

IX jornadas de Investigación  
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

## Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010



El sistema de pensiones: cambios y continuidades en las propuestas de la CEPAL en las últimas dos décadas

Nicolás Portela

# EL SISTEMA DE PENSIONES: CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LAS PROPUESTAS DE LA CEPAL EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS<sup>1</sup>

**Autor:** Nicolás Portela

Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República

**E-mail:** [nicop9@gmail.com](mailto:nicop9@gmail.com)

## *Resumen:*

La trascendencia que generalmente se les ha brindado a los organismos internacionales como actores influyentes en el armado de las políticas domésticas es escasa, pues los enfoques más importantes que explican el rumbo de las políticas sociales se han centrado casi exclusivamente en factores de índole doméstica. Como reconocemos una notable influencia del contexto internacional y particularmente de los organismos internacionales en los países latinoamericanos, consideramos apropiado el estudio de la evolución de las recomendaciones que estos últimos han realizado. En este marco, hemos seleccionado a la CEPAL y estudiamos sus propuestas a lo largo de las dos últimas décadas. Dada la importancia que reviste el sistema de pensiones para la seguridad social, hemos optado por las propuestas del organismo referidas a esta política concreta y observamos sus evaluaciones, sus líneas programáticas y los cambios y continuidades que han tenido sus recomendaciones en esta materia. Para dicho análisis utilizamos siete dimensiones presentes generalmente en el debate en torno al sistema de pensiones: objetivo principal, financiamiento, contribuciones, prestaciones, administración, independencia política y tipo de reforma.

**Palabras Clave:** Pensiones Propuestas CEPAL

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010.

## INTRODUCCIÓN

Los organismos internacionales y regionales, han sido actores que han tenido un papel históricamente trascendente en los procesos de reformas en América Latina, ya sea impulsándolos o planteando ciertos resquemores y posiciones contrarias a los mismos. Sin embargo, no han sido una gran cantidad los trabajos que se han centrado en dichos organismos y que se han encargado de visualizar la evolución de sus propuestas en el tiempo, con sus cambios y continuidades, partiendo del supuesto de que son realmente influyentes en la región y que podrían ser la base de futuras reformas en nuestros países. En este sentido, sería una buena cosa para observar dicha influencia, que futuros estudios evalúen la correspondencia histórica y presente entre las propuestas de los organismos y las reformas llevadas finalmente a cabo.

Hoy día nos encontramos a treinta años aproximadamente del inicio de las reformas estructurales en materia de seguridad social en América Latina<sup>2</sup>, y consideramos que es una buena oportunidad para observar qué nos proponen y proponían los organismos internacionales al respecto, sus evaluaciones, y qué programas de reformas recomiendan y recomendaban en esta materia.

El presente trabajo tomará el caso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y tendrá como objetivo principal describir las propuestas de las últimas dos décadas realizadas para Latinoamérica en materia de seguridad social (concretamente en cuanto al sistema de pensiones) por este organismo de estimada relevancia regional. Podremos de este modo, obtener conclusiones acerca de la evolución de cierta tendencia desarrollista que otrora ha caracterizado a las propuestas de este organismo y observar si ha persistido o no en esta línea en el último par de décadas.

El artículo estará estructurado de la siguiente manera: comenzará discutiendo el papel que juegan los organismos internacionales en el armado de las políticas domésticas; en segundo lugar, acotará el marco conceptual usado en el trabajo, expondrá la relevancia del estudio de la seguridad social y del sistema de pensiones para nuestro continente, e identificará el marco analítico (las dimensiones) que se tendrá en cuenta para describir las líneas de las propuestas; y para finalizar describirá los cambios y continuidades concretas de las recomendaciones del organismo seleccionado, la CEPAL.

---

<sup>2</sup> El primer país de la región en implementar una reforma estructural en materia de seguridad social fue Chile en 1981.

## EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

¿Qué factores pueden explicar los procesos de emergencia y desarrollo de las políticas sociales? ¿A qué debemos atribuir las reformas y las líneas en materia de política y seguridad social seguidas por un Gobierno? Existen multiplicidad de enfoques que pretenden responder a estas preguntas, enfoques desarrollados fundamentalmente para explicar el surgimiento, la expansión y el recorte del *Welfare State* en Europa (ver Busquets, 2005). No es la intención de este trabajo explayarnos en este punto, pero repasémoslas en forma extremadamente breve.

Uno de dichos enfoques es el de la lógica del industrialismo basada en la teoría de la convergencia, según la cual la expansión capitalista e industrial con sus consecuencias demográficas y de organización social (envejecimiento, urbanización) explicaría la extensión de los beneficios sociales. El crecimiento económico con los consiguientes cambios demográficos y en la burocracia organizada incrementaría el gasto público social y así expandiría el Estado de Bienestar. Una crítica, entre muchas otras, que se le ha hecho a este enfoque es su deficiencia para explicar las diferencias en los niveles de gasto público entre los países desarrollados y su determinismo económico que ignora las variables políticas. Esto último se puede observar en lo que respecta a la seguridad social, pues este enfoque no explicaría adecuadamente su evolución, y sus versiones más recientes caracterizadas también por el determinismo económico tampoco explicarían el tipo de reformas de los sistemas de pensiones llevadas a cabo. En un contexto de apertura económica, cabría esperar que a mayor déficit fiscal o volumen del gasto en jubilaciones, más profundas o estructurales serían las reformas, relación que no se ha observado. Dadas estas críticas, por lo tanto, hay autores que han considerado necesario tomar otros enfoques.

Las visiones socio-céntricas como el de los recursos de poder o una variante dentro de esta vertiente como el pluralismo, centrarán sus energías estrictamente en la influencia que los grupos organizados de la sociedad civil tendrían sobre la toma de decisiones. Para el primero, el debilitamiento y fragmentación de los partidos conservadores, la centralización del sindicalismo, “el nivel de movilización de la clase trabajadora y la fuerza de los partidos de izquierda son el determinante primario del tamaño de los programas de *welfare state* y de su impacto distributivo” (Busquets, 2005: 28). Para el enfoque pluralista, la expansión de las políticas y la línea seguida en esta materia son producto de la fuerza que tengan determinados grupos de presión que compiten entre sí en una arena política plural por mayor protección a sus intereses y por

lo que podríamos denominar “poder de agenda”. En América Latina, por ejemplo, “el desarrollo estratificado de la seguridad social sería resultado del poder diferencial de los grupos de presión más poderosos que actúan sobre el Estado, reclamando los beneficios de diversos programas sociales. (...) cuanto mayor es el grupo de presión, más temprano recibió protección y mayor es su grado de cobertura” (Ob. cit.: 32).

Sin embargo, hay autores que encuentran insuficientes estas explicaciones socio-céntricas y creen en la necesidad de realzar la importancia del rol que juegan las instituciones políticas. Desde una visión estado-céntrica, el enfoque neo-institucionalista traerá a primer plano nuevamente al Estado como actor fundamental y autónomo, y explicará la expansión o el recorte del *Welfare State* como consecuencia de la estructura estatal y los constreñimientos e incentivos institucionales. Esta corriente es particularmente influyente hoy día y presenta varias vertientes. Una de ellas es la que se centra en los *veto-players*. Este enfoque hace referencia al sistema de *checks and balances* característico de la Constitución estadounidense y se refiere a la cantidad de actores individuales o colectivos “cuyo acuerdo es requerido para la modificación de políticas” (Ob. cit.: 34). Mientras más actores de veto presente un sistema y menos coordinados estén (el poder está disperso), más difícil será modificar el status-quo. Por el contrario, cuando el poder está centralizado y hay escasos actores de veto, más fácil será implementar reformas.

