

REFORMA A LOS SISTEMAS DE PENSIONES: PELIGROS DE LOS PROGRAMAS OPCIONALES EN AMÉRICA LATINA

Raúl Bustos

Chile fue el primer país latinoamericano en reformar su sistema de pensiones; tras él, diversos países de la región han introducido cambios en sus regímenes de pensiones. Sin embargo, ninguno de ellos ha implementado el modelo chileno de capitalización individual y administración privada en su pureza.

En este trabajo se exponen las reformas de Perú, Colombia y Argentina, explicando por qué, al mantener como una opción indefinida el antiguo sistema de reparto, estos nuevos regímenes de pensiones tienen altas posibilidades de fracasar. Por otro lado, frente a estos casos, el anteproyecto de ley boliviano parece promisorio.

De acuerdo al autor, la experiencia chilena indica que los incentivos para que los afiliados impongan en uno u otro sistema (de reparto o capitalización), si se les da la opción, son primordiales para el éxito de la reforma. Los llamados "sistemas opcionales" (introducidos en Argentina, Perú y Colombia) son muy tentadores en tanto atenúan significativamente la resistencia natural ante modificaciones radicales e inmediatas. No obstante, ellos constituyen un obstáculo para que el sistema de capitalización pueda llegar a prosperar y sustituir al sistema de reparto.

RAÚL BUSTOS. Abogado, Universidad de Chile. Magister en Derecho (mención en Seguridad Social), Universidad de Chile. Profesor titular de la cátedra de derecho de la seguridad social en la Universidad Finis Terrae. Fiscal de la AFP Santa María S. A.

En 1981 comenzó a aplicarse en Chile un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual y administrado por empresas privadas. En los últimos años, varios países latinoamericanos han buscado pautas en esta experiencia para resolver sus problemas en materia de pensiones. Sin embargo, los cambios finalmente aprobados e implementados en los regímenes de pensiones han sido, en general, mucho menos profundos y radicales que la reforma introducida en Chile. Así, el panorama regional presenta una gran variedad de situaciones en cuanto a la forma en que se ha intentado avanzar hacia un sistema de pensiones eficaz y viable. En un extremo están aquellos que hasta ahora sólo han hecho adecuaciones menores a los antiguos sistemas de reparto y administración pública; en el otro extremo aparece el caso chileno, donde se llevó a cabo una reforma radical que sustituyó el antiguo sistema. Otras experiencias ocupan el vasto intermedio y, con variantes, hacen que ambos sistemas coexistan.¹

¿Cuáles son los resultados que han tenido hasta ahora los diversos sistemas implementados? ¿Qué probabilidades de éxito tienen aquellas reformas que han transigido en el "sistema opcional" en lugar de buscar la sustitución del sistema de reparto? Las páginas siguientes intentan responder a estas interrogantes, señalando las medidas correctivas que habría que adoptar para evitar posibles fracasos. En la primera parte del trabajo se describen las bases de la reforma chilena del régimen de pensiones, la mecánica de funcionamiento del nuevo sistema y los resultados que ha tenido en el tiempo. A continuación, se analizan los resultados del llamado "sistema opcional" en tres países que lo han aplicado: Perú, Colombia y Argentina. Posteriormente, se examina el modelo que contempla el anteproyecto de ley de reforma del sistema de pensiones boliviano. La última sección presenta las conclusiones y las recomendaciones que se derivan del análisis.

La opción chilena

En Chile se optó por sustituir el régimen de reparto —si bien no en forma inmediata— por uno de capitalización individual. Aparte de la capitalización, se introdujo la administración privada con fin de lucro, el rol subsidiario del Estado como regulador, fiscalizador y responsable por las pensiones

¹ Carmelo Mesa-Lago distingue cinco modelos: programas públicos reformados; programas privados sustitutivos; programas mixtos; programas selectivos y programas complementarios. *La reforma de la seguridad social en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: Ciedess, 1994).

mínimas y la rentabilidad de los fondos, y se estableció un programa anexo de pensiones asistenciales para grupos de menores ingresos y marginados.

Para explicar los óptimos resultados obtenidos en trece años de aplicación, pueden plantearse diversas tesis. No cabe duda que el haber implementado conjuntamente otras reformas —mercado de capitales, seguros, entes reguladores; todas ellas con un enfoque concordante— es una de las razones del éxito, pero ante los primeros y no halagüeños resultados de reformas introducidas en otros países, cada vez cobra más importancia la “pureza” de esta reforma.

¿Habría habido resultados similares si la reforma se hubiese llevado a cabo a medias, bajo un programa opcional?

Puesto que la reforma no se efectuó de esa manera, es imposible responder en forma categórica. Pero se pueden hacer algunas consideraciones.

En primer lugar, la reforma chilena acotó la crisis del sistema de reparto. Le puso fin a futuro, es cierto, pero le puso fin.

