

# ¿ESTÁ LATINOAMÉRICA ALEJÁNDOSE DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES DE PENSIONES?

POR FABIO BERTRANOU, ESTEBAN CALVO, Y EVELINA BERTRANOU\*

---

## Introducción

En 1981, Chile inició una ronda de reformas a los sistemas de pensiones que introdujo cuentas individuales de pensión de tipo obligatorio, alejándose así de los sistemas públicos. A principios de los 1990s, otros diez países Latinoamericanos siguieron el ejemplo de Chile. En años recientes, incluso antes del comienzo de la crisis financiera, una segunda ronda de reformas de pensiones fue iniciada para fortalecer el componente público del sistema y enfrentar los problemas creados por las cuentas individuales. El caso más extremo de contracción es Argentina, donde las cotizaciones obligatorias a las cuentas individuales fueron eliminadas a finales de 2008, volviendo así a un plan tradicional de beneficios definidos bajo un esquema de reparto. Este *tema en breve* analiza las dos rondas de reformas de pensiones en Latinoamérica para determinar si la región está alejándose de las pensiones basadas en cuentas individuales.<sup>1</sup> Aunque Latinoamérica es bastante heterogénea, sus mercados laborales y sus sistemas de seguridad social comparten características como una economía informal extensa y la desarticulación de una variedad de

instituciones que proveen protección de los ingresos durante la vejez. A esto se le suma la crisis financiera y la recesión económica de 2008-2009 que están poniendo nuevos desafíos a los sistemas basados en cuentas individuales.

## Primera Ronda de Reformas: Implementando las Cuentas Individuales

A principios de los 1990s, el temor a los desbalances fiscales y la mala administración de los sistemas de pensiones basados en esquemas de reparto llevó a diez países latinoamericanos a seguir a Chile en la implementación de cuentas individuales (ver Figura 1 en la página siguiente).<sup>2</sup> Aunque las reformas mejoraron la sustentabilidad en el tiempo de los sistemas, otros problemas se mantuvieron, entre ellos la baja cobertura, la contracción de las redes de seguridad social y la imperfección de los marcos regulatorios.

---

\* Fabio Bertranou es especialista principal en seguridad social para la Organización Internacional del Trabajo. Esteban Calvo es investigador graduado del Center for Retirement Research de Boston College (CRR). Evelina Bertranou es economista principal en el Matrix Knowledge Group. Los autores agradecen a Ignacio Álvarez, Barbara E. Kritzer, Vicente Montenegro, James Schulz, John B. Williamson y a sus colegas del CRR por sus comentarios y otras formas de ayuda en conexión con este *tema en breve*. Sin embargo, los autores son responsables por cualquier error o inexactitud.

FIGURA 1. INTRODUCCIÓN DE CUENTAS INDIVIDUALES DE PENSIÓN EN AMÉRICA LATINA Y RELACIÓN DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES CON EL SISTEMA EXISTENTE



\* Sistema de reparto reemplazado en 1981.

\*\* Re-nacionalizado en 2008

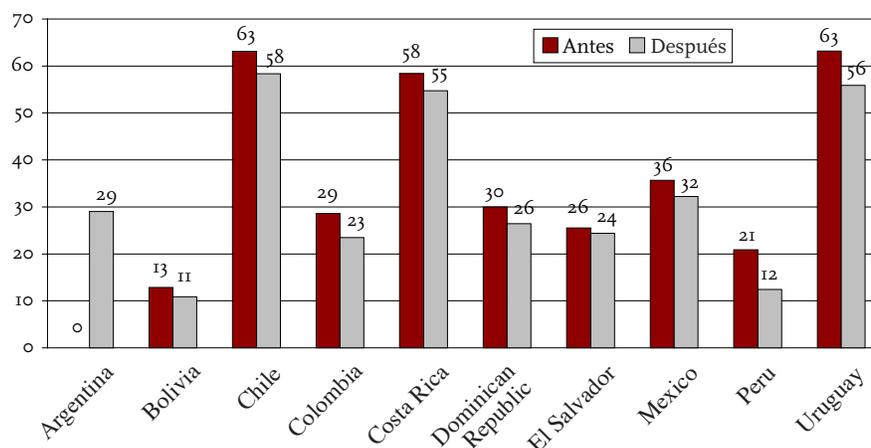
Fuentes: Elaboración de los autores basada en Meso-Lago (2004a); Gill, Packard y Yermo (2005); y la Administración del Sistema de Seguridad Social Estadounidense (2003-2008) y (2008b).

Las cuentas individuales tenían el objetivo de crear una conexión más fuerte entre beneficios y cotizaciones para que los trabajadores vieran sus cotizaciones como parte de su ahorro personal en vez de un impuesto. Se esperaba que esto motivara a los trabajadores a contribuir y aumentara la cobertura y las tasas de cumplimiento de las cotizaciones obligatorias. Sin embargo, la evidencia en Latinoamérica sugiere que la introducción de cuentas individuales no incrementó ni la cobertura ni las tasas de cumplimiento.<sup>3</sup> La figura 2 en la página siguiente muestra que las tasas de cobertura, medidas como la proporción de contribuyentes sobre la población económicamente activa en realidad disminuyeron luego de las reformas. Este resultado claramente ilustra que las características estructurales de los mercados laborales son más relevantes que el diseño del sistema de pensiones como motores de la cobertura.

Muchos otros factores – incluyendo los tipos de beneficios ofrecidos, los mecanismos de financiamiento, la administración y los incentivos – explican las variaciones en cobertura.<sup>4</sup> Por ejemplo, la reforma de 1994 en Argentina elevó la edad de jubilación y los periodos necesarios de cotización, creando así condiciones más estrictas para acceder a los beneficios y reduciendo la cobertura para la población de 65 años o más, de 78 por ciento en 1992 a 65 por ciento en los primeros años del siglo 21. Por otra parte, el desempleo, mercados laborales informales y factores culturales son fuertes determinantes del cumplimiento y tasas de cobertura. Además del fracaso de las cuentas individuales en expandir la cobertura, éstas también extrajeron parte de los mecanismos de “solidaridad” (o redistribución) de los esquemas de reparto.<sup>5</sup> Aunque con importantes limitaciones, los esquemas de reparto involucran no sólo redistribución intergeneracional (cotizaciones de trabajadores activos son usadas para pagar beneficios a los jubilados), sino también redistribución entre grupos de distintos ingresos. Las cuentas individuales, por el contrario, están basadas en ahorros personales y dejan la responsabilidad de redistribución de ingresos a las pensiones asistenciales y mínimas entregadas por programas estatales. A medida que la cobertura basada en cotizaciones ha disminuido o se ha mantenido estancada, las redes de asistencia social y los programas no contributivos han crecido en el número de beneficiarios en Chile, Colombia y varios otros países.

La tercera área de desafíos en las reformas de las cuentas individuales está relacionada con regulaciones imperfectas como la protección en contra de la interferencia política.<sup>6</sup> Aunque una motivación detrás de las reformas era crear sistemas de pensiones que estuvieran aislados de la intervención política, la evidencia sugiere que los sistemas reformados todavía son vulnerables a la manipulación política. Por ejemplo, regulaciones laxas llevaron a ambigüedades en la transición en Bolivia, y en los primeros años del siglo 21 le permitieron al gobierno de Argentina diferir su deuda a través de la colocación de bonos a compañías administradoras de fondos de pensiones hasta que finalmente se produjo un incumplimiento de pagos. Debido a bajas tasas de cobertura y una disminución de la solidaridad, los gobiernos siguen financiando una parte importante del costo de las pensiones, y las instituciones públicas continúan administrando los beneficios de jubilación, incluyendo beneficios definidos, beneficios mínimos garantizados y pensiones asistenciales. Las instituciones públicas también operan como avales del esquema privado de cuentas individuales. En suma, aunque las cuentas individu-

FIGURA 2. TASAS DE COBERTURA EN AMÉRICA LATINA ANTES Y DESPUÉS DE LA PRIMERA RONDA DE REFORMAS A LOS ANTIGUOS SISTEMAS DE PENSIONES



Notas: La cobertura es medida como contribuyentes/población económicamente activa en dos puntos temporales: 1) el año antes de la reforma; y 2) en 2002 para todos los países excepto República Dominicana (medida con datos de 2004).

Fuentes: Adaptado de Mesa-Lago (2005); Rofman y Luccetti (2006); y AIOS (2004).

ales juegan un rol importante en los sistemas reformados de pensiones en América Latina, su puesta en práctica no resultó en un completo repliegue de los gobiernos de los sistemas de pensiones.<sup>7</sup>

## Segunda Ronda de Reformas: Contrayendo y Mejorando las Cuentas Individuales

Durante los últimos años, Latinoamérica empezó una segunda ronda de reformas de pensiones en respuesta a las deficiencias de las cuentas individuales. El nuevo contexto político está marcado por gobiernos menos entusiastas con la privatización. Las reformas están resultando en una significativa vuelta a los componentes públicos de los tradicionales sistemas de apoyo a ingresos en la vejez para lograr un mejor balance entre riesgos sociales y ahorros individuales. El caso que mejor ilustra esta tendencia es Chile, donde una ley integral de pensiones fue aprobada en 2008.<sup>8</sup> Probablemente la crisis financiera de 2008-2009 reforzará los cambios de la segunda ronda de reformas en América Latina. El caso más extremo a la fecha es Argentina, que “re-nacionalizó” las cuentas individuales en parte como respuesta a la crisis financiera.

