero. Sin embargo, se deben cumplir unas condiciones mínimas para que la introducción de un pilar fondeado sea exitoso, incluyendo (a) un núcleo sólido de bancos y de otras instituciones financieras capaces de ofrecer servicios administrativos y de manejo de activos confiables; (b) un compromiso de largo plazo del Gobierno de llevar a cabo tanto políticas macroeconómicas sanas como las reformas requeridas en el sector financiero; y (c) el establecimiento, coincidente con la implementación del sistema fondeado, de sistemas reguladores y supervisores, y un compromiso de largo plazo para el soporte y el desarrollo persistente de un marco regulador sólido.

La experiencia reciente con las reformas pensionales en América Latina y en Europa Central y Oriental, además de la experiencia mucho más larga en las economías de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha permitido avanzar en cuanto al conocimiento de los asuntos relacionados con la reglamentación del mercado financiero. Esta experiencia indica que ciertas reglas básicas (y menos polémicas) deben ser aplicadas desde el principio a los esquemas fondeados obligatorios. Éstas incluyen la concesión apropiada de licencias y de los requisitos de capital para proveedores, la separación total de los activos pensionales de las otras actividades de los patrocinadores y de las firmas que los manejan, el uso de custodios externos, y la aplicación de las reglas, transparentes y generalmente aceptadas, de valorización de activos y de cálculo de las tasas de retorno. Queda la incertidumbre respecto a

cómo y cuándo se deben aplicar varias otras reglas más polémicas. Éstas incluyen los controles sobre la estructura del mercado y la elección del portafolio por parte de los miembros, los estándares mínimos de financiamiento para beneficios definidos, los requisitos de inversión o las limitaciones específicas en tipos particulares de activos, las reglas de portabilidad, los requisitos mínimos de rentabilidad o de tasas de retorno y las garantías.

De forma semejante, en la supervisión del mercado financiero, muchas reglas no son polémicas y deben ser aplicadas antes. Las reglas y las tareas menos polémicas para el ente supervisor incluyen (a) la necesidad de un personal operacionalmente independiente, pro activo, bien remunerado, y profesional; (b) la evaluación de la solicitud de licencia; y la (c) la colaboración con otros reguladores. Las reglas y las preguntas más polémicas en cuanto a la supervisión incluyen la escogencia entre un organismo supervisor con un solo propósito o dedicado (como promover en Chile) o en integrar en un solo organismo varias autoridades supervisoras (como seguros, mercados de valores, la actividad bancaria, o fondos de inversiones); la escogencia del rango de instituciones permitidas para ofrecer productos pensionales; el establecimiento de una colaboración eficaz entre reguladores y supervisores; y la creación de una vigilancia y asignación de responsabilidades (accountability) eficaces para el supervisor.

Varias economías pequeñas y abiertas, en América Central y Europa Central, pero también en África (Mauricio y Senegal), están empezando reformas pensionales que incluyen el desarrollo de un pilar fondeado. Empezar tal reforma en un ambiente con un sector financiero limitado crea tanto oportunidades como desafíos. Los desafíos incluyen el desarrollo intensivo en recursos de una reglamentación específica al país y el fortalecimiento de la capacidad supervisora; un número potencialmente pequeño de fondos de pensiones dado el pequeño tamaño del país y la existencia de importantes economías de escala; y un rango limitado de instrumentos financieros a través de los cuales diversificar carteras de inversión. Las oportunidades incluyen la integración completa en la economía

mundial, con mucho mejores oportunidades de compartir y manejar los riesgos para los jubilados y para la economía como un todo. El camino a recorrer no es fácil, y las opciones potenciales incluyen el desarrollo regional de sistemas pensionales fondeados (que es un enfoque prometedor que nunca, hasta este momento, ha sido adoptado), la aplicación de las prácticas de otros países, tales como el manejo público centralizado (que es posible, pero no completamente convincente), y una mezcla, por una parte, de importación de conocimientos, abriendo el sector financiero a la inversión extranjera, y por otra, de mantener al Gobierno fuera de las decisiones de inversión, mientras se lleva a cabo el fortalecimiento, intensivo en costos, de las instituciones, la reglamentación y la supervisión. Este fortalecimiento de la capacidad podría tener efectos positivos sobre el desarrollo debido a que cualquier economía que quiera participar y sacar provecho de la globalización requiere de mercados financieros domésticos confiables.