En segundo término, identificó claramente los aspectos claves, tanto aquellos que debían imponerse como los que debían operar por la vía de los incentivos. De esta forma, la competencia entre ambos regímenes se limitó a los antiguos trabajadores, pues los nuevos quedaron obligatoriamente afectos al de capitalización; y en aquella parte en que compiten asignó a cada subsistema los costos reales que debe asumir el trabajador, con lo cual le otorgó claras ventajas al de capitalización.

Esta ventaja puede estimarse una competencia desleal. Pero no había otro camino si se partía del convencimiento que el viejo esquema debía morir sin ahondar la crisis; además, era el simple reconocimiento ante los trabajadores de que un sistema de reparto maduro y en crisis es tanto más caro que uno de capitalización, tanto en términos de las aportaciones que exige como de las prestaciones que es capaz de otorgar a medida que aumenta el deterioro de la relación de sustentación. Para que los trabajadores percibieran la diferencia de costo no bastó que las tasas de aportación fuesen distintas, sino que hubo que poner término a los aportes patronales y, de paso, dejar en claro que la carga previsional es, desde un punto de vista económico, siempre soportada por el trabajador, cualquiera que sea la distribución que disponga el ordenamiento normativo. El menor costo del nuevo sistema para los trabajadores fue crucial en el volumen y la velocidad del traspaso desde el antiguo, ya que era el único atributo en que aquél podía competir desde el comienzo: los otros atributos (mejores pensiones, servicio) eran entonces sólo una promesa.

Adicionalmente, a quienes se trasladaron de sistema se les respetaron los derechos adquiridos en el viejo sistema, pues se reconocieron los aportes efectuados en él y se les transformó en un bono de cargo fiscal representativo

de la pensión que se habría devengado de no ocurrir el traslado al nuevo sistema. Al mismo tiempo, el Estado asumió la obligación de financiar las pensiones en curso de pago y por devengarse en el régimen de reparto. Mucho se ha escrito sobre el excesivo costo fiscal de esta reforma. La verdad, sin embargo, es que el Estado aceptó anticipar parte del costo que de todas formas debía asumir por la quiebra del régimen anterior —la denominada “deuda implícita”— y que en todo caso, en cifras absolutas, resultaba menor al que habría quedado obligado —como responsable último— de no crearse el modelo de capitalización. En otros términos, la reforma permitió cuantificar la deuda y acotarla, por cuanto ésta expirará con el pago del último Bono de Reconocimiento o al fallecer el postrer beneficiario de pensión. De otra forma, el déficit que ya existía en 1980 habría seguido incrementándose indefinidamente y, por lo tanto, acrecentando también la deuda del Estado no sólo con los actuales pensionados sino también con los futuros.

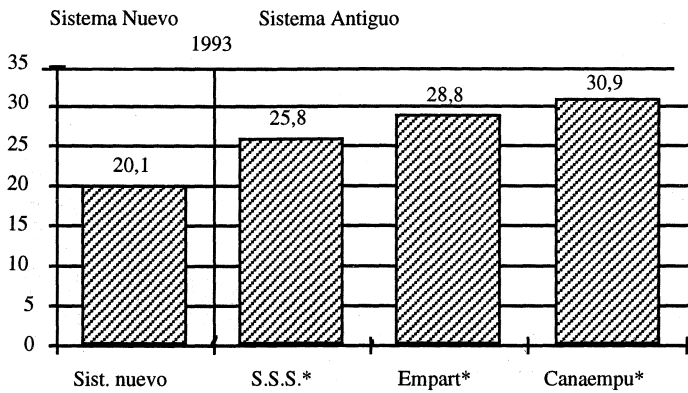
Todo lo anterior posibilitó que la gran mayoría de los trabajadores se afiliara al nuevo sistema, con lo cual se crearon las condiciones para que:

- el número de afiliados se acercara a la masa crítica que permitiera la operación eficiente desde el inicio;
- hubiera muchos operadores dispuestos a asumir los riesgos que implicaba el sistema: invertir en una nueva industria importantes capitales y pagar los costos de aprender a gestionar con éxito un sistema inédito a la fecha;
- existiera una alta competitividad dentro de la industria. El sistema nació con doce Administradoras de Fondos de Pensiones; hoy día existen más de 20, con todas las estructuras de propiedad posibles.

Es conveniente señalar que el programa de pensiones chileno no se limita al sistema de capitalización individual administrado por entidades privadas. En efecto, existen otros regímenes de prestaciones no contributivas, como las pensiones mínimas garantizadas por el Estado para afiliados en general, y las pensiones asistenciales para ancianos e inválidos carentes de recursos. Si se nos otorga licencia, haciendo un símil con el enfoque de un programa de tres pilares, podría decirse que las prestaciones indicadas corresponderían, en último término, a un primer pilar público y redistributivo; los beneficios del régimen de capitalización individual serían un segundo pilar obligatorio, administrado por los privados; y existiría, además, un tercer pilar voluntario y administrado por las mismas entidades privadas que, sobre la base de incentivos tributarios, estimula un mayor ahorro para incrementar las prestaciones del segundo pilar.