## La Contracción de las Cuentas Individuales y la Expansión de las Pensiones Públicas

Las instituciones públicas han mantenido un rol importante incluso después de la privatización. En la segunda ronda de reformas, la intervención directa de instituciones públicas en la oferta de pensiones ha sido reforzada de tres formas: 1) permitiendo a los trabajadores volver al esquema de reparto; 2) incorporando mecanismos de solidaridad y redistribución de ingresos; y 3) creando nuevos fondos públicos de reserva para pensiones.

*La opción entre cuentas individuales y de reparto.* La primera ronda de reformas generalmente estableció que los trabajadores nuevos debían ingresar a las cuentas individuales, sin ninguna opción de volver al esquema de reparto.<sup>9</sup> Quizás una de las transformaciones más radicales de la segunda ronda de reformas ha sido permitir a algunos trabajadores volver al esquema de reparto. Por ejemplo, en 2007 Perú permitió a los trabajadores inscritos en las cuentas individuales reingresar al esquema de reparto si habían contribuido a dicho esquema antes de 1996 y si cumplían con las condiciones para jubilarse bajo el esquema de reparto. Esta ley estaba dirigida a los trabajadores que hubieran recibido una pensión menor en el esquema de cuentas individuales. En 2008,

Uruguay también promulgó regulaciones que permitieron a algunos afiliados salir de las cuentas individuales y volver al esquema de beneficios definidos. Argentina llevó la reforma un poco más lejos antes de la “re-nacionalización” de 2008. Durante 2007, el gobierno cambió la afiliación regular al esquema de reparto para los trabajadores que estuvieran entrando al mercado laboral formal y – por un período de seis meses – permitió a los individuos que ya estaban en el esquema de cuentas individuales volver al sistema de reparto. Es interesante que de las personas que eran elegibles para el cambio, 80 por ciento se quedó en el esquema de cuentas individuales, lo que demuestra que la inercia es un resultado esperado cuando se introducen opciones en los sistemas de pensiones. Además, los trabajadores que estaban a 10 años de su jubilación y que tenían balances bajos en sus cuentas individuales fueron automáticamente

transferidos al esquema de reparto.<sup>10</sup> Encima de esto, el beneficio pagado por el esquema de reparto por cada año de contribución aumentó de 0.85 por ciento a 1.5 por ciento del promedio de los salarios previos al retiro.<sup>11</sup> Este cambio aumentó considerablemente la tasa de retorno para las cotizaciones hechas al esquema público de beneficio definido. A continuación, en 2008, Argentina decidió re-nacionalizar su esquema de cuentas individuales.<sup>12</sup> El gobierno justificó esta agresiva medida como una reacción a la crisis de los mercados financieros, aunque reducir el déficit fiscal era sin duda una motivación importante. La ley aprobada estableció que en enero de 2009 los fondos de las cuentas individuales serían absorbidos por el esquema público de reparto.

*Solidaridad y redistribución del ingreso.* La primera ronda de reformas al sistema de pensiones eliminó parcialmente importantes mecanismos de solidaridad y redistribución. Como respuesta, varios países introdujeron programas de transferencia de efectivo y expandieron las pensiones no contributivas (independientes de cotizaciones), financiadas a través de impuestos generales, para complementar las pensiones contributivas y proteger a los adultos mayores de la pobreza.<sup>13</sup> Por ejemplo, El Salvador creó un subsidio para los jubilados que reciben beneficios de las cuentas individuales que son menores a los que habrían recibido bajo el esquema de reparto. A principios de 2008, Chile aprobó una ley de reforma a las pensiones destinada a entregar beneficios universales y más equitativos. El nuevo sistema de “pensiones solidarias” gradualmente está reemplazando a las

pensiones asistenciales focalizadas y a las pensiones mínimas garantizadas con dos tipos de beneficios: una pensión no contributiva y una pensión complementaria para quienes han contribuido montos bajos al sistema privado. El beneficio mensual complementario empieza al nivel de la pensión solidaria no contributiva y termina alrededor de los 400 dólares. Además, entrega un crédito de impuesto de 15 por ciento por ahorros voluntarios, el que está enfocado a trabajadores de bajos ingresos. Otro caso interesante es Colombia, que en 2003 introdujo un fondo de pensiones solidario que paga beneficios sin cotizaciones y entrega un subsidio parcial a las cotizaciones de trabajadores de bajos ingresos. Aunque los mecanismos de solidaridad y redistribución de ingresos

han sido mejorados en otros países de la región, la reducción de la pobreza y la igualdad de género son consideradas piezas faltantes

o incompletas en las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina.<sup>14</sup>

*Fondos de reserva para pensiones públicas.* Los países latinoamericanos también han aprobado legislación que crea fondos de reserva para proporcionar más estabilidad financiera y reducir la carga sobre los ingresos generales que implican las obligaciones de las pensiones públicas.<sup>15</sup> Chile ha implementado dos fondos de reserva separados (el Fondo de Reserva de Pensión y el Fondo de Estabilización Económica y Social) en respuesta al gran superávit presupuestario atribuido a las inéditamente altas ventas de cobre en años recientes. La administración de ambos fondos no recae directamente en el gobierno, sino en el Banco Central (65 por ciento de los fondos) y terceros (35 por ciento de los fondos). En Argentina, un banco público supervisado por múltiples instituciones administra el Fondo de Sostenibilidad, y un comité con miembros de diferentes agencias supervisa las decisiones de inversión.

## Mejora de las Cuentas Individuales

Los gobiernos y administradoras privadas han reconocido abiertamente las deficiencias de las cuentas individuales y la necesidad de intervenir. Sin embargo, este reconocimiento no necesariamente significa la eliminación de las cuentas individuales, como sucedió en Argentina. La segunda ronda de reformas de pensiones en América Latina ha consistido también

---

*Reformas recientes destinadas a corregir los defectos de las IRAs y fortalecer las redes de seguridad social.*

---

en revisar las cuentas individuales y corregir sus deficiencias. Existen al menos tres áreas de reforma dirigidas a mejorar las cuentas individuales: (1) extender las cotizaciones obligatorias a los trabajadores que no están actualmente cubiertos; (2) bajar los costos para los que ya tienen cuentas; y (3) cambiar las reglas de inversión de los activos de pensiones.

*Expansión de la cobertura.* La primera ronda de reformas a las pensiones generalmente estableció cuentas individuales de tipo voluntario para los trabajadores independientes. La segunda ronda extiende la participación obligatoria a estos trabajadores.<sup>16</sup> Por ejemplo, siguiendo a Costa Rica y Colombia, Chile comenzará a requerir que los trabajadores independientes gradualmente se incorporen al esquema de cuentas individuales obligatorias durante los próximos siete años. México ha implementado medidas similares para los trabajadores independientes y ha extendido las cuentas individuales obligatorias a los empleados públicos federales. Otros países como Perú también están discutiendo cotizaciones obligatorias para todas las categorías de trabajadores.

*Menores costos de las cuentas individuales.* Las altas comisiones de administración y primas para sobrevivientes y seguros de invalidez han bajado las tasas de retorno para las personas que tienen cuentas individuales y han producido grandes ganancias para muchas administradoras de fondos y compañías de seguros. El problema se ha agravado debido a la falta de conocimiento de los participantes acerca de la importancia de las comisiones.<sup>17</sup> Con el fin de bajar los costos para las personas que tienen cuentas individuales se han implementado una variedad de medidas.<sup>18</sup> Por ejemplo, en 2008 México creó un indicador para ayudar a las personas que tienen cuentas individuales a comparar la tasa de retorno neta de las distintas compañías administradoras de fondos. A quienes recién entran a la fuerza laboral y no elijen una administradora se les asigna aquella que tiene la tasa de retorno más alta. Los traspasos entre compañías están permitidos una vez al año, pero el cambio a una de mayor retorno está ahora permitido sin restricciones. Además, ahora las compañías pueden cobrar una comisión a los balances de las cuentas, pero no a las cotizaciones mensuales. Países como El Salvador, Chile y Perú siguieron un camino similar. Aunque se espera que estas políticas tengan efectos positivos, es difícil predecir su magnitud. Algunos de los instrumentos para inducir menores costos se basan en rendimientos pasados; por lo tanto, su efectividad actual es incierta.

*Reglas de inversión para activos de pensiones.* Los portafolios de inversión han estado fuertemente concentrados en bonos gubernamentales, pero durante la segunda ronda de reformas nuevos tipos de instrumentos y estrategias de inversión han sido autorizados. Numerosos países han implementado estos cambios, incluyendo Chile, Colombia, México y Perú.<sup>19</sup> Otra forma de lidiar con el riesgo ha sido la implementación de multifondos, en los que los trabajadores asegurados pueden elegir entre varios portafolios según su riesgo. No está claro que los multifondos realmente contribuyan a la cultura financiera y den retornos adecuados para el trabajador asegurado promedio. Más aún, la reciente turbulencia de los mercados financieros resultó en serias disminuciones en los activos de las cuentas individuales, sugiriendo que éstas estaban demasiado expuestas a los riesgos del mercado. Numerosas y razonables inquietudes surgen acerca de si el dejar que los trabajadores elijan portafolios riesgosos es una política de “seguridad social” adecuada.