Otra vertiente neo-institucionalista particularmente importante es la del legado histórico. Desde este punto de vista, “las políticas públicas existentes influyen sobre la distribución de recursos económicos y políticos, modificando los costos y beneficios asociados con estrategias políticas, y consecuentemente, alterando el desarrollo político resultante” (Ob. cit.: 37). Es decir, el desarrollo histórico de las instituciones influye en las preferencias de los actores; las elecciones de estos están condicionadas por la trayectoria histórica (*path-dependence*). Llevando este enfoque al campo de la seguridad social, “dependiendo de las estructuras previas, la reforma de la seguridad social puede ser facilitada o estar cerca de ser imposible” (Ob. cit.: 40). Esta línea de análisis, entonces, resulta altamente determinista, pues los actores tendrían poco campo de acción bajo el peso del legado histórico, y esto explicaría la estabilidad de las políticas pese al esfuerzo de los reformadores. Es precisamente esto último la gran crítica que se le realiza a esta vertiente del nuevo institucionalismo: ¿cómo se produce el cambio?

Analizando todos estos enfoques que tradicionalmente se manejan para explicar el rumbo de las políticas sociales, vemos que estos le otorgan escasa o nula importancia a la influencia que puedan ejercer actores supranacionales y el contexto internacional. Generalmente, las políticas sociales han sido explicadas como consecuencia del desarrollo económico, político y social de carácter estrictamente nacional, doméstico. Más aún, aquellos pocos autores que sí les han prestado atención, se han centrado fundamentalmente en factores internacionales de corte cultural o ideológico. A raíz de este razonamiento cabría preguntarnos acerca del papel que juegan ciertos actores que no han sido tenidos en cuenta muy seriamente y que parecen de particular influencia: los organismos internacionales (ver Filgueira, 1997).

En nuestra opinión, por las características históricas, culturales, sociales, económicas y políticas de América Latina y por estar en presencia de un mundo en extremo globalizado con Estados-Naciones de poder erosionado, el continente parece ser y estar especialmente vulnerable a la influencia del contexto internacional en general y de los organismos internacionales en particular, aunque sin duda en diferentes niveles dependiendo del país. Nos parece algo absolutamente incompleto no incorporar la influencia externa en el análisis de las líneas de políticas seguidas en la región. De más está decir, que no le atribuimos a este factor una influencia absoluta, pero sí le otorgamos una significativa trascendencia que merece estudiarse por separado. Y si bien no es el objetivo del presente trabajo observar la influencia que ejerce dicho factor, es esta la lógica que nos impulsa a querer visualizar la evolución de las propuestas de un organismo internacional, en este caso regional, como la CEPAL.

Como expresa Filgueira (1997: 68), en base a Deacon (1994)<sup>3</sup>, “las políticas sociales se han convertido en un tema de debate y conflicto global, ocupando un lugar central en las agendas de los organismos financieros internacionales”. Esto es debido en parte, a la situación crítica de varios indicadores sociales como la desigualdad y la pobreza, que han obligado a los gobiernos y a las agencias internacionales a establecer a las políticas sociales en el centro de sus agendas así como a tomar una actitud más agresiva respecto a la aplicación de reformas a los sistemas de bienestar y seguridad social en los países latinoamericanos. De esta manera, los organismos internacionales han aumentado su injerencia y ya no solo se restringen a la formulación de políticas

---

<sup>3</sup> Deacon, B. 1994. *Global institutions, social policy and social development*. Leeds, UK: United Nations Research Institute for Social Development.

públicas en el campo económico, sino que desde hace dos décadas lo hacen en forma permanente en el campo de las políticas sociales.

Los organismos internacionales poseen varios modos de influencia. En primer lugar, lo logran a través del apoyo y la asistencia técnica. Muchos gobiernos de la región, ligado en buena parte a la falta de recursos, no están en condiciones de acceder por sí mismos a equipos técnicos de primer nivel, y “la acumulación de información comparativa, la existencia de expertos en temas sumamente acotados y el desarrollo de tecnologías de evaluación, implementación y monitoreo, se concentran en estos organismos con una sistematicidad y con recursos materiales y humanos con los que pocas veces cuentan los gobiernos nacionales” (Filgueira, 1997: 78).

En segundo lugar, logran influencia a través de la participación en proyectos conjuntos de reforma social con los gobiernos nacionales. Generalmente, dicha participación se basa en el aporte de capitales y no se limita simplemente al diseño sino también a la implementación y evaluación de las reformas.

En tercer lugar, hay organismos internacionales que para el otorgamiento de préstamos a los países establece determinadas condiciones, como puede ser el cumplimiento de ciertos objetivos en materia macroeconómica como topes de gasto, criterios tributarios, índices de inflación, niveles de déficit fiscal, etc. Un ejemplo claro e histórico de este tipo de influencia lo constituye el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Por último, relacionado con lo anterior, han ido creciendo formas de condicionamiento pero no a nivel económico sino a nivel social, donde el otorgamiento de préstamos es supeditado a la reforma de ciertas áreas de prestación social.

Estas dos últimas maneras indirectas de influencia generan fuertes condicionamientos a los gobiernos y de alguna forma son maneras de acercar a los países hacia determinados paradigmas en materia de políticas económicas y sociales.

Para finalizar, digamos que no todos los organismos internacionales han ejercido la misma influencia ni han utilizado todos los mecanismos. A su vez, han presentado distintos niveles de interés en las políticas sociales y en proponer programas concretos para América Latina.

A continuación, centrémonos en la política concreta que pretendemos analizar: el sistema de pensiones como uno de los aspectos de la seguridad social. Identificaremos los conceptos que vamos a manejar, explicaremos la importancia de su estudio y

puntualizaremos qué dimensiones tomaremos para su descripción en el marco de las propuestas de la CEPAL.

### **EL SISTEMA DE PENSIONES: MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO**

Hasta aquí hemos utilizado el término “seguridad social” de manera general, sin especificar de qué estamos hablando realmente. Conviene por lo tanto delimitar el concepto para adentrarnos en el tema específico del trabajo.

Según la OIT, la seguridad social es un concepto amplio compuesto por varios programas sociales (ver Mesa-Lago y Bertranou, 1998: 19-20). Por un lado, está compuesto por los seguros sociales, que incluyen: las pensiones de vejez (jubilaciones); la atención médico-hospitalaria y prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales, que son los accidentes en el ámbito laboral y enfermedades profesionales; la atención médico-hospitalaria y prestaciones monetarias por enfermedad común y maternidad; y las prestaciones monetarias o indemnización por desempleo. Por otro lado, componen también la seguridad social: las asignaciones familiares; la asistencia social, que son básicamente pensiones no contributivas o atención médica-hospitalaria gratuita concedida a aquellas personas sin recursos que no entran en los programas contributivos del seguro social; y, por último, sistemas nacionales de salud.

De acuerdo con lo dicho entonces, el seguro social (donde se encuentra el sistema de pensiones, la política que nos interesa) es solo uno de los elementos que componen la seguridad social y es un concepto mucho más acotado que éste, a pesar que comúnmente se los usa de forma indistinta. Por un lado, la seguridad social tiende “a ofrecer cobertura universal de riesgos y de la población, de manera integral, con financiamiento diverso que incluye impuestos, aportes directos del Estado y contribuciones sobre la nómina salarial” (Mesa-Lago y Bertranou, 1998: 20). Los seguros sociales, en cambio, “tienden a tener una cobertura más reducida de riesgos y de la población, sus programas generalmente no están integrados y se financian típicamente con contribuciones tripartitas (de asegurados, empleadores y Estado) sobre la nómina salarial” (*Ídem*).