El éxito del modelo chileno puede apreciarse en los siguientes seis gráficos. El Gráfico N° 1 muestra que el costo que soportan los afiliados del antiguo sistema es en promedio un 42% superior al de quienes están adscritos al sistema de capitalización. El Gráfico N° 2 refleja que las pensiones del nuevo sistema son en promedio un 46% superiores a las del régimen de reparto.

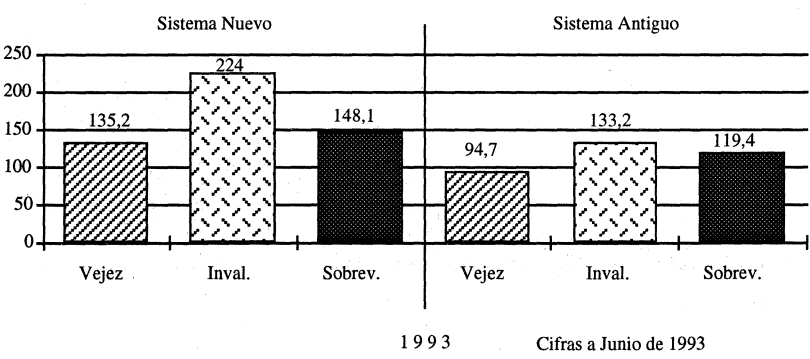
GRÁFICO N° 1 COSTO DEL FINANCIAMIENTO DE PENSIONES SISTEMA ANTIGUO VERSUS SISTEMA NUEVO



(*) Al mes de septiembre.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la Superintendencia Seguro Social.

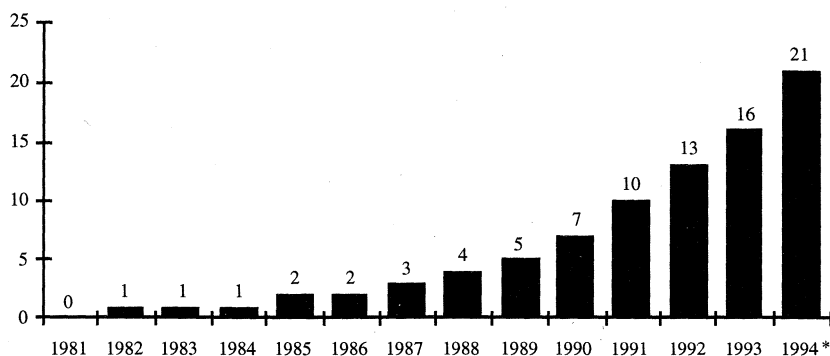
GRÁFICO N° 2 MONTOS COMPARATIVOS DE LAS PENSIONES SISTEMA ANTIGUO VERSUS SISTEMA NUEVO



Fuente: Boletín Estadístico N° 117, Superintendencia de AFP.

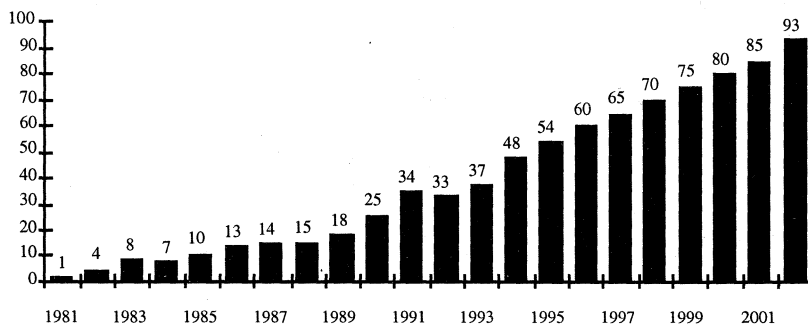
Los gráficos N°s 3 y 4 muestran la evolución y proyecciones de los Fondos de Pensiones, los que a septiembre de 1993 ya ascendían a US\$ 21 mil millones y a poco menos de la mitad del PGB; esperándose que el año 2002 asciendan a más del 90% del PGB.

GRÁFICO N° 3 EVOLUCIÓN FONDO DE PENSIONES
(Miles de millones de US\$)



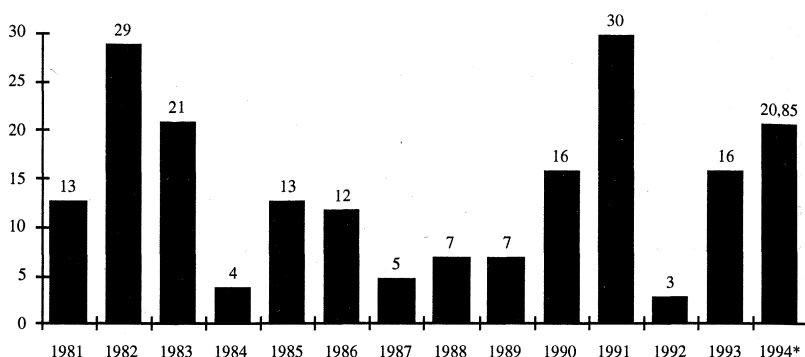
(*) Al mes de septiembre.