## Conclusión

Este *tema en breve* examina si las cuentas individuales se están contrayendo en América Latina. Aunque la idea es provocativa, concluimos que el concepto de “contracción” por sí solo no es suficiente para caracterizar las nuevas políticas y la economía política de las reformas a las pensiones. Contrariamente a los que ocurrió en los 1980s y 90s, las reformas a las pensiones en América Latina en los años más recientes han combinado la contracción con la mejora de las cuentas individuales.

Durante el período de implementación, diez países Latinoamericanos introdujeron cuentas individuales obligatorias como reemplazo total o parcial de los antiguos esquemas públicos de reparto. Un aspecto notable de la primera ronda de reformas de pensiones es que, aunque introdujo cambios sustanciales en financiamiento y administración, en la mayoría de los países las instituciones públicas asumieron un rol crucial no sólo como agentes reguladores, sino también como administradoras y financiadoras de beneficios mínimos garantizados y pensiones asistenciales.

La segunda ronda de reformas a las pensiones, iniciada después de 2005, ha reforzado el involucramiento de las instituciones públicas en el sistema de pensiones. Además, numerosos países han introducido medidas para mejorar las cuentas individuales.

La idea fuerza detrás de la segunda ronda de reformas ha sido aumentar la cobertura, la equidad y la eficiencia del sistema. Con la excepción de Argentina, que re-nacionalizó su sistema de pensiones, la segunda ronda de reformas parece ser menos radical comparada con los cambios rupturistas introducidos durante la primera ronda.

Las recetas dominantes de política pública en boga durante la primera ronda de reformas en Latinoamérica han sido claramente reevaluadas. A medida que los países comenzaron la segunda ronda de reformas, el Banco Mundial – y otras organizaciones internacionales que promovieron las reformas de pensiones que introdujeron cuentas individuales – han reconocido que se debe poner más atención a los mecanismos para reducir la pobreza durante la vejez, para expandir la cobertura y la igualdad, y para proteger a los participantes de los riesgos del mercado. El rol fundamental de las pensiones universales y no-contributivas ha sido ampliamente reconocido. Los desafíos que enfrentan los países que han introducido cuentas individuales, los cambios en las instituciones financieras internacionales y la reciente crisis financiera pueden haber moderado el entusiasmo de otros países de aplicar el mismo tipo de reformas. Autoridades alrededor del mundo podrían beneficiarse de una visión más cercana a estos cambios en las políticas de pensiones.

---

# APÉNDICE

---

Este apéndice describe detalles de la estructura y reformas de las pensiones en América Latina.<sup>20</sup>

## Argentina

Este es el único caso de una contracción completa del sistema de cuentas individuales. Las cuentas individuales fueron introducidas en 1994, reformadas en 2007 para permitir la opción de volver al esquema de beneficios definidos del esquema de reparto, y finalmente eliminadas a favor de cotizaciones obligatorias en 2008. El sistema actual es, por lo tanto, completamente de reparto y beneficios definidos.

### *Implementación de las Cuentas Individuales*

La reforma implementada en 1994 creó un sistema mixto que tenía componentes públicos y privados. El sistema reformado cubría tanto a trabajadores empleados como a los independientes con una estructura tripartita: 1) una pensión universal pública proporcional a los años de servicio e independiente de los ingresos; 2) una pensión pública en relación a los ingresos para contribuyentes reformado sistema antiguo; y 3) la opción entre un plan público de cotizaciones definidas y una cuenta individual privada basada en los ingresos posteriores a la reforma. Las cuentas individuales eran la opción por defecto, sin la posibilidad de volver al sistema público. Esquemas separados aún operan para los siguientes grupos: fuerzas armadas, fuerzas de seguridad y la policía; empleados públicos de algunas provincias y municipalidades; y otros grupos, incluyendo profesores y autoridades judiciales.

El componente público era administrado por el Estado y financiado con ingresos generales y cotizaciones de los empleados y empleadores. El componente privado era manejado por administradoras privadas de fondos y completamente financiado a través de las cotizaciones de los empleados. Para los trabajadores en el sistema público, las cotizaciones de los empleadores continúan financiando los beneficios. Aparte de estas cotizaciones, las pensiones eran financiados por el gobierno a través de ingresos generales e impuestos destinados a la seguridad social. El gobierno también contribuía a las pensiones por discapacidad y de sobrevivencia de personas aseguradas que estaban en transición<sup>21</sup> si optaban por el esquema financiado.

Para recibir una pensión, las personas debían haber contribuido al sistema por un período de al menos 30 años (previo a la reforma eran 20 años para mujeres y 25 años para hombres) y satisfacer la edad requerida (la que aumentó en 5 años, a 60 para mujeres y 65 para hombres). Los mayores de 70 con 10 años de cotizaciones reciben una pensión avanzada.

La Superintendencia de Jubilación y Administradoras de Fondos de Pensiones estaban encargadas de vigilar las administradoras de fondos y el esquema de cuentas individuales en su totalidad. La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) administra el esquema de reparto.

### *Contracción y Mejora de las Cuentas Individuales*

En 2007 el gobierno introdujo un número de reformas:

- 1) Bajo las nuevas regulaciones, los asegurados pudieron moverse entre los esquemas de reparto y cuentas individuales cada cinco años. Después de la reforma, individuos que ya estaban en el esquema financiado tenían un período de seis meses para volver al esquema de reparto. Para los nuevos contribuyentes, salvo que eligieran una opción durante los primeros 90 días, por defecto se les asignaba al esquema de reparto.
- 2) Los individuos que estuvieran cerca de la edad de jubilación (es decir, 10 años antes) y tuvieran balances bajos en sus cuentas individuales (balances que en ese momento no equivalían a la pensión mínima pagada por el Estado bajo el esquema de reparto) eran automáticamente transferidos al esquema de reparto.
- 3) Con el objetivo de incrementar la cobertura, las condiciones para poder acceder a una pensión se hicieron más flexibles. Por un tiempo definido, todos los individuos en edad de jubilarse que no tuvieran los 30 años de cotizaciones requeridos podían acceder a pensiones reducidas.
- 4) Durante la recesión económica de Argentina a fines de 2001, el gobierno aumentó los ingresos de los trabajadores al bajar sus tasas de cotización de 11 por ciento a 5 por ciento para los esquemas de reparto y cuentas individu-

ales. A principios de 2002, el gobierno volvió a subir las cotizaciones al 11 por ciento de los ingresos para los trabajadores en el sistema público y aumentó la tasa individual para las cuentas privadas a 7 por ciento. En 2008, las tasas de cotización de los trabajadores fueron igualadas para ambos esquemas en 11 por ciento de los ingresos.

- 5) Con el objetivo de proveer garantías para el esquema de reparto, se creó un fondo 'sustentable'. El fondo comenzó con 6,45 mil millones de dólares en activos de la ANSES y es financiado por los excedentes anuales de ANSES. El fondo puede ser usado sólo para pagar pensiones públicas.
- 6) Antes de las reformas de 2007, las administradoras de fondos de pensiones tenían libertad para definir sus aranceles, siempre como porcentaje de las cotizaciones (aunque medidos como porcentaje de los salarios). Estos aranceles eran usados para cubrir los costos administrativos y los seguros de discapacidad y sobrevivencia. Las tarifas administrativas han cambiado; antes de la reforma, eran en promedio del 2,5 por ciento de los salarios (de los cuales el 1,1 por ciento era costo administrativo y un 1,4 por ciento era para seguros). En 2007 el gobierno estableció un nivel máximo de arancel del 1 por ciento de los salarios.
- 7) Antes de las reformas de 2007, las administradoras de fondos de pensiones tenían que comprar una póliza de seguro para cubrir el costo de la renta vitalicia (fondos netos acumulados en la cuenta individual) en caso que el trabajador falleciera o quedara discapacitado. La cobertura no era universal, ya que sólo incluía a aquellos que habían contribuido regularmente. En 2007 el gobierno eliminó el esquema de seguros por discapacidad y los beneficios por sobrevivencia en el sistema privado, reemplazándolos por un mecanismo cooperativo que incluía a todos los fondos de pensiones.
- 8) Las administradoras de fondos de pensiones seleccionaban su estructura de portafolio de un vasto conjunto de posibilidades. La ley de 1994 estableció límites máximos de concentración por tipo de instrumento y asegurador.

Luego de las reformas de 2007 la lista de inversiones autorizadas incluyeron un nuevo 'tipo' de instrumento: acciones, instrumentos de deuda y de financiamiento de mediano y largo plazo para proyectos de infraestructura o proyectos productivos. Los fondos de pensiones tenían que invertir al menos 5 por ciento y hasta 20 por ciento de sus activos en este nuevo tipo de instrumento para así promover la actividad económica local.