La seguridad social constituye uno de los ejes esenciales de las políticas llevadas a cabo por un gobierno. Su importancia radica en que “en esta temática circulan cuestiones de eficiencia y equidad, de economía política, de relación entre lo sectorial y



lo general, de puesta a prueba de la teoría, del debate y aún de la utopía” (Ob. cit.: 13)<sup>4</sup>, además de que afecta a millones de personas en América Latina y en el mundo.

Dentro de la seguridad social, el sistema de pensiones debe ser uno de los temas más debatidos en nuestro continente, en gran parte debido a que absorbe la mayoría de los recursos destinados a la protección social, con todo lo que ello implica, y por el significado que tiene para la vida de una persona. Estamos hablando del sistema por el cual el individuo ahorra o aporta durante su vida activa para satisfacer sus necesidades durante su futura vejez, y ello es extremadamente vital.

Desde comienzos de los años 90, dados los graves y urgentes problemas que presentaban los sistemas jubilatorios y el contexto regional de ajustes estructurales, el debate dio comienzo y hubo consenso acerca de la necesidad de reformarlos. Dado que muchos de los problemas persisten hoy en día, dicho debate no se agotó en aquella década, sino que continúa hasta el día de hoy (aunque tal vez con matices diferentes) y es por ello que resulta fundamental su estudio.

Desde el mismo momento en que surgió consenso acerca de la necesidad de reformar el sistema de pensiones, emergió la pregunta de qué tipo de reformas implementar y allí las discrepancias. He aquí la pregunta que tratarán de responder durante los últimos veinte años los múltiples organismos internacionales, entre ellos la CEPAL, cuya propuesta veremos más adelante.

Resulta interesante, de esta manera, observar qué nos dicen y qué nos decían, qué recomiendan y qué recomendaban los organismos internacionales, partiendo del supuesto, como decíamos más arriba, de su importancia en términos de influencia en la región. Para analizar en la siguiente sección las propuestas que realiza la CEPAL en materia de sistema de pensiones, utilizaremos las dimensiones del marco analítico propuesto por Mesa-Lago y Bertranou (1998) (Ver también Mesa-Lago, 1996).

Los autores muestran siete puntos principales que forman parte del debate en torno a las características de un sistema de pensiones. Si bien los presentan en forma de dicotomías, realizan la advertencia de que no siempre una posición en torno al tema se presenta como “blanco o negro”, sino que existen “grises” o posiciones intermedias. Cabe también mencionar, que estas dicotomías no son mutuamente excluyentes ni exhaustivas. Es decir, están relacionadas entre ellas y para caracterizar un sistema de pensiones podríamos agregar otras dimensiones no incluidas en el análisis.

---

<sup>4</sup> Esta cita forma parte de la presentación del texto realizada por Álvaro Arroyo, director del CLAEH en ese momento.

En concreto, las siete dicotomías son las siguientes: 1) Objetivo principal: social o económico; 2) Financiamiento: reparto o capitalización; 3) Contribuciones: no definidas o definidas; 4) Prestaciones: definidas o no definidas; 5) Administración: pública o privada; 6) Independencia política: permeabilidad o inmunidad; y 7) Tipo de reforma: paramétrica o estructural.

### **1) Objetivo Principal: Social o Económico**

Como buen elemento componente del programa de seguridad social, los objetivos que han tenido tradicionalmente los sistemas de pensiones han sido eminentemente sociales: “el mantenimiento del ingreso durante la vejez, invalidez y muerte, y la solidaridad intra e intergeneracional” (Mesa-Lago y Bertranou, 1998: 221). Sin embargo, a raíz de la crisis económica y de la seguridad social de los 80’s y en el marco de una ola de reformas estructurales, comenzó a realizarse una serie de fuertes críticas al sistema clásico de pensiones (llamado de reparto, como veremos seguidamente), entre las que se incluyen sus altas contribuciones salariales, sus incentivos para la evasión y la mora, regresividad fiscal, inversiones ineficientes, alta y creciente deuda actuarial, efectos adversos en el déficit fiscal y la inflación y, como consecuencia, un impacto negativo en el ahorro nacional, el crecimiento económico y el empleo.

Los economistas, interesados ahora por el tema por sus efectos en la eficiencia económica, comenzaron a darle al programa objetivos económico-financieros que se lograrían a través de la privatización de los viejos sistemas, pues “eliminaría gran parte de los problemas y promovería el ahorro nacional y el desarrollo del mercado de capitales; las inversiones generarían rendimientos reales positivos, y la economía y el empleo crecerían” (Ob. cit.: 222). Sin embargo, desde tiendas contrarias, se remarcaron los objetivos sociales intrínsecos tradicionales del sistema de pensiones, se objetó que éste pudiera llevar realmente a cabo objetivos económicos, y se realizaron críticas a las reformas planteadas fundamentalmente por sus posibles impactos en la incertidumbre de las pensiones, que dependerían de factores macroeconómicos impredecibles. En el cuadro 1, podemos observar una caracterización de las funciones sociales y económicas asignadas a los sistemas de pensiones.

En definitiva, en esta dicotomía entramos en la misma disyuntiva que reaparece siempre que se analiza la intervención del Estado: ¿eficiencia o igualdad? ¿Economía o política? Como veremos, la elección de objetivos económicos o sociales, está relacionada con otras de las dicotomías que presentamos para el análisis.

**Cuadro 1. Funciones sociales y funciones económicas de los sistemas de pensiones**

<b>Funciones sociales</b>	<b>Funciones económicas</b>
1. Asegurar el ahorro necesario para financiar niveles de consumo satisfactorios durante la vejez, invalidez y sobrevivencia, bajo los siguientes supuestos:  a) Las personas no ahorran voluntariamente para cubrirse contra tales riesgos (miopía)  b) Las personas ahorran para cubrirse contra tales riesgos (distintas teorías)	1. Contribuir al ahorro nacional  a) El sistema no sustituye otras formas de ahorro  b) El sistema sustituye otras formas de ahorro
2. Contribuir a la equidad mediante la solidaridad con quienes no están en condiciones de ahorrar para su vejez  a) A través del mismo sistema de pensiones (fondo común) y con cargo a la planilla de sueldos  b) A través de la política fiscal (subsidios) y con cargo a impuestos generales	2. Contribuir al ahorro financiero y al desarrollo de los mercados de capitales  a) Los fondos se intermedian en el mercado interno de capitales  b) Los fondos de pensiones se protegen de presiones políticas

*Fuente: Uthoff (1997)*

## **2) Financiamiento: Reparto o Capitalización**

Las fuentes de financiamiento de los sistemas de pensiones pueden ser a través de dos grandes modalidades. Por un lado, están los regímenes de reparto simples o puros (el sistema clásico), en el que los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados. De esta manera, el sistema de reparto se basa en la solidaridad intergeneracional, aunque si la normativa lo permite, también puede existir solidaridad intrageneracional, en la que pensionados de altos ingresos realizan transferencias a los de bajos ingresos. Uno de los costos de este régimen es la dependencia demográfica que genera, pues se debe seguir de cerca la razón entre el número de personas en edad de retiro y el de los contribuyentes. Si esta razón aumenta y no se corrigen las contribuciones y/o los beneficios, el sistema produce pérdidas. Es decir, cuando el sistema madura y la población envejece, el Estado puede verse en la obligación de tener que financiar los crecientes déficit. Para paliar en parte esto último, existe una variación de regímenes de reparto con reservas, las cuales se utilizan para hacer frente a problemas imprevistos en el corto plazo.