GRÁFICO N° 4 FONDO DE PENSIONES - PROYECCIÓN
(% del PGB)



El Gráfico N° 5 indica la rentabilidad real anual de la cuota del Fondo de Pensiones, la que en promedio ha sido superior al 13%. Cabe señalar que la cuota es el indicador en que se expresa el valor del Fondo de Pensiones. Esta medición se efectuó en Unidades de Fomento (UF) que es un indicador de la inflación que opera con un mes de desfase respecto del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

GRÁFICO N° 5 SISTEMA DE PENSIONES
RENTABILIDAD REAL ANUAL CUOTA (U.F.)



(*) Al mes de septiembre.

Finalmente, el Cuadro N° 1 muestra el tamaño relativo de los Fondos de Pensiones en comparación a los activos de otros agentes del sector financiero, los que se expresan como porcentaje del PGB. Se destaca el crecimiento de los Fondos de Pensiones y del sector seguros, ambos producto de la reforma previsional.

Los sistemas opcionales

En estos modelos se mantiene el régimen de reparto administrado por entidades públicas y se crea un régimen paralelo de capitalización individual administrado por privados. Todos los afiliados, tanto aquellos con historia previsional como los nuevos trabajadores, pueden optar entre uno u otro sistema e, incluso, cambiarse de uno a otro.

CUADRO N° 1 TAMAÑO RELATIVO DEL SECTOR FINANCIERO
(Cifras como % del PGB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Bancos	142	128	117	97	90	90	85	82	88
Mdo. accionario	14	26	30	32	42	54	99	88	107
Fdos. Pensiones	11	13	16	17	20	27	35	35	39
Cías. Seguros	3	4	5	5	6	7	7	7	11
Fdos. Mutuos	1	1	1	1	1	1	3	3	6
Sistema	171	172	169	152	159	179	229	215	251

El caso de Perú

En Perú, el régimen de reparto no tiene previsto su término. Por eso se trata de un sistema opcional, ambos regímenes —el antiguo de reparto y el nuevo— conviven y compiten. Lamentablemente, sin embargo, la ley no ha considerado los incentivos correctos, pues en el único atributo tangible para los afiliados, que es el costo, existen claras ventajas para el régimen de reparto. En efecto, en éste las aportaciones llegan a un 9% de la remuneración, y de ellas sólo el 3% es de cargo laboral y el resto patronal. En cambio, en el régimen de capitalización el aporte es de más del 14% e íntegramente de cargo del trabajador. Incluso, en este último existe un aporte en favor del régimen antiguo.

Los resultados del subsistema de capitalización son reflejo de la convivencia y la competencia en condiciones desmejoradas: hacia fines de 1994, la afiliación de 952.000 personas llega a menos de la mitad de un mercado potencial de alrededor de 2.300.000 trabajadores, y es probable que aquella se estabilice o, aun, disminuya en términos relativos, pues los datos indican que algunos afiliados, al cambiar de empleador, regresan al régimen de reparto, por la menor tasa de aporte, o bien pasan a engrosar el grupo de afiliados no cotizantes. En todo caso, los operadores estimaban en sus estudios de factibilidad que el régimen privado debería reunir a la fecha alrededor de 1.500.000 afiliados.

En cuanto a los fondos acumulados, éstos ascienden a US\$ 215 millones, pudiendo haber llegado, según las estimaciones, a US\$ 330 millones.

Respecto del número de Administradoras, al inicio de la reforma hubo ocho, las que por procesos de fusiones se han reducido a seis. Como sólo dos de ellas han llegado a obtener flujos de caja positivos, una visión pesimista podría llevar a creer que su número seguirá disminuyendo.

Ramón Barúa señala que "El sistema se ha desarrollado más lentamente de lo previsto, por lo menos duplicando las necesidades de inversión y

obligando a las AFP a incrementar comisiones y reducir significativamente sus gastos".²

Lo anterior afecta en definitiva a los afiliados, ya que les grava un costo mayor —comisiones más altas— y reciben un servicio de menor calidad.

La existencia de una menor tasa de cotización en el subsistema de reparto implica que no se ha reconocido el necesario déficit que en él habrá de producirse y que, a falta de otro financiamiento, tendrá que aportarlo el fisco o bien, si no lo hiciere, se generarán en definitiva pensiones desmejoradas, ya sea por disminución explícita de sus montos o como producto de la inflación. Hay aquí implícito otro claro elemento de competencia desleal, pues mientras los afiliados al sistema de capitalización están financiando sus futuras pensiones con tasas actuarialmente adecuadas, los del régimen de reparto dispondrán de un subsidio estatal. Los hasta ahora desalentadores resultados parecen demostrar que los afiliados ya percibieron no sólo el actual menor costo sino también creen que en el futuro existirá el subsidio.