En 2008, Argentina llevó las reformas un paso más adelante y el Congreso aprobó una nueva ley de "re-nacionalización" del sistema de pensiones. Esto significó el final de las cuentas individuales para cotizaciones obligatorias y la conversión total al sistema de reparto de beneficios definidos. La ANSES tomó posesión de los activos administrados por los fondos privados de pensiones y las pensiones pagadas por ellos. Las compañías de seguros siguieron pagando las rentas vitalicias pactadas antes de la reforma de 2008.

## Bolivia

### *Implementación de las Cuentas Individuales*

La reforma estructural que introdujo las cuentas individuales en Bolivia fue implementada en 1997. El esquema de reparto de beneficios definidos fue completamente cerrado y las cotizaciones del sistema antiguo fueron transferidas al nuevo sistema. Mientras la participación de nuevos trabajadores en las cuentas individuales es obligatoria, los trabajadores independientes pueden entrar al sistema de forma voluntaria. No hay un sistema separado para los empleados públicos.

Los beneficios de las cuentas individuales están completamente financiados con las cotizaciones de los trabajadores. El gobierno contribuye como empleador, paga un bono de reconocimiento por cotizaciones al sistema antiguo y financia pensiones correspondientes al sistema antiguo. Con excepción del gobierno, otros empleadores no hacen cotizaciones.

La edad de jubilación fue aumentada y fijada en 65 años para hombres y mujeres, o a cualquier edad si el capital acumulado en la cuenta individual es suficiente para financiar una pensión mensual equivalente al 70 por ciento del sueldo promedio del asegurado durante los últimos 5 años. Para el pago, sólo están permitidas las rentas vitalicias.

El sistema está supervisado por la Superintendencia de Pensiones, Bonos y Seguros, la que define las reglas de inversión para las administradoras de fondos de pensiones.

### *Contracción y Mejora de las Cuentas Individuales*

Una pequeña pensión universal contributiva fue implementada en 2002. Este beneficio solidario (Bonosol) es financiado por la privatización de compañías estatales y es pagado por los ciudadanos residentes nacidos antes de enero de 1974 que han alcanzado la edad de jubilación. Cada cinco años, los montos del beneficio son recalculados por la Superintendencia de Pensiones, Bonos y Seguros.

El programa Bonosol fue modificado en 2008 y reemplazado por Renta Dignidad. El programa es todavía universal, sin embargo, los beneficios son mayores para los que no tienen pensiones contributivas. Además de financiar un fondo solidario para complementar pensiones para los que ganan menos, un proyecto de reforma de pensiones enviado al Parlamento en Julio del 2008 propone modificaciones adicionales: bajar la edad de jubilación a 60 años, crear una agencia de gobierno para reemplazar las dos compañías administradoras de fondos de pensiones existentes, obligar a los empleadores a contribuir, y permitir la jubilación a cualquier edad si la cuenta individual entrega una pensión de 60 por ciento o más del salario promedio de los trabajadores durante los últimos 5 años.

## Chile

### *Implementación de las Cuentas Individuales*

En 1981, Chile fue el primer país en introducir un esquema de cuentas individuales y reducir progresivamente el esquema de reparto. Mientras la participación en las cuentas individuales es obligatoria para los nuevos empleados asalariados, la afiliación por parte de trabajadores independientes es voluntaria. No hay un sistema separado para empleados públicos. Sólo las fuerzas armadas y de seguridad tienen un programa separado de beneficios definidos.

Las contribuciones fueron sustancialmente reducidos al eliminar las cotizaciones de los empleadores. Las cotizaciones de los empleados para sus pensiones fueron fijadas en 10 por ciento de sus salarios más

cerca de 2,4 por ciento por aranceles administrativos y primas de seguros. Los empleadores sólo hacen cotizaciones para los empleados que trabajan en condiciones arduas. El gobierno cubre las pensiones mínimas garantizadas y pensiones de asistencia social, y ofrece seguros cuando se necesitan para financiar el programa.

La edad de jubilación fue fijada en 60 años para las mujeres y en 65 para los hombres, permitiendo el retiro temprano a aquellos trabajadores con balances suficientes para financiar rentas vitalicias mayores al 50 por ciento de sus salarios previos al retiro, o mayores que el 50 por ciento de la pensión mínima. Las opciones de pago son rentas vitalicias, retiro programado y una combinación de ambas. El gobierno garantiza una pensión mínima del 61 por ciento del salario mínimo de 1982 a trabajadores que contribuyeron al menos 20 años, pero que no tienen suficientes fondos para alcanzar la pensión mínima, y a los jubilados que han elegido retiro programado, pero viven más tiempo del esperado y han agotado sus fondos. El valor de la pensión mínima ha sido ajustado de acuerdo al Índice de Precios del Consumidor.

El esquema de cuentas individuales ha sido supervisado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), institución que fue reformulada como la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) bajo la reforma de 2008.

### *Contracción y Mejora de las Cuentas Individuales*

En 2002, se adoptó un formato de multifondos. Hombres menores de 55 años y mujeres menores de 50 pueden escoger entre cinco tipos de fondos que ofrecen distintos grados de riesgos (A, B, C, D y E), mientras hombres y mujeres de mayor edad sólo pueden escoger entre cuatro fondos de relativamente menor riesgo, y jubilados sólo pueden escoger entre tres fondos de menor riesgo relativo. Los balances de las cotizaciones obligatorias pueden ser distribuidos entre dos fondos diferentes al interior de una administradora de fondos de pensiones. Las reglas de inversión han sido modificadas para permitir más activos extranjeros en los portafolios de los fondos de pensiones. Para los pagos, una combinación de opciones (renta vitalicia y retiro programado) está permitida.

En 2007, las reglas para la jubilación prematura fueron cambiadas, haciéndose más estrictas para desincentivar la salida temprana de la fuerza laboral

con pensiones relativamente bajas. Las nuevas reglas establecen que los fondos acumulados deben ser suficientes para financiar rentas vitalicias mayores que el 58 por ciento de los salarios anteriores a la jubilación o mayores que el 150 por ciento de la pensión mínima.

En 2008, Chile introdujo cambios significativos al sistema de pensiones. El programa de pensión mínima garantizada fue combinado con el programa de beneficios de asistencia social, creando una institución pública que maneja dos tipos de beneficios: un beneficio mínimo no contributivo pagado al 60 por ciento más pobre de los ancianos y un beneficio complementario para los trabajadores con balances bajos en sus cuentas individuales. Las cotizaciones sobre el salario no fueron incrementadas; sin embargo, el pago de las primas de los seguros por discapacidad y sobrevivencia cambió desde los empleados hacia los empleadores en julio de 2009. Esta cobertura ahora también alcanza a los hombres viudos. Los trabajadores independientes tendrán que incorporarse gradualmente al esquema de cuentas individuales. Esquemas ocupacionales voluntarios también han sido introducidos como complemento a las cuentas individuales obligatorias y los ahorros individuales voluntarios. En suma, el sistema de pensiones ha ganado en cobertura, en la generosidad de los beneficios y en coordinación.

## Colombia

### *Implementación de las Cuentas Individuales*

La reforma estructural empezó en 1994 luego de que el Congreso aprobara una ley de gran amplitud reformando los sistemas de pensiones y de salud. Cuentas individuales fueron introducidas a los sistemas de pensiones. Los trabajadores pueden decidir entre permanecer en el esquema reformado de reparto de beneficios definidos o moverse al sistema administrado privadamente. La participación en las cuentas individuales es voluntaria para trabajadores nuevos, quienes pueden cambiarse entre los dos sistemas. Sistemas separados para empleados públicos y otros grupos de trabajadores todavía existen.

El total de las cotizaciones al esquema de financiamiento completo es de 15,5 por ciento de los salarios, lo que incluye 10 por ciento para las cuentas indi-

viduales, 4 por ciento para aranceles administrativos y primas de seguros y 1,5 por ciento para el Fondo de Pensiones Mínimas Garantizadas. Los trabajadores de altos ingresos tienen una contribución adicional, la que financia el Fondo de Pensiones Solidarias. Los recursos del Fondo de Pensiones Solidarias son usados para pagar beneficios de asistencia social y para financiar un subsidio que iguala las cotizaciones de trabajadores de bajos ingresos en el esquema de cotizaciones de beneficios definidos. La contribución de 15,5 por ciento es compartida por empleadores (11,63 por ciento) y trabajadores (3,88 por ciento).

La edad de jubilación fue armonizada y elevada a 57 años para mujeres y 62 para hombres. En el esquema de cuentas individuales, no hay edad mínima de jubilación, pero sí se requiere un balance mínimo en la cuenta. Las opciones de pago son rentas vitalicias o retiro programado.

El esquema de cuentas individuales es supervisado por la Superintendencia de Bancos y el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. COLPENSIONES (el que antes era el Instituto de Seguridad Social) administra el programa público a nivel nacional y supervisa los fondos regionales y las oficinas locales.