Por otro lado, están los regímenes de capitalización plena e individual (CPI), que como su denominación lo expresa consiste en que los actuales asegurados financian sus propias futuras pensiones a través del depósito de sus contribuciones (fijas y uniformes) en cuentas individuales, que luego son invertidas y sus rendimientos se capitalizan en la misma cuenta individual. Dado que es un sistema individual, mantiene una estricta

relación entre contribuciones y pensiones y por lo tanto, carece de solidaridad y traslada los riesgos económicos y financieros a los propios trabajadores. Este modelo “transforma las contribuciones previsionales para la vejez en un flujo de ahorro” individual (Uthoff, 1997: 32). Es decir, se transforma el concepto del sistema de reparto de “contribuciones” (para adquirir un derecho) en “ahorro” (para acceder a un patrimonio) (Uthoff, 1995: 8).

Por último, existe un régimen intermedio entre estos dos que es denominado capitalización parcial colectiva, basado generalmente en la prima media escalonada (PME). En este régimen, a partir de las contribuciones de los asegurados, se acumulan reservas y se invierten para pagar las pensiones dentro de un período determinado (por ejemplo, 20 años). A través de estudios actuariales periódicos se establece si la contribución en curso es suficiente para pagar las pensiones del período siguiente o si se las debe aumentar. Comparte tantas características del sistema de reparto, pues mantiene solidaridad intra e intergeneracional y contribuciones indefinidas y crecientes aunque más graduales y espaciadas en el tiempo; como del sistema de CPI, por presentar cuentas individuales, reservas que se invierten y relación (aunque menor) entre el monto de las contribuciones y el de las prestaciones.

### **3) Contribuciones: No Definidas o Definidas**

Como se pudo observar en el punto anterior, en el sistema de reparto las contribuciones son no definidas, pues las mismas dependen en gran medida de las variaciones demográficas y de los vaivenes del mercado laboral. Según estas condiciones, las contribuciones deben ajustarse, y generalmente al alza.

En lo que respecta al sistema de CPI, por el contrario, las contribuciones no varían a medida que el sistema madura y brindan así mayor certidumbre, y por lo tanto la tasa de contribución se mantiene constante. En la siguiente dimensión, veremos cómo las pérdidas y ganancias en certidumbre en lo que respecta a las contribuciones, se invierten cuando hablamos de las prestaciones.

### **4) Prestaciones: Definidas o No Definidas**

En el sistema de reparto, las prestaciones son definidas en el sentido de que ofrece pensiones mínimas y máximas, así como una fórmula para calcular las futuras prestaciones en base a la cantidad de años y cuantía de las contribuciones, e incluso en muchos casos ofrece un ajuste de acuerdo al poder adquisitivo (tiene en cuenta la

inflación). Por ello se dice que este régimen ofrece mayor certidumbre con respecto a las futuras jubilaciones.

En el sistema de CPI, por el contrario, las prestaciones son no definidas, pues la pensión del asegurado es producto de la acumulación de sus propias contribuciones: “mientras más se haya acumulado en la cuenta individual (...), mayor será el volumen invertido y mayor la pensión resultante” (Mesa-Lago y Bertranou, 1998: 227). El componente de incertidumbre en este tipo de régimen, está dado por el papel que la inflación y el rendimiento real de la inversión (volatilidad de los mercados financieros) tienen para el nivel al que llegará el fondo de pensiones al momento de jubilarse, pues ambos elementos son inciertos. El asegurado en el sistema de CPI, por lo tanto, posee incertidumbre con respecto a cuál será el monto final de sus pensiones.

### **5) Administración: Pública o Privada**

Por lo general, el régimen de reparto es identificado como público porque es administrado por el Estado, y el régimen de CPI se identifica como privado porque es “administrado por sociedades anónimas de exclusiva dedicación y con ánimo de lucro” (Ob. cit.: 228). Sin embargo, esto se relativiza cuando observamos que en muchos casos de regímenes de CPI se permite que las administradoras tengan distinta naturaleza (no solo privada) y vemos incluso que el Estado cumple funciones cruciales: afiliación obligatoria, estricta regulación y supervisión, pago de subsidios y transferencias, garantías en caso de quiebra, etc.

Como vimos anteriormente, la preferencia por administraciones de tipo privada o pública está íntimamente relacionada con los objetivos económicos o sociales que se deseen, por lo que se basan en prácticamente los mismos argumentos antes expuestos.

### **6) Independencia Política: Permeabilidad o Inmunidad**

La independencia política del sistema de pensiones, tiene relación con la fuente de financiamiento (reparto o capitalización) y con la naturaleza de la administración (pública o privada). Existe una visión extendida que le otorga al régimen de CPI mayor (aunque no absoluta) inmunidad a las interferencias y a la manipulación política que el régimen de reparto, debido a que el asegurado es dueño de su cuenta individual y por el carácter privado de su administración.

El régimen de reparto, por el contrario, permite que el sistema de pensiones tenga mayor permeabilidad política y mayor discrecionalidad de su uso por parte de las

autoridades (se pueden usar los fondos obtenidos para otros fines distintos a las pensiones, como el clientelismo), dado que es administrado por el Estado a través de un sistema solidario. Estas condiciones, en contextos como el latinoamericano donde la política, el funcionamiento del Estado y la Democracia carecen muchas veces de calidad y los gobiernos no siempre se han “comportado bien”, ofrecen serios riesgos para el sistema de pensiones y es señalado por varios autores como uno de los factores de la crisis de la seguridad social.

### **7) Tipo de Reforma: Paramétrica o Estructural**

En esta dimensión se analiza la posición con respecto al tipo de reforma que habría que realizarle a los sistemas de pensiones clásicos de reparto y podríamos decir que esta disyuntiva engloba a todos los puntos anteriores. Como anticipábamos, existe consenso acerca de que los viejos sistemas de pensiones necesitaban y necesitan cambios, pero la gran discusión es en cuanto a la magnitud de dichos cambios.

Hay quienes sostienen que el sistema público debe ser perfeccionado, corrigiendo sus problemas: “condiciones de adquisición más estrictas (por ejemplo, elevando la edad de retiro y aumentando los años de contribución necesarios para obtener el derecho a una pensión), eliminación de regímenes de privilegio y las prestaciones muy generosas, reducción de los gastos administrativos, mejoramiento del control de la evasión y de la mora, restablecimiento de los equilibrios financieros y actuariales, mejora de la eficiencia administrativa y adecuación de las prestaciones” (Ob. cit.: 231). Este tipo de reformas se denominan paramétricas o no estructurales, pues no significan reformas de fondo ni esenciales de los sistemas de reparto.

Del otro lado, hay quienes sostienen que estas propuestas son insuficientes para resolver el problema fundamental (el económico-financiero) de largo plazo, por lo que desean reformas profundas, sustituyendo total o parcialmente el sistema público por uno privado. Este tipo de reformas se denominan estructurales y presenta tres variantes: el modelo sustitutivo, el modelo paralelo y el modelo mixto.

En el modelo sustitutivo, tal cual su nombre, “se cierra el sistema público (no se permiten nuevos afiliados) y se le sustituye por un sistema privado” (Mesa-Lago, 2004: 61). En el modelo paralelo, mientras tanto, el sistema público no se cierra, se crea un nuevo sistema privado y ambos compiten. Y Por último, en el modelo mixto se integra el sistema público (que no se cierra) con el sistema privado, donde el primero otorga una pensión básica y el segundo ofrece una pensión complementaria.

Para finalizar, descrito el marco analítico que usaremos, vemos en el Cuadro 2 una tipología de dos modelos opuestos. Por un lado, tenemos el modelo que denominamos “social-demócrata” y por otro, el modelo “liberal”. Esta diferenciación constituye simplemente una construcción de tipos ideales que nos serán útiles al momento de evaluar en su totalidad las propuestas de la CEPAL, pues difícilmente veamos hoy día propuestas de los organismos internacionales tan ortodoxas y marcadas como se pudieron observar tal vez en el pasado, cuando la OIT representaba una opción muy cercana a la social-demócrata y el Banco Mundial una muy cercana a la liberal.