Un aspecto positivo que merece destacar es, como señala Jaime Cáceres S., el "pago de las primeras pensiones de sobrevivencia a familiares de afiliados fallecidos, que las Administradoras tramitan en forma rápida y muy simple (...)" y cuyos "montos superan las pensiones que hubieran percibido en el sistema estatal después de trámites interminables".³

La experiencia colombiana

En Colombia, la reforma ha establecido otro sistema opcional, que tiene la particularidad que los trabajadores pueden traspasarse desde el subsistema de reparto al de capitalización individual, cuantas veces lo deseen, sin más límite que el transcurso de 3 años entre un traslado y otro.

Esta experiencia tiene con la peruana una gran diferencia: el costo previsional es similar en ambos subsistemas.

Sin embargo, existen elementos en favor del régimen estatal que le permiten competir ventajosamente. Al respecto, Ulpiano Ayala ha dicho que las ventajas del sistema de prestación definida no sólo estriban aquí en la

² Ramón Barúa, "Realidades del Sistema Privado de Pensiones en el Perú", trabajo presentado en el seminario internacional "El ahorro previsional: Impacto en los mercados de capitales y de la vivienda", organizado por Ciedess, Santiago de Chile, noviembre de 1994.

³ Jaime Cáceres S., "A un año de implantar el sistema privado en Perú", *Conferencia Habla Hispana* (Santiago de Chile: Limra, Asociación de Aseguradores de Chile, octubre 1994).

garantía de las pensiones,⁴ sino que “(...) a diferencia de los sistemas de reparto, se ha fijado constante la tasa de cotización en el 13,5% del sueldo, algo que tiene racionalidad económica y financiera temporalmente y señala posiblemente más un aplazamiento que una solución definitiva (...)”.⁵

A lo anterior debe agregarse, por un lado, el patrocinio que en la práctica la autoridad ha otorgado al subsistema de reparto, apareciendo como su ferviente partidario ante la opinión pública, y por otro lado, el bajo nivel de equilibrio de la nueva industria a consecuencia del límite de comisiones que implica, en efecto, el haberse fijado por ley la tasa global de aportación.

En términos de resultados, de un mercado potencial de 4.800.000 trabajadores, a octubre de 1994 se han afiliado aproximadamente 800.000. Se estima que al cumplirse el primer año de funcionamiento la cifra de afiliados podría subir a 1.000.000.

Los fondos de pensiones acumulados son cercanos a los US\$ 17 millones, estimándose que, de haber mediado estímulos adecuados para el traslado, podrían llegar a US\$ 60 millones.

En cuanto a entidades gestoras, en la actualidad existen 9 Administradoras y no se ha escuchado aún de posibles fusiones. Sin embargo, las comisiones que éstas cobran a sus afiliados ascienden a poco más del 0,6% de la remuneración, en circunstancias que los operadores estiman que para solventar los gastos reales debieran ser del orden del 1,5%.

La opinión de David Bojanini puede ser más alarmante: “Todavía existe un ambiente de desconfianza hacia los Fondos, originado en la desinformación que existe, motivada por la campaña defensiva del ISS, encaminada a desprestigiar el nuevo sistema”.⁶

La reforma argentina

La reforma implementada en Argentina por la Ley N° 24.241, y que comenzó a regir el 1 de julio de 1994, corresponde también a un programa

⁴ En palabras del propio Ulpiano Ayala: “(...) el sistema de prestación definida tiene un nivel pensional garantizado que el subsistema de capitalización difícilmente lograría para quienes coticen menos de 30 años, esto es aproximadamente para los mayores de 35 años, y es demasiado generoso con los hombres mayores de 40 años y las mujeres de más de 35 años ya afiliados a la entrada en vigencia del sistema, a quienes se mantienen los actuales niveles garantizados de pensiones”.

⁵ Ulpiano Ayala, “La reforma pensional colombiana”, trabajo presentado en el seminario internacional “El ahorro previsional: Impacto en los mercados de capitales y de la vivienda”, organizado por Ciedess, Santiago de Chile, noviembre de 1994.

⁶ David Bojanini, “El sistema de pensiones en Colombia”, *Conferencia Habla Hispana* (Santiago de Chile: Limra, Asociación de Aseguradores de Chile, octubre 1994).

opcional, pero más complejo que los recién descritos. Existe un sistema integrado de jubilaciones y pensiones que cubre las contingencias de vejez, invalidez y muerte, y que forma parte del sistema único de seguridad social. Dentro del sistema integrado conviven un subrégimen previsional público de reparto, administrado por el Estado, y un subrégimen previsional de capitalización individual, administrado por entidades privadas con o sin fines de lucro.