### *Contracción y Mejora de las Cuentas Individuales*

Un Fondo Solidario de Pensiones y un Fondo de Pensiones Mínimas Garantizadas fueron añadidas al sistema. El Fondo Solidario de Pensiones paga beneficios no contributivos e iguala las cotizaciones de trabajadores formales de bajos ingresos. Además, numerosas modificaciones legales han introducido nuevos esquemas y formas de financiamiento para mejorar la equidad y solidaridad del sistema. Por ejemplo, Colombia abolió las pensiones privilegiadas y comenzará a incrementar la edad de jubilación y a requerir que los trabajadores independientes se unan gradualmente al sistema de cuentas individuales. También, en 2008, un proyecto fue enviado al Congreso proponiendo que el esquema de cuentas individuales introduzca el formato de “multifondos” que le permita a los afiliados escoger entre tres tipos diferentes de portafolios de inversión. El proyecto también requiere que cada compañía administradora entregue una tasa de retorno mínima por cada tipo de fondo de pensión, además de una tasa mínima de retorno sobre la tasa anual promedio de retorno de todas las administradoras de fondos del sistema

## Costa Rica

### *Implementación de las Cuentas Individuales*

En 2001, Costa Rica introdujo las cuentas individuales como complemento al esquema de pensiones de reparto. El resultado es un sistema de pensiones mixto. Empleados del sector público y privado así como trabajadores independientes están cubiertos bajo el esquema de reparto, pero las cuentas individuales son obligatorias sólo para los empleados del sector privado y público. Todavía existen sistemas especiales para profesores y empleados del Departamento de Justicia.

Las cotizaciones a las cuentas individuales son del 1 por ciento de los ingresos de los trabajadores y del 1,75 por ciento de las planillas de los empleadores. El esquema de reparto está financiado por cotizaciones de trabajadores, empleadores y del gobierno. Los trabajadores contribuyen con el 2,5 por ciento de su sueldo bruto y los empleadores contribuyen con 4,75 por ciento de sus planillas. Los trabajadores independientes contribuyen con entre 4,75 y 7,25 por ciento del total bruto de sus ingresos declarados. Además, el gobierno contribuye con 0,25 por ciento del ingreso bruto de todos los trabajadores.

Las edades de jubilación son 61 años y 11 meses para hombres y 59 años y 11 meses para mujeres. Adicionalmente, bajo el esquema de reparto, los beneficiarios deben haber contribuido por 240 meses. Las personas de 65 años que tengan al menos 15 años de cotizaciones pueden tener un beneficio de pensión reducida.

Las cuentas individuales son administradas por Operarios de Pensiones, los que son regulados y supervisados por la Superintendencia de Pensiones. Además, el Consejo Nacional para la Supervisión del Sistema Financiero provee de regulación de vigilancia. El esquema de reparto está administrado por el Fondo de Seguro Social, el que es dirigido por un presidente ejecutivo y un directorio de nueve miembros.

### *Contracción y Mejora de las Cuentas Individuales*

- 1) Con el objetivo de garantizar solvencia a largo plazo del sistema, el año 2006 se implementaron cambios significativos al esquema de reparto. Los trabajadores mayores de 65 años no fueron

afectados, y las reglas de transición rigen para los trabajadores de entre 45 y 55 años. Para trabajadores menores de 45 años, los siguientes cambios fueron introducidos:

- 2) La tasa de contribución combinada de empleados, empleadores y del gobierno será gradualmente elevada durante un periodo de 30 años desde 7,5 por ciento de los ingresos a 10,5 por ciento.
- 3) La nueva base para calcular los beneficios está dada por los ingresos promedio de los últimos 20 años, ajustados por inflación, reemplazando al anterior método en el que se tomaban las cotizaciones de los 48 meses más altos durante los últimos cinco años de cobertura.
- 4) El número mínimo de cotizaciones mensuales fue elevada de 240 a 300.
- 5) Un beneficio de discapacidad separado -50 por ciento del beneficio de discapacidad total- fue fijado para los trabajadores mayores de 48 años que tuvieran al menos cinco años de cotizaciones. La regla de 10 años de cotizaciones continúa para todos los trabajadores.

## República Dominicana

### *Implementación de las Cuentas Individuales*

La reforma implementada en 2003 reemplazó el antiguo esquema de reparto por cuentas individuales obligatorias para todos los trabajadores del sector público y privado, los empleadores y los ciudadanos dominicanos que viven en el exterior, pero no para los trabajadores independientes. Durante la transición, la cobertura era obligatoria para los empleados del sector privado menores de 45 años en 2003, pero voluntaria para los trabajadores mayores de 45 años y los actuales empleados del sector público. El sistema reformado también incluye una pensión de asistencia social para los que están severamente discapacitados, los indigentes, los cesantes y los trabajadores independientes que ganan menos que el salario mínimo.

Las cuentas individuales están financiadas completamente por las cotizaciones obligatorias de la persona asegurada y por el empleador. La persona asegurada contribuye 4,4 por ciento de los ingresos cubiertos hasta 20 veces el salario mínimo, con 2,87 por ciento de ingresos cubiertos yendo directamente a

la cuenta individual, 1 por ciento al seguro de discapacidad y sobrevivencia, 0,5 por ciento a aranceles administrativos de las administradoras de fondos y 0,07 por ciento para cubrir costos operativos de la institución supervisora. El gobierno garantiza una pensión mínima y financia el costo total de la pensión de asistencia social.

Los beneficios de las cuentas individuales pueden ser reclamados a la edad de 60 con 30 años de cotizaciones o más, o tan pronto como a los 55 años si el balance de la cuenta individual es por lo menos equivalente a la pensión mínima. También están disponibles beneficios tempranos a la edad de 57 para trabajadores cesantes que tengan al menos 300 meses de cotizaciones, o beneficios reducidos si tienen menos de 300 meses. La actividad remunerada puede continuar después de reclamar los beneficios y éstos no pueden ser pagados en el extranjero. La pensión de asistencia social depende de los ingresos y se paga a los indigentes a los 60 años.

La autoridad en el sistema de pensiones es el Directorio Nacional de Seguridad Social y la institución que entrega supervisión general es la Superintendencia de Pensiones.

### *Contracción y Mejora de las Cuentas Individuales*

Hay un plan para implementar un sistema de cuentas individuales obligatorias subvencionadas para los trabajadores independientes.

## El Salvador

### *Implementación de las Cuentas Individuales*

La reforma fue implementada en 1998, cuando el país reemplazó el antiguo sistema de pensiones y lo privatizó completamente. Todos los nuevos empleados y los trabajadores jóvenes (los que tenían menos de 36 años en 1998) tuvieron que unirse al sistema de financiamiento completo. El sistema antiguo permaneció funcionando para los trabajadores más viejos (hombres asegurados mayores de 55 años y mujeres mayores de 50) pero ha sido gradualmente eliminado. La participación en el nuevo sistema era voluntaria para los que tenían entre 36 y 55 (hombres) o 50 (mujeres) al momento de la reforma. La participación para los trabajadores independientes y los dueños de pequeñas empresas es también voluntaria.

Bajo el esquema financiado, las tasas de contribución fueron inicialmente fijadas en 4,5 por ciento – aproximadamente dos tercios pagables por empleadores y un tercio por los trabajadores. Además, los trabajadores tenían que pagar una prima de seguro para cubrir los riesgos de invalidez y sobrevivencia como también aranceles administrativos cobrados por las administradoras de fondos. Para los que quedaron en el sistema antiguo, y como forma de entregar un incentivo a los afiliados para cambiarse al nuevo sistema, las tasas de contribución fueron fijadas en 8 por ciento. Actualmente, en el sistema financiado, las tasas totales de contribución son muy similares tanto para los empleadores como los empleados -6,75 por ciento y 6,25 por ciento, respectivamente. En el esquema de reparto, las tasas de contribución son de 7 por ciento para los empleadores y empleados. Las cotizaciones voluntarias para los trabajadores independientes son de 13 por ciento de los ingresos cubiertos declarados, además de hasta 3 por ciento de los ingresos cubiertos declarados para seguros de invalidez y sobrevivencia y aranceles administrativos.

El derecho a pensión requiere de 25 años de cotizaciones. Las edades exigidas son de 60 para hombres y 55 para mujeres. Sin embargo, bajo los dos sistemas, los trabajadores con 30 años de cotizaciones pueden jubilarse sin importar su edad. El gobierno garantiza una pensión mínima para los asegurados bajo el nuevo sistema. Además de los requisitos previos, el acceso a la pensión mínima garantizada – subsidiada por el gobierno – está restringida a los individuos asegurados para los que su pensión (basada en el valor del capital acumulado más intereses capitalizados) sea menor que la pensión mínima fijada por ley y no tengan otros ingresos.

Las cuentas individuales son operadas por compañías administradoras de fondos de pensiones, las que son supervisadas por la Superintendencia de Pensiones. El esquema de reparto es administrado por el Instituto de Seguro Social, el que es supervisado por un consejo de 12 directores, incluyendo al Ministro del Trabajo, representantes de otros ministerios, el Director del Seguro Social y representantes administrativos, del trabajo y otros grupos profesionales.