La Importancia de la Economía Política

Emprender una reforma pensional exitosa y sostenible requiere una profunda comprensión de la economía política de la reforma. A pesar de que ningún paradigma dominante ha aparecido, la experiencia con las reformas pensionales en una variedad de escenarios ha permitido avanzar en el conocimiento de maneras de abordar eficazmente la organización y el proceso de reforma. Una conceptualización que ha probado ser útil en los países clientes y que ha sido tomada prestada de la ciencia política, distingue tres fases principales de la reforma pensional: desarrollo de compromiso, desarrollo de coalición, e implementación.

La *fase de desarrollo de compromiso* es comúnmente la más larga de las tres fases. En esta fase, es deseable incluir en el debate a muchos actores, incluso a costa del consenso. Es también importante exponer y compartir, con el público en general y con participantes claves de la política, la experiencia de reforma de otros países. Los participantes claves incluyen parlamentarios, sindicatos, y la prensa nacional. No se debe limitar ni la duración ni la cobertura del debate para llegar a

un acuerdo rápido, pues éste será, muy probablemente, artificial. Los desacuerdos abiertos en esta etapa ayudan a todos a llegar a acuerdos en las fases siguientes.

La fase de desarrollo de la coalición empieza cuando el gobierno decide proponer un concepto de reforma. Resulta crucial, para el paso de la fase de desarrollo de compromiso a la fase de desarrollo de coalición, el surgimiento de un líder que crea en la necesidad de una reforma y que ligue su destino político con la causa. Durante la fase de desarrollo de coalición el Gobierno permanece abierto a modificaciones del concepto de reforma, pero no necesariamente a cambios sustanciales. La calidad del concepto es de vital importancia: el concepto debe estar fundado en conocimiento probado y evaluado y debe contener la experiencia de otros países. Debe haber proyecciones sólidas de largo plazo, incluyendo análisis de sensibilidad. Es esencial conectar el concepto con las encuestas de opinión pública y con grupos focalizados (focus groups) para de esta forma demostrar que el concepto responde a preocupaciones genuinas de la población, con respecto al sistema existente. La presentación del concepto requiere enfocarse en los mensajes claves. Esta etapa concluye con la diseminación del concepto y su traducción en una propuesta legislativa específica.

La aprobación de la legislación marca el inicio de la fase más crítica: *la implementación*. Casi siempre, la capacidad administrativa para respaldar el nuevo sistema es menor a lo esperado, y el conocimiento de las mejores prácticas está en las etapas tempranas de desarrollo. La experiencia indica que la tensión entre el estado de preparación político y el administrativo es inevitable, haciendo necesario promulgar la ley de reforma cuando la oportunidad política se presenta y las expectativas de compromiso son suficientemente seguras, pero implementando la reforma solamente cuando los preparativos administrativos estén en un estado suficientemente avanzado y que los problemas esperados sean manejables. Para que cualquier reforma sea exitosa el apoyo político activo y persistente debe continuar a lo largo de toda su implementación.

Experiencia de Reforma Regional

Desde principios de los 90, dos regiones, América Latina y Europa y Asia Central emprendieron la mayor parte de las actividades de reforma y por lo tanto, se podrían prestar para una primera evaluación.

A pesar de que las economías en transición de Europa y Asia Central se vieron influidas por la experiencia temprana en América Latina, la reforma, en estas dos regiones, se desarrolló de manera muy diferente, incluyendo, en ésta última, algunos enfoques innovadores para el diseño e implementación de la reforma pensional multipilar. En las cuatro otras regiones del Banco, Asia del Sur, África del Sub-Sahara, Medio Oriente y Norte de África, y Asia Oriental y el Pacífico, las reformas reales y comprehensivas son aún limitados, pero no desconocidas. En estas regiones, es alentador ver que la discusión de política sobre la necesidad de reforma y su orientación se esté llevando a cabo en muchos más países.