Una particularidad importante de destacar es que el subrégimen público es más que la mera continuación de los antiguos regímenes de reparto, ya que efectivamente ha sido objeto de modificaciones importantes, tales como su administración a cargo de una sola entidad estatal (ANSES) y la unificación de los requisitos para acceder a las prestaciones por vejez e invalidez. Adicionalmente, este régimen se hace cargo, respecto de todos los afiliados, de la prestación básica universal que es una especie de pensión mínima.

La competencia entre ambos subsistemas emana del derecho de todos los trabajadores, antiguos y nuevos, de optar entre uno u otro, con la singularidad que para quedar adscrito al de reparto debe manifestarse expresamente la voluntad de no incorporarse al de capitalización. Asimismo, la opción por el subsistema de capitalización es reversible por una vez.

En cuanto a la administración del subrégimen de capitalización, las entidades privadas compiten entre ellas y con otras, tales como los estados provinciales, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, y otras sociedades y entidades o asociaciones de diversa naturaleza, sea que tengan o no fines de lucro; y adicionalmente la ley las obliga a competir con una institución estatal, pues dispuso que el Banco de la Nación Argentina debe desempeñar la actividad de administración de fondos de pensiones, entidad que, también por ley, otorga una garantía especial de rentabilidad a sus afiliados. Esta garantía, que debía operar en función de tasas de interés mínimas en dólares y pesos, fue modificada parcialmente a sólo pesos, pero en momentos que los operadores privados ya habían tomado sus decisiones. Con ello se ha disminuido más el mercado objetivo para el sector privado y se ha creado un elemento de competencia desleal. La AFJP estatal reunía 249.699 afiliados al 31 de agosto de 1994.⁷

La tasa de aportes es igual en uno y otro subsistema. Sin embargo, un aspecto deficitario con consecuencias inmediatas y futuras es que para el sistema de capitalización la ley fijó una tasa global de aporte de sólo el 11% de las remuneraciones, porcentaje que debe cubrir la cantidad mensual destinada a capitalización, la prima del seguro por invalidez y fallecimiento y la comi-

⁷ *Boletín de la Superintendencia de AFJP.*

sión de la respectiva AFJP. Esto ha determinado que se esté destinando a capitalización menos del 8% mensual, a pesar que es de toda claridad que las administradoras están cobrando comisiones bajo los costos de operación. La comisión promedio (que incluye la prima del seguro) era el 31 de agosto (1994) de 3,342% de la remuneración, de modo que para capitalización queda en promedio sólo el 7,658%.⁸ Cabe destacar que si bien es cierto que el subsistema de reparto ofrece a todos los afiliados una prestación básica universal consistente en una pensión para quienes cumplan determinados requisitos de edad y años de servicio con aportes, no lo es menos que ello, en definitiva, es con cargo a una mayor aportación global.

Los resultados no difieren sustancialmente de los que muestran las experiencias de Perú y Colombia. En efecto, se constituyeron 26 AFJP sobre la base de un mercado potencial de unos 6.000.000 de afiliados, habiendo logrado 2.242.188 al 31 de agosto de 1994.⁹ Por otra parte, el flujo mensual de fondos recaudado ascendió en septiembre de 1994 a US\$ 165 millones.

Alguna influencia en estos resultados puede atribuirse a una tradicional desconfianza en la gestión de los operadores privados y a deficiencias en la implementación normativa, todo lo cual generó inicialmente incertidumbre y dificultades adicionales. En efecto, aspectos tan importantes como la tasa de rentabilidad mínima de la AFJP Nación y el tratamiento de los afiliados que no manifestaron formalmente su opción, se decidieron sobre la marcha.

Con estos resultados, ya se escuchan voces de alerta y están apareciendo las primeras iniciativas para fusionar AFJP.

Los peligros de los sistemas opcionales

Es fácil advertir las consecuencias más negativas de estas experiencias.

Desde ya, se impide al régimen de capitalización desarrollar todo su potencial, pues se le constriñe a un tamaño menor al que podría tener. Ello no sólo perjudica el desempeño del régimen de capitalización sino también el de áreas conexas, como lo son el mercado de capitales, los seguros, la vivienda, etcétera, y, en definitiva, se despotencia a la economía del país.

Pero también se afecta al régimen de reparto, profundizando la crisis ya existente o anticipando la futura. En efecto, o no se reconoce tal crisis al no incrementarse a montos reales las aportaciones y/o, con el traslado de una

⁸ Cálculo a base de información del *Boletín de la Superintendencia de AFJP*, Buenos Aires.

⁹ *Boletín de la Superintendencia de AFJP*, Buenos Aires.

parte de los afiliados al régimen de capitalización, se deteriora bruscamente la tasa de sustentación. Además, al mantenerse la estructura básica del régimen de reparto —aun cuando sólo en el sector específico que continuará operando— nada garantiza que a su respecto no seguirán presionando los mismos grupos que antes lo hacían. No se aprecia, además, por qué el poder político podría no acoger estas presiones que tan buenos dividendos electorales suelen conceder.