El modelo social-demócrata representa una posición que realza la intervención del Estado, la equidad social y los objetivos sociales de los sistemas de pensiones, y el modelo liberal hace hincapié en el rol del sector privado, la libertad individual y los objetivos económicos que podrían satisfacer los sistemas.

**Cuadro 2. Tipología según siete dicotomías**

	Social-Demócrata	Liberal
Objetivo Principal	Social	Económico
Financiamiento	Reparto	Capitalización Individual
Contribuciones	No Definidas	Definidas
Prestaciones	Definidas	No Definidas
Administración	Pública	Privada
Independencia Política	Permeabilidad	Inmunidad
Tipo de Reforma	Paramétrica	Estructural (modelo sustitutivo)

*Fuente: elaboración propia en base a Mesa-Lago y Bertranou (1998).*

## **LAS PROPUESTAS DE LA CEPAL**

La CEPAL ha sido uno de los organismos que más ha influido en los procesos sociales y económicos de América Latina, logrando su punto máximo de trascendencia a mitad del siglo XX con el impulso de su modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones al que se volcó una gran porción de los países de la región. Sin embargo, debido en parte a fuertes cambios observados en el contexto internacional, su poder de trascendencia podríamos decir que ya no es el mismo y esta agencia ha sido dejada un tanto de lado por los estudios que se centran en los organismos internacionales.

Más allá de esto, su conocimiento de nuestra zona geográfica y el plan de trabajo y realización de programas de políticas destinados estrictamente para la región, hacen de la CEPAL un organismo trascendente y distinto a otros como la OIT o el Banco

Mundial que han realizado propuestas más globales y no tanto regionales. Por todo esto es que consideramos importante su estudio.

Para el análisis de sus propuestas en materia de pensiones, dividiremos las mismas en dos períodos: las propuestas realizadas en los 90's y las realizadas en los 2000. De este modo, podremos luego comparar la evolución de la CEPAL en las últimas dos décadas y sacar conclusiones al respecto. A continuación, el análisis del primer período.

### **A) Las Propuestas de los 90's**

Como explica Mesa-Lago (1996: 89), entre 1991 y 1994, la CEPAL editó seis volúmenes acerca de la situación financiera de los sistemas de pensiones o sus reformas en dieciséis países de América Latina. A juicio del autor, debe ser una de las colecciones más comprensivas, documentadas y analíticas realizadas sobre este tema en la región, pero que sin embargo constituyen en su mayoría estudios de casos realizados por expertos locales con grandes divergencias en sus puntos de vista (la excepción es el documento de CEPAL (1991) que realiza evaluaciones con una mirada desde el propio organismo). Fue recién en 1995 con el trabajo de Uthoff, que la CEPAL publica un documento de síntesis, integración, comparación y evaluación de los resultados de dichos trabajos anteriores, y es en base a este documento y al de 1991 que analizaremos sus propuestas.

Cuando fuimos a las fuentes, observamos que los trabajos de la CEPAL de la primera mitad de la década de 1990, más que proponer un programa articulado y claro de reformas y líneas a seguir en materia de pensiones como hicieron otros organismos como la OIT o el BM, se dedicaban a describir las reformas hechas en el continente, evaluarlas, y observar las ventajas y desventajas de cada una, en una posición más bien pluralista que relativizaba las características que tuviera el sistema de pensiones. Es decir, se realizan diagnósticos de la situación de los sistemas de pensiones en América Latina pero no se proponen soluciones terminantes, presenta posiciones ambiguas. En este sentido, creemos que la CEPAL de principios de los 90's habría modificado su tradicional discurso desarrollista y duro por una postura bastante más moderada, menos clara, más pragmática y menos jugada, dedicada a observar las reformas y sus efectos, tal vez debido en parte al reconocimiento del fracaso y consecuencias que significaron los modelos estatistas impulsados por el organismo en anteriores momentos históricos.

Aún así, podemos identificar algunas posturas del organismo con respecto a las características que tendría que tener el sistema de pensiones en la región. Para



observarlas, primero habría que hacer un repaso de las fallas que le encuentra la CEPAL a los sistemas clásicos de pensiones pues a partir de dichas críticas es que dará su parecer.

Los problemas que presentan los sistemas de pensiones y que las reformas deben mejorar son los siguientes: “i) falta de homogeneización de los criterios con que operan los diferentes regímenes; ii) escasez de empleo productivo en relación al envejecimiento de la población y caídas en las razones de contribuyentes a beneficiarios<sup>5</sup>; iii) evasión y/o retrasos en los pagos de las contribuciones; iv) bajos retornos del portafolio en el cual se invierten los fondos de reservas; v) baja cobertura poblacional; vi) una débil asociación entre los beneficios que se reciben en calidad de pensionado y las contribuciones durante la vida activa del afiliado; y vii) altos e ineficientes gastos de administración” (Uthoff, 1995: 27).

Las propuestas de la CEPAL que se pueden observar en los documentos son en general difusas, y en forma permanente realiza afirmaciones que relativizan el diseño del sistema de pensiones, similares a la siguiente: “Los sistemas [de pensiones] no son inherentemente buenos o malos por el simple hecho de perseguir distintos objetivos, basarse en diferentes regímenes de financiamiento o descansar en la propiedad común o individual de los fondos” (CEPAL, 1991: 24).

Tal vez la dimensión en la cual se expresa más claramente es en cuanto al objetivo principal, que recordemos, puede ser social o económico. La CEPAL en este punto expresa que ciertos objetivos sociales de los sistemas de pensiones como el rol redistributivo, solo podrán llegar a ser ejecutados en un marco de disciplina de la administración financiera de sus recursos y si primero se atacan objetivos económicos. La CEPAL, entonces, prioriza los objetivos económicos por sobre los sociales, y así lo expresa: “[es preciso] reconocer la importancia del desarrollo de los mercados de capitales para contribuir a tres objetivos: i) facilitar la administración financiera de los fondos de reservas obtenidas de contribuciones/ahorros obligatorios para pagar más y mejores pensiones en el futuro; ii) contribuir a la formación de capital para el crecimiento sostenido de las economías y del empleo productivo en la región; y iii) eliminar la segmentación de los mercados de capitales para que más personas se beneficien de los esfuerzos de ahorro nacional. Otros objetivos redistributivos debieran

---

<sup>5</sup> Acerca de este problema de la estructura demográfica, la CEPAL expresa: “Entre 1950 y 1990 en la población de la región el número de individuos en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años disminuyó de 17 a 12 (...) Para los próximos 30 años, se espera que las personas en edad de trabajar por cada mayor de 65 años disminuya desde 12 a 8 personas” (CEPAL, 1991: 11).

perseguirse a través de la política fiscal recurriendo a fuentes alternativas de financiamiento (impuestos generales u otras contribuciones a la seguridad social” (Uthoff, 1995: 53-54). Es claro, entonces, que los objetivos son económico-financieros (desarrollar el ahorro nacional y el mercado de capitales), pues ello sería la base para la consecución de los objetivos sociales, como la ampliación de la cobertura.