AMÉRICA LATINA

Durante la primera mitad del 2004, 12 países latinoamericanos habían aprobado legislaciones que estipulaban reformas multipilares, cuya implementación se inició en 10 de los 12 países. Todos estos países introdujeron un pilar fondeado obligatorio, sin embargo, la extensión del pilar obligatorio respecto al sistema de reparto, al igual que muchas otras características, fueron únicas a cada una de las reformas. Además, todos los países, exceptuando México y, parcialmente, Colombia, unificaron los sistemas antes fragmentados en un solo sistema que cubre todo el mercado laboral formal. Unificar el sistema de los empleados públicos con los sistemas nacionales ha sido un logro importante tanto para la flexibilidad del mercado laboral como para la sustentabilidad fiscal.

¿Cómo han conseguido las reformas en América Latina los objetivos de un sistema pensional, y cuáles son los asuntos pendientes? Los mayores logros han

sido en cuanto a la sustentabilidad fiscal. En algunos casos la sustentabilidad completa no se ha logrado, pero se ha producido un progreso substancial en ese sentido. Las reformas han sido, cuando han estado bien diseñadas, un catalizador positivo, estimulando el crecimiento económico, el cual ha ayudado a conseguir solidez y a diversificar las fuentes de ingreso para las pensiones en la vejez. La experiencia en cuanto a lo adecuadas y lo financiables de las reformas está un poco más mezclada, con reformas que enfrentan restricciones impuestas por los sistemas originales. Los sistemas que tenían tasas de contribución altas y no financiables típicamente tenían beneficios generosos. Dado que los beneficios generosos eran derechos adquiridos, era políticamente viable reducirlos en el futuro más no inmediatamente, lo que significaba que reducir las tasas de contribución a niveles accesibles pondría en peligro el objetivo de la sustentabilidad fiscal. De igual forma, la experiencia acerca de la provisión de pensiones adecuadas para todos los ancianos no es unívoca. Las reformas se centraron en el sistema contributivo, el cual estaba ya en ó muy próximo al déficit, antes de la reforma. Después del período de transición, las reformas deberían liberar recursos fiscales que podrían ser utilizados para otros beneficios sociales, incluyendo pensiones no contributivas. Sin embargo, debido a que los países se encuentran todavía en la fase temprana de la transición, este resultado positivo no ha sido aún alcanzado.

EUROPA Y ASIA CENTRAL

Hacia comienzos del 2004, 10 de 28 países de la región habían introducido un sistema pensional multipilar. Estas reformas desplazaron una parte de las contribuciones pensionales obligatorias hacia instituciones privadas que habían establecido cuentas de contribución definida individuales para cada trabajador elegible. Algunos de estos países reformaron el primer pilar público a través de la introducción de cuentas de contribución definida individuales y no fondeadas. Su deseo de adherirse a las reformas puede ser explicado por la necesidad de cosechar, relativamente rápido, los beneficios de un pilar fondeado para incrementar los ahorros y el crecimiento económico y por su deseo de enfatizar la asignación de

responsabilidad (accountability) personal y el ahorro privado, después de una crisis ideológica profunda.

Las reformas tropezaron con algunos problemas de implementación, incluyendo el de transferir correctamente las contribuciones a los fondos de pensiones y el referente a la ineficiencia de las instituciones reguladoras. Los sistemas de pensión antiguos (siguen operando, debido a que las reformas han sido introducidas paulatinamente) continúan representando una carga fiscal seria, especialmente con los retrocesos a la políticas de reforma que han ocurrido en varios países, a pesar de que los sistemas antiguos claramente constituyen una carga aún mayor en los países que no han adoptado el enfoque multipilar.

Después del entusiasmo inicial, hay un poco de escepticismo acerca de los nuevos sistemas debido a que los costos administrativos son altos, las pensiones en curso han descendido como una parte del ajuste fiscal, y los beneficios del nuevo sistema no son todavía visibles.

Aunque las tasas de rentabilidad son altas comparado con las de los fondos de inversión o con otros puntos de referencia razonables, es dudoso que estos altos retornos se puedan mantener si no se produce una mayor diversificación de los activos nacionales privados y extranjeros. A pesar de lo anterior, el deseo de los gobiernos de la región de permitir esto no es claro. Además, los criterios de Maastricht que se aplican para el acceso de los países de la Union Europea (UE) cuentan la deuda explícita, más no la reducción en la deuda pensional implícita, lo que quiere decir, vis a vis con estos criterios, que las reformas afectan adversamente a los países.