### *Contracción y Mejora de las Cuentas Individuales*

Desde finales de 2003, los pensionados que se jubilan bajo el nuevo sistema y cuyas pensiones son menores que los que hubieran recibido si se hubieran quedado en el antiguo esquema de reparto, reciben un ben-

eficio adicional subsidiado por el gobierno. Además, un número de reformas ha sido introducido en los últimos años para mejorar el sistema de cuentas individuales:

- 1) Con el objetivo de incentivar la jubilación tardía y aumentar los balances de las cuentas individuales, el gobierno estableció que, sin importar tener 30 años de cotizaciones, la edad mínima de retiro es de 60 años para hombres y 55 para mujeres.
- 2) Comenzando a mediados de 2006, las administradoras de fondos debían bajar sus aranceles administrativos para permitir a los trabajadores ahorrar más dinero para su jubilación. La máxima tarifa combinada que podían cobrar por costos administrativos y seguros de invalidez y sobrevivencia fue disminuida de 3 a 2,7 por ciento de los ingresos, y los costos fueron transferidos desde el trabajador al empleador.
- 3) Para reducir los costos vinculados a continuas transferencias entre las dos administradoras privadas de fondos del país, los trabajadores tendrán que permanecer en uno de los fondos por al menos un año, en vez de sólo seis meses.

## México

### *Implementación de las Cuentas Individuales*

En 1997 México implementó cuentas individuales con el objetivo de reemplazar el esquema de reparto en el largo plazo. El sistema de reparto continuó cubriendo a algunos empleados de cooperativas y sindicatos que se habían incorporado antes de 1997. Las cuentas individuales son obligatorias para todos los empleados del sector privado y miembros de cooperativas que se hayan incorporado a la fuerza laboral después de 1997.

La participación de los trabajadores del sector público que no están cubiertos por otros sistemas es voluntaria. Todavía existen sistemas especiales para trabajadores del petróleo, empleados públicos y personal militar.

Las cuentas individuales son financiadas por los empleadores, los empleados y el gobierno. Los empleados contribuyen 1,125 por ciento de sus ingresos

cubiertos, más un promedio de 0,625 por ciento para beneficios de discapacidad y sobrevivencia. Los empleadores contribuyen 5,15 por ciento de sus planillas cubiertas, más un promedio de 1,75 por ciento para beneficios de discapacidad y sobrevivencia. Los trabajadores independientes contribuyen 6,275 de sus ingresos declarados, 2,375 por ciento para beneficios de discapacidad y sobrevivencia, y un monto adicional para aranceles administrativos. El gobierno contribuye 0,225 por ciento del salario de los trabajadores bajo el esquema de reparto, además de 0,125 por ciento de los ingresos cubiertos para beneficios de discapacidad y sobrevivencia. El gobierno también financia la pensión mínima garantizada y entrega un subsidio por cada día que un trabajador contribuye a su cuenta individual a lo largo de su vida laboral. Este subsidio es depositado en las cuentas individuales de los trabajadores cada dos meses.

Bajo el esquema financiado, la edad de jubilación es de 65 años para hombres y mujeres, y los individuos deben contribuir al menos por 1.250 semanas. Los que tengan menos de 1.250 semanas de cotizaciones pueden seguir contribuyendo o recibir un beneficio sumado. La misma edad y años de contribución se necesitan para acceder a la pensión mínima, la que es garantizada a aquellos individuos cuya pensión (basada en el valor del capital acumulado más intereses capitalizados) sea menor a la pensión mínima. El retiro anticipado es posible a cualquier edad para aquellos individuos cuyo balance en la cuenta individual sea suficiente para costear una renta vitalicia que sea al menos 30 por ciento mayor que el valor de la pensión mínima garantizada. Además, los individuos que tengan entre 60 y 64 años, que no puedan encontrar un trabajo adecuadamente remunerado, pero que han hecho al menos 1.250 semanas de cotizaciones, pueden acceder a la pensión de trabajadores cesantes. Los individuos cubiertos por el esquema de reparto deben contribuir al menos 500 semanas y pueden jubilarse a los 65 años. Los individuos que tengan entre 60 y 64 años, con al menos 500 semanas de cotizaciones, y que no puedan encontrar un trabajo adecuadamente remunerado pueden acceder a sus fondos como pensión de trabajador cesante.

Las cuentas individuales están manejadas por compañías administradoras de fondos de pensión, las que están supervisadas por la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro. El esquema de reparto es administrado por el Instituto de Seguridad Social a través de directorios regionales y locales.

## *Contracción y Mejora de las Cuentas Individuales*

Desde 1997, un gran número de reformas para mejorar y fortalecer el esquema de cuentas individuales han sido implementadas en México:

- 1) En 2005, para expandir la cobertura del sistema de pensiones se permitió que los trabajadores independientes establecieran cuentas individuales. Además, fueron autorizadas dos nuevas compañías administradoras de fondos de pensión. Millones de trabajadores de bajos ingresos que no estaban cubiertos por la seguridad social pudieron establecer cuentas individuales con alguna de estas compañías.
- 2) Empezando en 2008, todos los nuevos trabajadores públicos tuvieron que incorporarse al esquema financiado. Los que ya estuvieran trabajando en el sector público y eran menores de 46 años tenían la opción de ingresar a una nueva administradora de fondos de pensiones – llamada PENSIONISSSTE – o mantenerse en el esquema de reparto y recibir un bono de reconocimiento por el valor de sus derechos devengados bajo el esquema de reparto. Por los primeros tres años, PENSIONISSSTE administrará las cuentas individuales de los empleados públicos. En el cuarto año, los empleados públicos podrán cambiarse a cualquiera de las compañías administradoras de fondos de pensión y PENSIONISSSTE continuará manejando las cuentas individuales de los empleados públicos que no elijan otro administrador de fondos de pensión. Comenzando en el quinto año de operación, los empleados públicos podrán, una vez al año, cambiarse a otra administradora de fondos de pensión o volver al PENSIONISSSTE. PENSIONISSSTE es dirigido por una comisión ejecutiva de 18 miembros representantes de organizaciones de trabajadores y agencias de gobierno, como también del Instituto de Seguridad Social y Salud para los empleados del sector público. El CONSAR, que es la agencia que regula y supervisa el esquema de cuentas individuales para empleados del sector privado, también vigilará al PENSIONISSSTE. Los aranceles administrativos que cobra el PENSIONISSSTE a los afiliados no pueden ser mayores que las tarifas promedio de todas las compañías administradoras de fondos de pensión.
- 3) Para estimular la competencia entre las administradoras privadas de fondos, en 2005 se permitió que los trabajadores se cambiaran a la compañía que ofreciera menores aranceles administrativos en cualquier momento, en vez de sólo una vez al año.
- 4) Desde el año 2008, las administradoras de fondos de pensión ya no pueden cobrar a los afiliados aranceles sobre sus cotizaciones mensuales; sólo pueden cobrar una tarifa por el balance en la cuenta individual. Además, para aumentar la competencia, se estableció que el regulador calcule una tasa neta de retorno para que los afiliados puedan comparar las tasas netas de retorno de diferentes administradoras de fondos de pensión durante los últimos 36 meses. A las personas que se integran por primera vez a la fuerza laboral que no elijan una administradora de fondos de pensión se les asigna automáticamente aquella que tenga la tasa neta de retorno más alta en ese momento.
- 5) Los fondos de pensiones estaban inicialmente limitados a invertir en instrumentos del gobierno, pero en 2004 se permitió que las compañías administradoras de fondos de pensión invirtieran 15 por ciento de sus activos en varios índices bursátiles aprobados y 20 por ciento en deuda externa. Más aún, en 2007, el límite de inversión en índices bursátiles fue aumentado de 15 a 30 por ciento.
- 6) Antes de 2004, cada compañía administradora de fondos de pensión estaba limitada a ofrecer sólo un fondo para las cotizaciones obligatorias y otro para las cotizaciones adicionales voluntarias. Desde finales de 2004, cada compañía puede ofrecer dos tipos de fondos de pensiones. Los trabajadores menores de 54 años pueden elegir entre un fondo que invierte mayormente en títulos de renta fija y otro que invierte hasta 15 por ciento en activos de índices bursátiles aprobados. Las reformas implementadas en 2007 establecieron que cada administradora de fondos de pensión puede ofrecer cinco tipos de fondos con distintos niveles de riesgo designados para grupos etarios específicos. Los nuevos fondos tienen desde un alto nivel de riesgo en el Fondo 1 (para trabajadores de entre 18 y 26 años) con hasta un 30 por ciento invertido en acciones, hasta el menor nivel de riesgo en el Fondo 5 (para trabajadores de

entre 56 y 65 años) con portafolios que contienen sólo renta fija. Los trabajadores jóvenes que no se sientan cómodos con el nivel de riesgo del fondo designado para su edad pueden cambiarse a un fondo designado para personas más viejas.

## Panamá

### *Implementación de las Cuentas Individuales*

Panamá introdujo las cuentas individuales como un complemento al esquema PYAG en enero de 2008. Bajo este sistema mixto de pensiones, las cuentas individuales son obligatorias para los nuevos integrantes de la fuerza laboral y los trabajadores independientes menores de 65 años. Otros trabajadores tienen la opción de cambiarse al sistema nuevo o permanecer bajo el esquema público de reparto.

### *Contracción y Mejora de las Cuentas Individuales*

El sistema fue implementado recientemente y hasta la fecha no ha habido cambios importantes.