Por otro lado, en cuanto al financiamiento el punto más importante a destacar es que las reformas no necesariamente tienen que reemplazar los sistemas públicos<sup>6</sup>, y por lo tanto, no necesariamente deben ser estructurales. Como dijimos anteriormente, el texto de Uthoff (1995) integra, sintetiza y evalúa todos los anteriores estudios de casos realizados entre 1991 y 1994 por expertos locales para la CEPAL, por lo que en este punto se va a dedicar a transmitir lo que han propuesto dichos expertos para cada uno de sus países y no a recomendar una estrategia general a seguir. En este sentido, entre los dieciséis casos estudiados, siete expertos propusieron para sus países sistemas mixtos, cuatro públicos reformados, dos paralelos, uno de CPI y dos no realizaron una recomendación específica. Vemos así que, según el marco analítico antes descrito, diez proponen reformas estructurales<sup>7</sup> (en todas sus vertientes: un modelo sustitutivo, dos paralelos y siete mixtos) y cuatro proponen reformas paramétricas, aunque eso no signifique que no sean profundas, pues sean estructurales o paramétricas las reformas deberían mejorar los siguientes aspectos: “i) asegurar una pensión acorde con las contribuciones de los asegurados; ii) dar mayor libertad de selección y movilidad ocupacional a los asegurados, basada en una mejor información y educación; iii) fortalecer la administración financiera del sistema y la inversión de sus reservas; iv) aislar al sistema de presiones políticas y de los beneficiarios que intenten usar los fondos con fines distintos a los esenciales, añadir beneficios o flexibilizar sus condiciones de adquisición; v) regular, supervisar y promover los mercados de capitales y seguros, a fin de que operen como intermediarios financieros de los fondos; vi) proveer los recursos fiscales indispensables para facilitar la transición y las garantías estatales mínimas para dar confianza al sistema” (Mesa-Lago, 1996: 91).

Como se puede observar, en el punto iv) se hace referencia al problema de la independencia política, una de las dimensiones de nuestro análisis. En este sentido, dadas las conocidas características de la política de gran parte de los países de la región,

---

<sup>6</sup> En el texto de Uthoff se habla de forma general de sistemas “públicos” para hacer referencia a los sistemas de reparto simple, de reparto con reservas y de PME. Incluso se habla erróneamente de reparto simple en los casos que correspondería hablar de reparto con reservas o de PME (Mesa-Lago, 1996).

<sup>7</sup> En los modelos mixtos y paralelos, las reformas estructurales igualmente incluyen reformas paramétricas en sus componentes públicos.

existe un esfuerzo por dotar al sistema de pensiones de inmunidad política, de manera de evitar la discrecionalidad en el uso de sus recursos.

Lógicamente, por último, dimensiones como la de las contribuciones y las prestaciones no definidas o definidas y la administración pública o privada, dependerán del tipo de reforma propuesta para cada país.

## **B) Las Propuestas de los 2000**

Si la CEPAL de los 90's en materia de pensiones se caracterizó por su ambigüedad, la CEPAL de los 2000 lo hizo por su claridad, pues mantiene definiciones y recomendaciones de políticas concretas.

El documento que será la base del análisis lo constituye un texto realizado por el propio organismo en 2006 con el objetivo de proponer líneas conceptuales y programáticas en lo referente a la protección social en América Latina, entre la que se incluye un capítulo entero a los sistemas de pensiones.

La CEPAL señala que los actuales sistemas de pensiones están condicionados por una serie de factores, a saber: el acelerado proceso de envejecimiento demográfico, la escasa o inadecuada cobertura que brindan los esquemas contributivos de pensiones, y los problemas de segmentación e insolvencia que han perjudicado a gran parte de los esquemas tradicionales del continente.

En cuanto al proceso de envejecimiento, constituye uno de los más acelerados del mundo y es caracterizado por dos fenómenos crecientes en las últimas décadas (producto de múltiples factores): la baja de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida. Sin embargo, este proceso podríamos decir que tiene trascendencia relativa para el sistema de pensiones según el país o el grupo de países en el cual nos concentremos, pues existen procesos heterogéneos. En primer lugar, ubicamos a países de “envejecimiento incipiente” que presentan una proporción de 60 años y más que oscila entre 5% y 7% y llegaría a valores de entre 15% y 18% en el 2050. En segundo lugar, se encuentran países de “envejecimiento moderado avanzado” que muestran entre 8% y 10% de mayores de 60 y alcanzaría niveles de entre 25% y 30%. Y por último, encontramos el grupo de “envejecimiento avanzado”.<sup>8</sup> El envejecimiento de la población latinoamericana, problema que observa continuidad y sigue generando inquietudes en los 2000, ejercerá tarde o temprano presión financiera sobre los sistemas previsionales de la región, de ahí la necesidad de reformas.

---

<sup>8</sup> El documento de la CEPAL no incluye las proporciones de mayores de 60 años para este grupo de países.

El segundo factor de condicionamiento de los sistemas de pensiones, dijimos, es la baja cobertura previsional. Este problema no se circunscribe ni es responsabilidad absoluta del sistema de pensiones, sino que se debe en buena parte a la precariedad de los mercados de trabajo que se traslada a la seguridad social a través de bajas tasas de aporte y la relación entre el tipo de inserción laboral y la capacidad contributiva de los individuos. Si se realizan escasos aportes, se tendrá una cobertura limitada o de baja calidad. Como veremos, este punto será de vital importancia en las propuestas del organismo.

Por último, se incluye el problema de segmentación y sostenibilidad financiera. Como hemos visto, y esto ha permanecido en gran medida sin variar, los sistemas clásicos de pensiones han sido objetos de duros cuestionamientos, como son su incapacidad para asumir los cambios demográficos, la vulnerabilidad de los fondos de reserva al “uso político” de sus recursos, la alta e inequitativa segmentación de los sistemas, la poca relación entre contribuciones y prestaciones, que permite considerables subsidios cruzados, su poca transparencia, que no siempre son solidarios, y que pueden deteriorar la solvencia del sistema. Además, la existencia de regímenes especiales generosos e inadecuadamente financiados combinados con la ausencia de reformas paramétricas, se afirma que pueden llevar a un creciente aumento de las obligaciones previsionales.

Las reformas llevadas a cabo con fuerza a partir de los 90’s pero iniciadas en Chile en 1981, que se consideraba podían llegar a paliar varios de estos problemas, finalmente desde la óptica de la CEPAL y tras veinticinco años de experiencia no lo han logrado: en cuanto a la cobertura, “la incorporación de componentes de capitalización no se tradujo en mayores niveles de participación contributiva” (CEPAL, 2006: 130); la solidaridad ha empeorado producto de la adopción de modelos de cuentas individuales de capitalización que eliminando gran parte de la solidaridad inherente a los sistemas de reparto, ha tendido a reproducir las inequidades laborales transformándolas en inequidades previsionales; el costo de transición de un régimen de pensiones a otro ha generado presiones fiscales por el cumplimiento de las obligaciones que han llegado a desestabilizar la situación macroeconómica en varios países y por lo tanto no han mejorado la sostenibilidad financiera del sistema; y por último, las mejoras en términos de eficiencia y costos no se ha traspasado a los usuarios porque existe una creciente concentración de la actividad en pocas empresas.

A partir del reconocimiento de los problemas cruciales de los sistemas de pensiones de la región, y de las fallas atribuidas a las reformas realizadas, las principales preocupaciones de la CEPAL van a estar alrededor de cómo expandir la cobertura previsional a toda la población de la tercera edad y de garantizar la sostenibilidad financiera a corto y largo plazo del sistema. Veamos, pues, cuáles han sido las propuestas del organismo en la década que acaba de terminar, en base a nuestro marco analítico.