El camino a seguir por las reformas pensionales, aunque claro, sigue siendo difícil de implementar. Los segundos pilares continuarán creciendo y consecuentemente reduciendo los costos unitarios netos (aunque las comisiones se mantienen altas), pero las restricciones fiscales sobre este crecimiento son un asunto serio. Sigue existiendo la necesidad de reducir los costos administrativos de

los sistemas, preferentemente a través de más contratos grupales y menos marketing individual. Esto puede ser difícil de conseguir en sistemas basados en la competencia por las contribuciones personales entre los fondos de pensiones. Hasta el momento los topes en los gastos no han sido muy eficaces. La diversificación internacional de la inversión de los fondos es esencial para optimizar el riesgo y los retornos; sin embargo la oposición política a esto continúa siendo fuerte. El debate pensional está acercando el final al principio en vez de ser el principio del final.

El balance, sin embargo, de la reforma pensional en Europa Central y Oriental, es que éstas ya han resultado en sistemas más adecuados, financiables, sostenibles, y robustos que los sistemas existentes anteriormente. En lo que concierne con lo adecuados, la tasa de reemplazo objetivo sigue siendo muy alta, generalmente por encima de 50 por ciento (y mucho mayor para las personas menos prósperas), dada la prevalencia de una pensión mínima en los sistemas reformados. Adicionalmente, con la expansión del tercer pilar voluntario, la tasa de reemplazo total puede llegar fácilmente a 60-70 por ciento. Los cambios en las edades de jubilación y las reducciones de los privilegios especiales y de los niveles generales de beneficios han provocado una mejora considerable en la financiabilidad y en la sustentabilidad. De sistemas actuarialmente en quiebra, los cuales requerían año tras año de subsidios presupuestales, los países de la región han pasado a sistemas capaces de ser financiados por los individuos y por los gobiernos y que son financieramente sólidos tanto en el corto como en el largo plazo.

Finalmente, los nuevos sistemas son mucho más robustos, en la medida en que son diversificados (incluyen previsión pública y previsión privada y una combinación entre beneficio definido y contribución definida), y de alguna forma inmunes a los shocks políticos debido a su naturaleza de mercado.

Estructura del Informe

La presentación que sigue de la perspectiva del Banco Mundial sobre la reforma pensional está organizada en dos partes. La primera parte presenta la racionalidad de política económica y social para la reforma pensional y da una idea general de los fundamentos esenciales de la política del Banco Mundial. Esta parte se divide en cuatro capítulos. En el capítulo 1 se discuten los incentivos y la justificación para la reforma. Posteriormente, en el capítulo 2, se presentan los fundamentos conceptuales de la visión de reforma del Banco, los que se refieren al marco de referencia del manejo de los riesgos sociales y a la racionalidad detrás de la intervención pública para satisfacer la necesidad de seguridad de ingreso de las personas de edad avanzada, el modelo multipilar, y la racionalidad para el financiamiento. En el capítulo 3 se enuncian de forma más completa los objetivos y los criterios con respecto a los cuales las reformas son evaluadas. En el capítulo 4 se resumen las actividades del Banco como prestamista, entre 1984 y 2004, para demostrar la consistencia de la concesión de préstamos para la financiamiento de reformas pensionales con el marco de referencia de política. La segunda parte del informe provee una visión general de los temas importantes acerca de la implementación, y se divide en cuatro capítulos.

El capítulo 5 provee una discusión profunda del rango de opciones de reforma que, típicamente, enfrentan los países y discute cómo estas podrían cumplir los objetivos y los criterios establecidos en la primera parte. El capítulo 6 proporciona, una resumida, aunque todavía voluminosa, visión general de los temas de diseño e implementación y de las opciones que aparecerán en el proceso de reforma. El capítulo 7 bosqueja la experiencia reciente con la reforma en dos regiones, América Latina y Europa y Asia Central, y destaca el desarrollo de las reformas recientes en otras regiones. El capítulo 8 suministra algunos comentarios concluyentes.