## Perú

### *Implementación de las Cuentas Individuales*

Perú introdujo las cuentas individuales en 1993 en paralelo con el esquema de reparto. Los trabajadores pueden elegir entre los diferentes sistemas. Las personas que no toman una decisión por un sistema u otro, son automáticamente asignadas al esquema financiado. Las personas que optan por el esquema de reparto pueden cambiarse al esquema financiado, pero no pueden volver al de reparto. El esquema de reparto cubre a los trabajadores asalariados contratados en los sectores público y privado, a trabajadores dueños de empresas y cooperativas, profesores, conductores independientes, artistas, trabajadores domésticos, marineros, periodistas, curtidores y trabajadores independientes en el sector agrícola. Hay sistemas especiales para pescadores, militares y personal de la policía. La cobertura es voluntaria para algunos trabajadores independientes, para los que están económicamente activos pero ya

no tienen empleo cubierto (se requiere un mínimo de 18 meses de cobertura anterior) y para las dueñas de casa. El esquema financiado entrega cobertura a los empleados de los sectores privado y público.

Las cotizaciones al esquema de reparto son de aproximadamente 13 por ciento de los ingresos brutos para empleados y trabajadores independientes. Bajo el esquema financiado, tanto los empleados como los trabajadores independientes contribuyen 10 por ciento de sus ingresos brutos, además de un promedio de 0,91 por ciento de los ingresos cubiertos para seguros de invalidez y sobrevivencia, y un promedio de 1,81 por ciento de los ingresos brutos para aranceles administrativos. Entre 1995 y 2006, la tasa de contribución bajo el esquema financiado fue “temporalmente” reducida a 8 por ciento para así incentivar la participación. Tanto en el esquema de reparto como en el esquema financiado, los empleadores no contribuyen al sistema y el gobierno financia la pensión mínima.

Las condiciones para jubilarse bajo el esquema de reparto son 60 años de edad y al menos 20 años de cotizaciones tanto para hombres como para mujeres. El retiro anticipado es permitido bajo las siguientes condiciones: 55 años de edad y al menos 30 años de cotizaciones para hombres o 50 años de edad y al menos 25 años de cotizaciones para mujeres; o 55 años de edad y al menos 20 años de cotizaciones para hombres y mujeres en el caso de despidos colectivos. Bajo el esquema financiado, la edad de jubilación es de 65 años pero los individuos pueden jubilarse a cualquier edad si sus cuentas individuales han acumulado activos que puedan reemplazar al menos 50 por ciento de los ingresos promedio indexados en los últimos 120 meses. Para recibir la pensión mínima garantizada, los individuos deben: haber nacido antes de 1946, tener al menos 65 años, tener al menos 20 años de cotizaciones pagadas por ingresos iguales o mayores al sueldo mínimo y tener derecho a una pensión pagable (basada en el valor del capital acumulado más intereses capitalizados) que sea menor que la pensión mínima.

El esquema de reparto es administrado por la Oficina de Normalización de la Seguridad Social. Las cotizaciones son recolectadas por la Superintendencia Nacional de Administración de Impuestos mientras la Contraloría General de la República entrega supervisión general. Las administradoras de fondos de pensiones manejan las cuentas individuales y la Superintendencia de Bancos, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensión entrega licencias y supervisa a las compañías de fondos de pensiones y de seguros.

## *Contracción y Mejora de las Cuentas Individuales*

Desde el 2007, con el propósito de entregar pensiones más altas a los trabajadores que habrían recibido una pensión más baja si se hubieran quedado en el esquema financiado, algunos trabajadores afiliados en las cuentas individuales manejadas por empresas privadas pueden cambiarse permanentemente al esquema de reparto. Los trabajadores que pueden salirse del esquema financiado deben haber sido contribuyentes al sistema público antes de 1996 y deben cumplir las condiciones mínimas para jubilarse bajo el sistema público en ese momento o cuando se afiliaron al sistema de cuentas individuales.

Desde el 2003, varias otras reformas han sido implementadas con el objetivo de mejorar el esquema de cuentas individuales:

- 1) Desde finales de 2003, las administradoras de fondos de pensión deben utilizar un proceso de licitación competitivo para seleccionar una compañía de seguros que entregue el seguro de sobrevivencia e invalidez en vez del proceso no licitado que usaban antes.
- 2) En 2006, la tasa de contribución se incrementó automáticamente a 10 por ciento de los ingresos porque el Congreso no votó para mantenerla al nivel reducido de 8 por ciento.
- 3) Hasta finales de 2005, cada compañía administradora de fondos de pensión podía ofrecer sólo un fondo con inversiones limitadas. Comenzando en 2006, los trabajadores con cuentas individuales pueden elegir un fondo de entre tres tipos distintos con varios niveles de riesgo: el Tipo 1 es una preservación del fondo de capitalización con hasta 10 por ciento en acciones y hasta 100 por ciento en renta fija; el Tipo 2 es un fondo mixto o balanceado con hasta 45 por ciento en acciones (éste era el fondo original cuando sólo uno estaba permitido); y el Tipo 3 es un fondo de crecimiento, con hasta 80 por ciento en acciones y hasta 70 por ciento en renta fija. Los trabajadores que no realizan una elección son asignados al fondo Tipo 2. Los afiliados que tienen más de 60 años son automáticamente asignados al fondo Tipo 1 para reducir el riesgo de su portafolio.
- 4) En 2005, las condiciones para transferirse de una administradora de fondos de pensión a otra

fueron flexibilizadas. Anteriormente, un trabajador que quisiera cambiarse de fondo tenía que hacer al menos 6 meses de cotizaciones a un fondo, y esperar 10 meses para que el proceso se completara. Bajo la nueva ley, el trabajador sólo necesita estar afiliado a una administradora de fondo de pensiones, el arancel se elimina y el proceso debiera tomar entre 2 y 3 meses. Además, el afiliado debe escoger un tipo de fondo para sus cotizaciones obligatorias y puede establecer una segunda cuenta con otra compañía para cotizaciones voluntarias adicionales.

- 5) A finales de 2006, el Banco Central de Reservas del Perú aumentó el límite de fondos de pensión que las empresas administradoras pueden invertir en el exterior. El límite fue aumentado de 10,2 por ciento a 12 por ciento de los activos bajo administración, y aumentos progresivos futuros pueden ser gradualmente autorizados, hasta alcanzar el límite máximo legal de 20 por ciento.

## Uruguay

### *Implementación de las Cuentas Individuales*

Uruguay introdujo las cuentas individuales en 1996. El esquema de reparto se mantiene abierto y juega un rol significativo porque sólo los trabajadores de altos ingresos tenían la obligación de contribuir a las cuentas individuales. Los trabajadores bajo el umbral pueden escoger dividir sus cotizaciones entre el esquema de reparto y las cuentas individuales. El sistema mixto es obligatorio tanto para los empleados como para los trabajadores independientes nacidos después del 1 de Abril de 1956. Sin embargo, las cotizaciones a las cuentas individuales son voluntarias para los trabajadores cuyos ingresos mensuales están debajo del mínimo dispuesto por ley. Los empleados públicos están incluidos en el sistema general.

Las contribuciones se mantuvieron en el nivel anterior a la reforma (27,5 por ciento para pensiones). Para los trabajadores que elijen las cuentas individuales, la contribución del empleado fue establecida en 15 por ciento de los salarios. Aranceles administrativos y primas de seguros son deducidos del 15 por ciento; en 2006, estos cambios llegaron

al 2,7 por ciento de los salarios. Los empleadores también contribuyen 12,5 por ciento de los sueldos para pensiones, pero estos recursos son dirigidos al sistema público. El gobierno paga el costo total de las pensiones no contributivas y financia los déficits con dinero de impuestos. Sólo las rentas vitalicias están permitidas como forma de pago.

Para los afiliados privados y públicos, la edad de jubilación fue elevada a 60 años para hombres y mujeres, y el periodo mínimo de cotizaciones para obtener el beneficio era de 35 años. A la edad de 65, los beneficios de las cuentas individuales se pueden recibir sin necesidad de un mínimo de años de contribución.

El Instituto de Seguro Social administra el programa de seguro social y colabora en la supervisión de las cuentas individuales. Una unidad especializada en el Banco Central vigila a las administradoras de fondos de pensión y a las compañías de seguros.

### *Contracción y Mejora de las Cuentas Individuales*

Pocos cambios han sido introducidos en el sistema de pensiones desde la reforma. En 2008, un decreto les dio a los trabajadores el derecho a salirse del sistema de cuentas individuales y adquirir el derecho a beneficios pagados por el esquema de reparto. Este decreto rige sólo para los trabajadores que tenían 40 años o más al momento de la reforma.

También en 2008, las compañías administradoras de fondos de pensión pudieron invertir 15 por ciento de sus activos en instrumentos extranjeros. Antes de esta reforma, casi el 60 por ciento era invertido en deuda gubernamental.

## Notas

1 Brasil no está incluido en esta discusión porque reformó su sistema de pensiones sin moverse hacia las cuentas individuales. Brasil, sin embargo, tiene una larga historia de planes ocupacionales administrados por empresas privadas y, más recientemente, la legislación ha permitido a gobiernos sub-nacionales crear planes de pensiones ocupacionales complementarios.