En cuanto al principal objetivo que tiene el plan de reformas del sistema de pensiones, resulta extremadamente clara la subordinación de los objetivos económicos hacia los sociales. Expresiones como la siguiente demuestran que en su escala están antes los objetivos de equidad que los de eficiencia y que habiendo un *trade-off*, toma una opción: “debiera tomarse con precaución el uso de mecanismos que tiendan a sacrificar la cobertura en aras de la sostenibilidad” (Ob. cit.: 129). Es que las sugerencias acerca de las reformas en el sistema previsional, se enmarcan en un documento con un marco conceptual mucho más amplio y que exhorta a la consecución de los derechos sociales de ciudadanía en América Latina. Dada la importancia que tiene el sistema de pensiones (que pretendimos resaltar más arriba), éste no podía ser dejado de lado en el contexto de este análisis de la CEPAL. Por estas cuestiones es que el organismo expresa: “la titularidad y exigibilidad de los derechos (...) se refleja, en lo que respecta a la previsión social, en la necesidad de garantizar una vejez digna y segura, lo que requiere avanzar en materia de cobertura, solidaridad y viabilidad financiera. Estos objetivos son complementarios y deben estar presentes en todos los procesos de reforma” (Ob. cit.: 113).

La cobertura, por lo tanto, tiene un rol preponderante en estas propuestas de la CEPAL, señalándose como la principal tarea pendiente, y por su vínculo con la equidad forma parte de las funciones sociales que vimos en el Cuadro 1. La expansión de la cobertura tiene como meta la universalidad, pero como expresan Jiménez y Cuadros (2003: 127) en un artículo de la Revista de la CEPAL de hace siete años: “en el camino para alcanzarla se debe siempre velar por que quienes puedan cubrir sus necesidades de consumo en la vejez sobre la base de su propia capacidad de ahorro se vean alentados a hacerlo, permitiendo así que los escasos recursos públicos se orienten a los grupos de población que no tienen capacidad de ahorro”. El documento de 2006 reconoce esta realidad y plantea que se deben otorgar pensiones no contributivas (independientes del historial de aportes al régimen contributivo) focalizadas en la

población que llegue a la vejez sin el ingreso o los activos necesarios para su subsistencia. Vemos así que el tema de la pensión básica universal continúa estando muy lejos de los planteamientos de los organismos y no parece ser un tema que tenga cabida al menos en el corto plazo.

Por otro lado, la CEPAL expresa que dentro del sistema contributivo de pensiones también se deben generar mecanismos de solidaridad con los aportantes de menores ingresos y, como se expresaba en la cita anterior, no desincentivar el trabajo y el ahorro de quienes puedan hacerlo. Un punto central que sostiene el documento, es que la integración y compatibilidad de este sistema contributivo y del sistema no contributivo de pensiones mencionado anteriormente es fundamental en la búsqueda de mayor equidad, cobertura y eficiencia. Se sostiene que un buen diseño de compatibilidad entre ambos sistemas mitigaría los problemas de subdeclaración y los desincentivos hacia las formas de ahorro y trabajo formal que puede ocasionar la focalización del sistema no contributivo.

La CEPAL de los 2000 si bien le otorga preponderancia a los objetivos sociales, como mencionábamos tampoco deja de lado la importancia de la viabilidad financiera del sistema, y ello está relacionado con el tipo de financiamiento, que recordemos puede ser de reparto o capitalización, y que involucra el tipo de reforma paramétrica o estructural que se proyecte. En este punto, dado que los sistemas de pensiones en América Latina están condicionados por los factores o problemas que veíamos más arriba, el sistema de reparto clásico aunque presenta características apreciables en términos de solidaridad, en las condiciones actuales es inviable financieramente. El sistema de CPI, por otro lado, trae aparejados altos costos de transición de un régimen a otro que pueden afectar la viabilidad financiera del sistema, además de socavar la solidaridad que aunque la intenta remediar con pensiones mínimas garantizadas, éstas son restringidas a los individuos que hayan aportado un cierto número de años (comúnmente veinte años). Lo que propone concretamente entonces la CEPAL, es una evolución gradual (para evitar costos de transición) hacia “sistemas contributivos que combinen un componente unificado y reformado de reparto con uno de capitalización individual” (CEPAL, 2006: 145). El organismo propone específicamente entonces una reforma de tipo estructural de modelo mixto, que entre otras ventajas se le adjudica la de diversificar los riesgos que acarrearán uno y otro régimen.

Las dimensiones de nuestro marco analítico de contribuciones, prestaciones y administración combinarán en este modelo las características de los sistemas de reparto

y de CPI y por lo tanto serán duales: el componente de reparto tendrá contribuciones no definidas, prestaciones definidas y administración pública, y el componente de capitalización tendrá contribuciones definidas, prestaciones no definidas y administración privada (si bien muchas veces existen administradoras de fondos individuales de naturaleza pública compitiendo con las privadas).

Por último, el tema de la independencia política también es señalado entre los puntos a tener en cuenta para las reformas y, como vimos más arriba, es una de las críticas señaladas hacia los sistemas de reparto. En este sentido, se presenta a la permeabilidad política y los problemas de manejo que han ofrecido los regímenes de reparto clásicos como uno de los factores de las serias dificultades en materia de financiamiento que han presentado. Se procura desde este punto de vista, entonces, otorgarle al sistema mayor transparencia e inmunidad para reducir la discrecionalidad y reducir los problemas de sostenibilidad financiera.

En síntesis, la propuesta completa sería: “la combinación de un componente de reparto (con reglas claras de modificación de los parámetros)<sup>9</sup>, un esquema de capitalización (competitivo y de bajo costo)<sup>10</sup>, un pilar no contributivo garantizado para los adultos mayores en situación de pobreza y reglas solidarias para los aportantes con pensiones inadecuadas (financiadas por rentas generales o mediante solidaridad contributiva)” (CEPAL, 2006: 147). La CEPAL, sin embargo, realiza una advertencia que es que el punto de partida, las características que posea el sistema de pensiones, es un elemento fundamental que hay que tener en cuenta para la agenda de reformas. Aquellos países que hayan hecho reformas sustitutivas hacia regímenes de CPI y hayan superado los costos de transición, deben fortalecer la solidaridad y reducir los costos. Los que hayan incorporado un sistema mixto o paralelo deben consolidar los componentes de reparto e integrarlos complementariamente a los de capitalización. Y finalmente, los que han mantenido exclusivamente sistemas de reparto, deben realizar reformas paramétricas además de incorporar gradualmente un componente de capitalización individual. Independientemente de cómo se organicen los componentes contributivos del sistema, expresa el organismo, lo más importante es el fortalecimiento

---

<sup>9</sup> Si bien se propone una reforma estructural de carácter mixto donde el componente público continúe en funcionamiento, se hace especial hincapié en la necesidad además de reformas paramétricas de dicho componente.

<sup>10</sup> El problema de la competencia y la eficiencia mostrada por las administradoras privadas en América Latina ha sido puntualizado como un problema, pues se observa que la competencia tiende a la concentración y los beneficios no se extienden en última instancia a los usuarios.

del componente no contributivo y de los mecanismos de solidaridad, he aquí los énfasis de la propuesta.

### C) Cambios y Continuidades en las Propuestas

Muchos de los cambios y continuidades presentes entre las propuestas de la CEPAL de los 90's y de los 2000 pueden ser observados a simple vista. Para empezar, existen diferencias sustanciales en lo que podríamos denominar "actitud frente al tema". Mientras en las propuestas del primer período se realiza sobre todo una descripción de las reformas llevadas a cabo hasta ese momento en base a estudios de caso de expertos locales con visiones divergentes, se evalúan resultados, se relativiza el diseño del sistema de pensiones, se toma una actitud pasiva y se espera para que los años indiquen los impactos de las reformas; en las propuestas del segundo período, se elabora un documento que muestra a la CEPAL más tradicional, con una visión propia, íntegra y concreta, muestra una cara notablemente distinta, más agresiva frente al tema, más comprometida y crítica y propone alternativas, una línea programática y políticas específicas de forma detallada. En el Cuadro 3, podemos observar que la actitud frente al tema es claramente advertible, pues mientras en los 90's se define explícitamente acerca de solamente dos dimensiones, en los 2000 están identificadas las preferencias del organismo por todas ellas.