Es tentador pensar que reformas del tipo de sistemas opcionales podrían no ser más que parte de una estrategia para avanzar hacia un modelo sustitutivo, capeando así las naturales oposiciones a reformas radicales e inmediatas y haciendo del tiempo un aliado en la tarea de hacer conciencia en la población, los políticos y los grupos de presión. Esta estrategia podría tener alguna consistencia, pero sólo en la medida que al sistema de capitalización se le permitiera mostrar sus fortalezas en una competencia leal.

Bolivia: Un anteproyecto alentador

El modelo que contiene el anteproyecto de ley de reforma del sistema pensional boliviano es de una alta pureza, con la mayoría de los incentivos correctamente enfocados. Se trata de un sistema sustitutivo que forma parte de un proyecto económico y social mayor que es el de capitalización de empresas del Estado, todas las cuales operan en sectores estratégicos de la economía. Estas compañías serán vendidas a su valor de mercado mediante licitación, cediendo al socio privado la administración. La totalidad de las acciones que queden en poder del Estado se distribuirán entre todos los bolivianos mayores de 18 años de edad, las que serán gestionadas por las AFP y tendrán por destino incrementar las prestaciones de los afiliados al nuevo sistema de pensiones y, en el caso de quienes no lo sean, entregarles un auxilio de vejez.

Este novedoso modelo tiene, entre otras cualidades, la de atenuar las naturales limitantes de un mercado pequeño como el boliviano. En efecto, las AFP administrarán dos fondos: uno contributivo, con las aportaciones de los afiliados; y otro no contributivo, con las acciones que recibirán los ciudadanos, lo que se espera permitirá reunir la masa crítica requerida y dar acceso a economías de escala, a la vez que aportar un sustancial volumen de recursos al mercado de capitales.

Es importante destacar la creatividad de este modelo, quizás producto en parte del convencimiento del equipo a cargo en orden a que el sistema de reparto se encuentra agotado y no ofrece alternativa alguna al problema de las pensiones.

Es también muy valioso que el gobierno haya decidido presentar su proyecto a la comunidad y a los potenciales operadores del futuro sistema antes de iniciar la discusión parlamentaria, lo que le permitirá aunar criterios y, con la evaluación de las sugerencias, lograr la mejor ley posible.

Con todo, nos asiste una inquietud respecto del costo similar que según el anteproyecto tendrían el antiguo y el nuevo sistema, lo que podría afectar fuertemente la velocidad del traslado de aquél a éste. Ello prolongaría la crisis del régimen antiguo y despotenciaría al sistema de capitalización. Cuanto más si en el régimen antiguo una parte de la cotización se presenta como subsidiada por el empleador, lo que todavía tiene algún impacto especialmente en las personas de menor nivel educacional.

Bases del éxito

Hacer la reforma implica un raciocinio simple. Si un país llega al convencimiento de que el régimen vigente no es apto para solucionar el problema de las pensiones y los hechos demuestran que está o se encamina irremediablemente a una crisis de magnitud, con consecuencias no sólo para los directos implicados —los pensionados y sus familias— sino que para toda la comunidad, lo lógico es poner fin cuanto antes al agente causante.

La paradoja está en que lo más lógico es a la vez lo más difícil, ya que se afecta inmediatamente a diversos grupos con poder y los frutos de la reforma se verán varios años después, seguramente bajo otro gobierno. Ni siquiera un régimen autoritario como el que había en Chile a la época de la reforma, pudo abolir de inmediato el régimen de reparto, y debió optar por “cerrarlo” a nuevos afiliados.

La perspectiva que otorgan el tiempo transcurrido y cuatro experiencias desarrollándose en la región permite percibir que para ser exitoso en el proceso de reforma se necesitan varios elementos. He aquí algunos que pueden ser de interés, sea porque han estado presentes o ausentes en dichas experiencias:

1. Lo primero es efectuar un adecuado diagnóstico. Analizar en profundidad lo que está ocurriendo con el sistema en vigor, determinar si ya existe crisis o si está por venir y, en este último caso, estimar el costo social de retardar la medicina. Para ello se requiere de un equipo técnico abierto al cambio, que sin dogmas sea capaz de identificar las causas de la crisis y se comprometa con una solución real y definitiva, pues a grandes males grandes remedios.
2. Si el diagnóstico es correcto, el equipo a cargo debe tener la habilidad de identificar los incentivos funcionales al modelo que se propondrá.

Los incentivos son un factor clave para el éxito o el fracaso del sistema. De ellos dependerá, a fin de cuentas, el comportamiento de los distintos segmentos políticos y sociales frente a la reforma.