2 El caso de Panamá es sólo discutido en el apéndice, ya que las cuentas individuales sólo fueron establecidas recientemente y no se han introducido mayores revisiones al sistema.

3 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2006); Rofman y Lucchetti (2006); y Mesa-Lago (2008).

4 Bertranou (2004); Calvo y Williamson (2008); y Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (2006).

5 Mesa-Lago (2004b, 2008).

6 Bertranou, Rofman y Grushka (2003); Calvo y Williamson (2008); y Gill, Packard y Yermo (2005). Aunque los esquemas de reparto pueden estar sujetos a regulaciones débiles, las cuentas individuales fueron sobrevenidas en cuanto a su capacidad para prevenir manipulación política.

7 Barr (2002); Kay y Sinha (2008); Schulz (2009); y Williamson (2001). Como se muestra en Béland y Gran (2008), la línea entre lo privado y lo público puede ser "borrosa" cuando son los Estados los que regulan, promueven, financian y obligan la provisión privada de pensiones.

8 Barr y Diamond (2008); Kritzer (2008); y Vial y Melguizo (2008).

9 U.S. Social Security Administration (2007-09, 2007-04, 2005-02, 2004-04).

10 Los individuos asegurados con balances bajos en sus cuentas individuales fueron definidos como aquellos que, a la edad normal de jubilación, no podían comprar una renta vitalicia equivalente a la pensión mínima pagada por el esquema de beneficio definido.

11 Este cambio significa que para un trabajador que se jubila con 30 años de cotizaciones, la tasa de reemplazo aumenta de 25,5 por ciento ( $30 \times 0,85$ ) a 45 por ciento ( $30 \times 1,5$ ). Nótese que este beneficio es pagado adicionalmente a la pensión básica.

12 Cottani (2008); The Economist (2008); Poder Ejecutivo Nacional (2008); y The Wall Street Journal (2008).

13 Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional (2006); y U.S. Social Security Administration (2008-02, 2007-01, 2006-07, 2003-12).

14 Barrientos (2006).

15 U.S. Social Security Administration (2007-09, 2006-09).

16 Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006); y U.S. Social Security Administration (2008-02, 2007-01, 2006-08, 2006-07, 2005-05).

17 James, Packard, y Holzmann (2008).

18 U.S. Social Security Administration (2008-04, 2008-02, 2007-11, 2007-06, 2007-04, 2006-11, 2006-09, 2006-08, 2006-03, 2005-12, 2005-09, 2005-05, 2003-12).

19 U.S. Social Security Administration (2008-04, 2007-08, 2006-12, 2006-08, 2006-01, 2005-03, 2004-06, 2003-12, 2003-10).

20 Salvo que se especifique, la información presentada en este apéndice fue obtenida del U.S. Social Security Administration (2003-2008) y (2008b); y de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (2007).

21 Los trabajadores en transición son aquellos que contribuyeron al sistema pre-reforma y se mantienen en el mercado laboral bajo el nuevo sistema.

## Referencias

- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). 2004. *Boletín Estadístico: Los Regímenes de Capitalización Individual en América Latina*. No. 12 (December). Available at: <http://www.aiosfp.org>.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). 2007. *Boletín Estadístico: Los Regímenes de Capitalización Individual en América Latina*. No. 18 (December).
- Barr, Nicholas and Peter Diamond. 2008. *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. New York, NY: Oxford University Press.
- Barr, Nicholas. 2002. "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices." *International Social Security Review* 55(2): 3-36.
- Barrientos, Armando. 2006. "Poverty Reduction: The Missing Piece of Pension Reform in Latin America." *Social Policy and Administration* 40(4): 369-84.
- Béland, Daniel and Brian Gran, eds. 2008. *Public and Private Social Policy: Health and Pension Policies in a New Era*. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.
- Bertranou, Fabio. 2004. "¿Desarticulación o Subordinación? Protección Social y Mercado Laboral en América Latina?" In *Protección Social y Mercado Laboral*, ed. F. Bertranou, 13-28. Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, Fabio, Rafael Rofman and Carlos Grushka. 2003. "From Reform to Crisis: Argentina's Pension System." *International Social Security Review* 56(2): 103-14.
- Calvo, Esteban and John B. Williamson. 2008. "Old Age Pension Reform and Modernization Pathways: Lessons for China from Latin America." *Journal of Aging Studies* 22(1): 74-87.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. 2006. *El Derecho a una Vida Digna en la Vejez: Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile*. Santiago, Chile: Presidencia de la República de Chile.

- Cottani, Joaquin. 2008. "A Sad End to Social Security Privatization." *RGE Monitor* (October 23). Available at: <http://www.rgemonitor.com>.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 2006. *Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity*. LC/G 2294 (SES.31/3). Montevideo, Uruguay.
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. 2006. *Evaluación de un Cuarto de Siglo de Reformas Estructurales de Pensiones en América Latina: Un Comentario*.
- Gill, Indermit, Truman Packard, and Juan Yermo. 2005. *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Washington, DC: World Bank and Stanford University Press.
- James, Estelle, Truman Packard, and Robert Holzmann. 2008. "Reflections on Pension Reform in the Americas: From 'Averting the Old-Age Crisis' to 'Keeping the Promise of Old-Age Security' and Beyond." In *Lessons from Pension Reform in the Americas*, eds. S. Kay and T. Sinha, 164-84. New York, NY: Oxford University Press.
- Kay, Stephen and Tapen Sinha, eds. 2008. *Lessons from Pension Reform in the Americas*. New York, NY: Oxford University Press.
- Kritzer, Barbara. 2008. "Chile's Next Generation Pension Reform." *Social Security Bulletin* 68(2): 69-84.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2008. *Reassembling Social Security. A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2004a. "Evaluación de un Cuarto de Siglo de Reformas Estructurales de Pensiones en América Latina." *Revista de la CEPAL* 84. ECLAC.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2004b. "Las Reformas de Pensiones en América Latina y su Impacto en los Principios de la Seguridad Social." *Serie Financiamiento del Desarrollo* 144. ECLAC.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2005. "Assessing the World Bank Report Keeping the Promise." *International Social Security Review* 58(2-3): 97-117.
- Poder Ejecutivo Nacional. 2008. *Proyecto de Ley*. Buenos Aires, Argentina.
- Rofman, Rafael and Leonardo Lucchetti. 2006. "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage." Social Protection Discussion Paper 0616. Washington, DC: World Bank.
- Schulz, James H. 2009. "Book Review: Lessons from Pension Reform in the Americas, Stephen J. Kay and Topen Sinha, eds." *Journal of Aging and Social Policy* 21(01).
- The Economist*. 2008. "Argentina: Cristina's Looking-Glass World." (October 23).
- The Wall Street Journal*. 2008. "Argentina's Property Grab." (October 26).
- U.S. Social Security Administration. 2003-2008. *International Update: Recent Developments in Foreign and Private Pensions*. Washington, DC. Monthly reports published between October 2003 and April 2008. Available at: [www.socialsecurity.gov/policy](http://www.socialsecurity.gov/policy).
- U.S. Social Security Administration. 2008b. *Social Security Programs throughout the World: The Americas*. Washington, DC. Available at: [www.socialsecurity.gov/policy](http://www.socialsecurity.gov/policy).
- Vial, Joaquín and Angel Melguizo. 2008. "Moving from Pay as You Go to Privately Managed Individual Pension Accounts: What Have We Learned After 25 Years of the Chilean Pension Reform?" BBVA Economic Research Department Working Paper #0805. Santiago de Chile.
- Williamson, John B. 2001. "Privatizing Public Pension Systems. Lessons from Latin America." *Journal of Aging Studies* 15(3): 285-302.

---

## Acerca del Centro

El Centro de Investigación de la Jubilación de Boston Collage, parte de un consorcio que incluye centros paralelos en la Universidad de Michigan y en el Consejo Nacional de Investigación Económica, fue creado en 1998 gracias a una beca de la Administración de la Seguridad Social. Las metas del Centro son promover la investigación sobre temas de jubilación, transmitir los nuevos descubrimientos a la comunidad política y al público en general, ayudar a capacitar a nuevos estudiantes y entregar amplio acceso a las valiosas fuentes de información. A través de estas iniciativas, el Centro espera forjar un fuerte nexo entre las comunidades académicas y políticas alrededor de este tema tan importante para el futuro de la nación.

## Instituciones Afiliadas

The Brookings Institution  
Massachusetts Institute of Technology  
Syracuse University  
Urban Institute

## Información de Contacto

Centro de Investigación de la Jubilación  
Boston College  
Hovey House  
Chestnut Hill, MA 02467-3808  
Teléfono: (617) 552-1762  
Fax: (617) 552-0191  
E-mail: [crr@bc.edu](mailto:crr@bc.edu)  
Sitio Web: <http://www.bc.edu/crr>

*El Centro de Investigación de la Jubilación agradece a sus socios de investigación por el apoyo dado a este proyecto: AARP, AIM Investments, Bank of America, ING, MetLife, Nationwide Mutual Insurance Company, Prudential Financial, State Street, TIAA-CREF Institute y T. Rowe Price.*