**Cuadro 3. Comparación de las propuestas de la CEPAL**

	<b>Década del 90</b>	<b>Década del 2000</b>
Objetivo Principal	Económico	Social
Financiamiento	X	Reparto y CPI
Contribuciones	X	No Definidas y Definidas
Prestaciones	X	Definidas y No Definidas
Administración	X	Pública y Privada
Independencia Política	Inmunidad	Inmunidad
Tipo de Reforma	X	Estructural (modelo mixto)

Nota: X= No realiza propuestas generales sino por casos

Fuente: elaboración propia

Concentrándonos en cada una de las dimensiones propuestas, en cuanto al objetivo principal que se busca mediante el sistema de pensiones, el primer período es mayormente economicista al plantear la necesidad de ir en busca de determinados objetivos económicos como base para la consecución posterior de objetivos sociales. En



los 2000, por el contrario, los objetivos sociales son priorizados y la expansión de la cobertura es declarada la meta principal y la gran tarea pendiente. Se visualiza allí la integración de elementos de seguros sociales (contributivos) con elementos de seguridad social (no contributivos) como la gran herramienta y el gran desafío que tiene la región para la consecución de dichos fines. Conviene aclarar que la CEPAL de esta última década no mantiene una posición dura y plantea la necesidad de también lograr sistemas que sean viables y sostenibles financieramente a corto y largo plazo.

En lo que respecta al tipo de reforma, que involucra aspectos como la naturaleza del financiamiento, las contribuciones, las prestaciones y la administración, las propuestas de la CEPAL del primer período se basan, como dijimos, en dieciséis expertos locales que realizan planteamientos para sus propios países y el documento lo que hace es sintetizarlas y aglutinarlas en un solo *paper*. De entre estos expertos, diez proponen reformas estructurales (un modelo sustitutivo, dos paralelos y siete mixtos), cuatro proponen reformas paramétricas y dos no realizan una recomendación específica. En las propuestas del segundo período, en cambio, observamos que la reforma propuesta en forma general es de tipo estructural en su modelo mixto, aunque hace la salvedad de que el punto de inicio de cada país es importante para continuar una línea de reforma específica. Si no somos tan exigentes, podemos observar algunas tendencias de continuidad en estos aspectos, pues la mayoría de los expertos de los 90's proponen reformas estructurales y de entre ellos, siete en su variante mixta.

Finalmente, la gran continuidad que podemos observar en la evolución de las propuestas es acerca de la posición con respecto a la independencia política. Se ha sostenido desde el inicio que la permeabilidad política ha sido y es un problema y por lo tanto se toma partido a favor de la inmunidad y de crear un diseño que aleje al sistema de pensiones de la discrecionalidad en el uso de sus reservas.

Acerca de la interpretación de estos cambios que ha experimentado la CEPAL en sus propuestas, cabría preguntarse si son producto de su adaptación al contexto internacional y/o de la influencia de este en el organismo. En este sentido, en el marco de una ola de ajuste estructural de carácter liberal en la región se observan propuestas que tienden hacia los objetivos económicos, y en el marco de una ola de gobiernos de izquierda se observan propuestas que tienden hacia los objetivos sociales.

Por último, resulta un ejercicio interesante evaluar el conjunto de las propuestas de la CEPAL de cada período en base al Cuadro 2 acerca de los modelos ideales de sistemas de pensiones. La conclusión que podemos obtener al respecto, es que en

ninguno de los dos casos el organismo toma posiciones ortodoxas y presenta elementos de los dos modelos ideales. Podríamos decir que, tradicionalmente más estatista, el organismo ha tornado a posiciones más moderadas y ha aceptado puntos de vista de corte liberal, como la admisión de objetivos económicos y el rol del sector privado.

## **CONCLUSIONES**

En el marco de un reconocimiento hacia la influencia que poseen los organismos internacionales en el diseño de las políticas domésticas de los países de la región, nos ha parecido interesante estudiar la evolución que han tenido las propuestas de la CEPAL en cuanto al sistema de pensiones se refiere.

En este sentido, el organismo ha mostrado variaciones interesantes en lo que respecta a la actitud tomada frente a la definición de sus preferencias. Desde una actitud más “evaluadora” en los 90’s, básicamente describiendo las reformas llevadas a cabo hasta ese momento, ha transitado hacia una actitud más “programática” en los 2000, proponiendo políticas específicas. De la misma manera, ha cambiado su énfasis en los objetivos del sistema de pensiones, cambiando los económicos del primer período por los sociales en el segundo. En cuanto al resto de las dimensiones, ha transitado en lo que se refiere al tipo de reforma, el régimen de financiamiento y la naturaleza de las contribuciones, de las prestaciones y de la administración, de un pluralismo relativista tomando propuestas divergentes de expertos locales para cada país en los 90’s, a una propuesta más general y concreta que plantea la necesidad de implementar reformas estructurales de carácter mixto (integración de un componente de reparto con uno de capitalización) con la combinación de componentes contributivos y no contributivos. Por último, la gran continuidad que se encuentra es su preferencia por la inmunidad en la dimensión de la independencia política. Con respecto a la interpretación que realizamos de los cambios observados, se refiere a la influencia que tendría el contexto internacional en las propuestas que realiza la CEPAL.

Para concluir, cabrían algunas reflexiones que han realizado algunos autores y que en lo personal suscribo: ¿Es aconsejable un modelo universal o una multiplicidad de modelos? ¿Habría que proponer modelos de sistemas de pensiones generales o habría que realizar múltiples modelos para distintos tipos de países agrupados según determinados criterios? ¿Las diferencias institucionales, de desarrollo y hasta culturales de los países de la región influyen en el éxito de las reformas, y habría que tenerlas en cuenta para el tipo de reforma propuesta?

## Bibliografía

- Busquets, José Miguel. 2005. "Capítulo 1: Welfare State y la reforma estructural de la seguridad social". En *Análisis comparado de las reformas de la seguridad social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*, Montevideo: Lapzus-ICP.
- CEPAL. 1991. "Sistemas de pensiones de América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma. Estudios de caso de América Latina y el Caribe, conclusiones y recomendaciones". En *Serie Financiamiento del desarrollo N° 9*, Santiago de Chile.
- CEPAL. 2006. "Capítulo IV: Sistemas de pensiones". En *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo: publicación de las Naciones Unidas, Pp. 113-148.
- Filgueira, Fernando. 1997. "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina". En Pérez Baltodano, Andrés (editor) *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Caracas: Nueva Sociedad, Pp. 67-96.
- Jiménez, Luis Felipe y Jessica Cuadros. 2003. "Ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina". En *Revista de la CEPAL N° 79*, abril, Pp. 117-132, Santiago de Chile.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1996. "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales". En *Revista de la CEPAL N° 60*, diciembre, Pp. 73-94, Santiago de Chile.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2004. "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina". En *Revista de la CEPAL N° 84*, diciembre, Pp. 59-82, Santiago de Chile.
- Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Bertranou. 1998. *Manual de economía de la seguridad social*, Montevideo: CLAEH.
- Uthoff, Andras. 1995. "Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe". En *Serie Financiamiento del desarrollo N° 29*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Uthoff, Andras. 1997. "Reformas de los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro". En *Revista de la CEPAL N° 63*, diciembre, Pp. 29-49, Santiago de Chile.