3. El grupo de trabajo debe elaborar la batería argumental que permita superar las múltiples barreras que se alzarán y debe tener también la capacidad para convencer a la autoridad de gobierno acerca de los problemas del régimen de reparto y la necesidad de la reforma y, sobre esa base, comprometerla a realizar el tremendo esfuerzo que significa transmitir, explicar y convencer de la solución propuesta al país y a la clase política. Dentro de esta última, especial preocupación debe darse a la oposición, que necesariamente participará en la discusión y aprobación o rechazo del proyecto.

La clase política debe ser incorporada al proceso de diagnóstico y análisis, de manera que comprenda la profundidad del cambio, la aquilata y se comprometa con el nuevo planteamiento.

Sólo el compromiso del gobierno y su apoyo decidido al proyecto de reforma puede ser capaz de neutralizar la oposición de los grupos de presión afectados y que es probable tengan como portavoces a miembros del Congreso.

4. También es importante que sobre la base del diagnóstico el propio país tome conciencia de la magnitud de la crisis —actual o futura, según corresponda— y las consecuencias que para los pensionados y la colectividad en general tiene el postergar la reforma o implementarla a medias. Mientras mayor sea esta conciencia de la ciudadanía —los electores— menor será la oposición de la clase política.

En este aspecto, es importantísima una clara y eficaz campaña comunicacional. Para ayudar a su éxito, es conveniente considerar una acción que los impulsores chilenos no efectuaron como parte de la campaña —quizás porque la evidencia del fracaso era una amarga verdad en cada familia donde existía un pensionado— y que pudo ser útil de haberse llevado a cabo simultáneamente al lanzamiento de la reforma. Se trata de explicar al país —con cifras— la pérdida que en términos de montos de prestaciones significa para los trabajadores ya retirados el haber aportado y pensionarse en un sistema de reparto. Esta labor la realizó sólo años después Hernán Cheyre, quien demostró que, de haberse capitalizado los aportes, las pensiones de la actual generación pasiva habrían sido significativamente superiores a las que reciben.¹⁰

¹⁰ Hernán Cheyre V., *La previsión en Chile ayer y hoy. Impacto de una reforma* (Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1991).

5. En quinto término, es necesario convencer al poder político —tanto a partidarios como opositores— que debe analizar el proyecto con conciencia de futuro, en disposición de aceptar la disminución de su cuota de poder que trae consigo la reforma. En palabras de José Piñera, se requiere a políticos preocupados por el bienestar de las próximas generaciones y no de la próxima elección.¹¹
6. Durante todo el proceso se precisa la conducción de un auténtico líder, con capacidades para guiar al equipo de trabajo y convencer al gobierno, al país y al Parlamento (en especial a la bancada opositora) —en ese orden— de la necesidad de la reforma. La labor del líder debe extenderse a los primeros años de funcionamiento del nuevo sistema, para apoyarlo en sus primeros balbuceos, sin temor a hacer evaluaciones y a promover las modificaciones que éstas y la experiencia vayan aconsejando, pero cuidando de mantener la pureza conceptual del modelo.

En este aspecto tan importante han existido carencias en todos los procesos de la región. En Chile, se alcanzó un verdadero liderazgo hasta la aprobación de la reforma, pero no después, lo que no implica desconocer la gran labor realizada durante la consolidación por los sucesivos Superintendentes como guardianes del sistema e impulsores de sus adecuaciones más importantes. Ni en Perú ni en Argentina hay un conductor reconocido como tal y en Colombia existe la sensación que los liderazgos se alinean en la defensa del subsistema de reparto.
7. Nunca debe perderse de vista que el objetivo de la reforma es lograr buenas pensiones para el mayor número de trabajadores y al menor costo posible. Cualquier otro fin, por loable o conveniente de alcanzar que sea, debe subordinarse a aquél. Si como consecuencia de la reforma se logra incrementar las remuneraciones netas de los trabajadores por efecto del menor costo previsional, así como desarrollar el mercado de capitales, alcanzar mayores niveles de ahorro interno, realizar nuevos proyectos de inversión y, en general, obtener mejoras sustanciales en la economía del país, tanto mejor. Pero el fin fundamental de la reforma es el ya indicado.
8. Como en todo proceso de reforma, en éstas se encuentra en juego la fe pública, por la cual debe velar el Estado. Es, por lo tanto, supuesto básico que éste otorgue reglas claras y estables para todos los actores involucrados (trabajadores, operadores, empleadores) que les permitan

¹¹ José Piñera, *El cascabel al gato* (Santiago de Chile: Editora Zig-Zag, 1991).

adoptar decisiones valederas y convenientes a sus intereses. Lo contrario es incorporar gratuitamente a tan difícil proceso elementos de incertidumbre y desconfianza.

9. Finalmente, debe perderse el miedo e internalizar que la mejor reforma es aquella capaz de cumplir con el objetivo enunciado —mejores pensiones— a pesar de que no se ajuste cabalmente a los postulados que enseñan viejos libros de texto que, aunque muy bien intencionados, pierden vigencia ante nuevas realidades. ☐