

Re-reformas de Pensiones Privatizadas en Argentina, Bolivia y Chile

Carmelo Mesa-Lago
University of Pittsburgh

Madrid

Círculo de Empresarios

11 junio 2013

A) RESUMEN

- En 1981-2010, 11 sistemas públicos de pensiones en América Latina aplicaron “**reformas estructurales**” que las privatizaron total o parcialmente, en forma **substitutiva** en Chile y Bolivia, y **mixta** en Argentina.
- Tres países implementaron “**re-reformas**”: Chile y Argentina en 2008, y Bolivia en 2010.
- Identificaremos las mejoras y fallas de las reformas estructurales y analizaremos si las re-reformas han resuelto las fallas y cómo, basados en **9 principios clave de la seguridad social**:
 1. **Diálogo social**
 2. **Cobertura universal**
 3. **Trato igual**
 4. **Solidaridad social**
 5. **Suficiencia en las prestaciones**
 6. **Eficiencia y costos a administrativos razonables**
 7. **Participación social en la administración**
 8. **Rol del Estado y supervisión**
 9. **Sostenibilidad financiera**

Conclusiones

B) MEJORAS Y FALLAS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

El paradigma aplicado a todos los países sin importar sus diferencias funcionó en algunos y no en otros
Varios de los presuntos efectos de las reformas estructurales no se materializaron

1. Diálogo social

- No lo hubo en Chile pero sí en los otros dos países

2. Cobertura

- De la **PEA**: se estancó en Chile (61%), cayó en Argentina (45%), la menor y estancada en Bolivia (12%); la del **adulto mayor** cayó en Argentina y Chile, subió en Bolivia (pensión no contributiva)

3. Trato igual

- Unificación de pensiones complementarias en Bolivia, la mayoría de esquemas separados en Chile y unos pocos en Argentina, pero excluyendo a fuerzas armadas y otros grupos

4. Solidaridad social

- Ausente (cuentas individuales); el Estado se hizo cargo con limitantes

5. Suficiencia en las prestaciones

- Se refuerza la **relación entre contribuciones y nivel de pensiones**
- **pensión mínima** garantizada por Estado; Bolivia la pospuso y limitó sin dicha garantía
- **compensación por contribuciones** al sistema público, pospuesta/restringida en Bolivia
- **pensión no contributiva** con prueba de ingreso en Argentina y Chile (limitada); Bolivia “pensión universal” a los 65 para un grupo de la población, sin importar el ingreso
- **indexación** de pensiones a la inflación en Bolivia y Chile; a discreción gobierno en Argentina

6. Eficiencia y costo administrativo razonable

- **Eficiencia** en cuentas individuales, reportes a asegurados, menos tiempo para dar pensión
- El sistema/pilar privado gestionado por corporaciones que compiten entre sí (AFP), cargan comisión por vejez y prima por discapacidad-muerte (seguro comercial).

Presunción que la competencia reduciría los costos:

- **competencia** no adecuada: duopolio en Bolivia; número mayor de AFP en otros países pero declive, alta concentración, libertad de elección restringida, pocos cambios entre AFP
- **costos administrativos** altos y estancados o crecientes: 2,7% del salario en Chile, 2,4% Argentina y 2,2% Bolivia (no competencia)

7. Participación social en la administración

- Eliminada en todos la representación de empleadores y asegurados en la gestión de AFP

8. Rol del Estado y supervisión

- En teoría “rol subsidiario”, en práctica papel clave
- **Superintendencia** del sistema/pilar privado en todos, excluye a fuerzas armadas

9. Sostenibilidad financiera

- **Contribución empleador** eliminada y pasada al trabajador en Bolivia y Chile
- **costo de transición alto** (Chile 5% PIB), más largo que proyectado y aumentando deuda pública
- **capital el fondo creciendo** en todos los países (% del PIB):
 - Chile 64%
 - Bolivia 23%
 - Argentina 12%
- **retorno del capital decreciendo** en todos pero aún alto:
 - Chile 21% a 10%
 - Bolivia 12% a 7%
 - Argentina 9% a 8%
- **cartera inversión** diversificada en Chile, muy concentrada en deuda pública en resto, paga bajo interés
- **crisis financiera global** redujo capital y su retorno; paró las reformas estructurales

C) RE-REFORMAS: CARACTERÍSTICAS LEGALES Y EFECTOS SOCIO-ECONÓMICOS

Todas las re-reformas reforzaron rol del Estado en el sistema de pensiones con enfoques diversos:

Chile mantuvo el sistema privado pero mejorándolo

Argentina cerró el pilar privado y lo integró al sistema público

Bolivia igual pero garantizando las cuentas individuales

1. Diálogo social

- OIT y Banco Mundial
- **Chile** amplia discusión, Consejo Asesor a la Presidencia, extensa representación, 90% de recomendaciones incorporadas en ley
- **Bolivia** gobierno firmó acuerdo con la federación sindical pero no consultó todos los sectores y aprobó la ley amplia mayoría en Congreso
- **Argentina** poca discusión pública y debate parlamentario; ley aprobada por amplia mayoría en Congreso; no hubo protestas de sindicatos y asegurados

2. Cobertura universal

- La de la PEA y el adulto mayor aumentó en todos por políticas inclusivas
- **Chile:** obligatoria a cuenta propia; pensión no contributiva se hace universal
- **Argentina** incluyó a adultos mayores en programa contributivo y expandió pensiones no contributivas
- **Ambos países** elevaron mucho la cobertura en los quintiles de menor ingreso
- **Bolivia** extendió cobertura de la pensión no contributiva (reforma en 2010, aún no hay cifras)

Cuadro 2. Aumento de Cobertura por Re-reformas, 2007 y 2010

Paises	PEA	PEA	Adulto mayor	Adulto mayor
Re-reforma	Antes	Después	Antes	Después
Argentina	45	48	84	90
Chile	61	62	57	n.d.

3. Trato igual

- Subsiste el esquema de las fuerzas armadas en todos
- **Argentina** restableció esquemas generosos para maestros, universitarios, diplomáticos y judicatura
- **Bolivia** concedió condiciones más liberales para algunos grupos

4. Solidaridad social

Mejóro en todos

- **Chile** mantuvo el sistema privado pero creó dos prestaciones “solidarias” financiadas por el Estado:
pensión básica universal (PBS) terminó la lista de espera y restricciones fiscales, al 60% de la población con ingreso inferior y sin pensión
aporte previsual solidario (APS) complementa pensión contributiva de los de bajo ingreso
El empleador ahora paga la prima por discapacidad-muerte
- **Argentina:** amplió la cobertura contributiva, especialmente para grupos de bajo ingreso, removi6 algunas restricciones a los adultos mayores y madres
- **Bolivia:** universalizó la pensión no contributiva, y creó pensión semi-contributiva, fondo solidario, y contribución solidaria
- **Bolivia y Chile,** casi toda la contribución se carga al trabajador violando la norma mínima de la OIT

5. Suficiencia en las prestaciones

Las prestaciones mejoraron en todas:

- **Argentina:** aumentó varias veces el monto de las pensiones contributiva, mínima y básica universal
- **Bolivia:** redujo edades de retiro, creó pensión semi-contributiva con aporte solidario, garantiza cuentas individuales
- **Chile:** la PBU 50% mayor que la prestación previa, APS elevó el monto de la pensión contributiva
- **Todos** expandieron la **pensión no-contributiva** haciéndola universal y aumentándola (lo último salvo Bolivia)
- **Indexación de la pensión:**
 - Chile y Bolivia igual que antes
 - Argentina basada en salarios y contribuciones

6. Eficiencia y costo administrativo razonable

- **Argentina:** terminó competencia y comisiones-primas
- **Bolivia:** hasta que se establezca el Administrador Público, las 2 AFP desempeñan sus funciones; comisiones y primas sin cambio
- **Chile** estimuló la competencia mediante:
 - **subasta** cada 2 años asigna a nuevos entrantes en la PEA a la AFP que ofrece la comisión más baja
 - autorización a **bancos** para manejar cuentas individuales

7. Participación social

- **Ninguna** re-reforma restauró la **representación social directa** en la administración del fondo de pensiones
- Argentina y Chile crearon **consejos asesores** que algo mejoran el anterior vacío absoluto

8. Rol del Estado y supervisión

Todas **aumentaron el rol del gobierno** con la transferencia del sistema/pilar privado al sistema público y la creación/expansión de prestaciones financiadas por el fisco

- **Bolivia** incrementó de forma notable el poder del Ejecutivo en el sistema previsional
- La previa **superintendencia autónoma** que fiscalizaba el sistema/pilar privado remplazada en todos los países con una nueva agencia estatal:

Chile unificada y autónoma pero no en **Bolivia**

Argentina creó un comité parlamentario que monitorea el sistema público pero sus recomendaciones no son vinculantes

9. Sostenibilidad financiera

Cuadro 3. Capital en el Fondo, Tasa Retorno y Concentración de la Cartera, 2010-2011

Países	Capital en el fondo		Tasa real retorno (%)	Inversión en 2 mayores instrumentos (%)		
	Millones US\$	% PIB		Deuda pública	Segundo	Total
Chile	153.000	64	9	14	43	57
Bolivia	6.583	29	7	57	26	83
Argentina	48.537	11	-3	59	14	73

- **Chile:** costo fiscal de la re-reforma solo 0,7% del PIB y asegura la sostenibilidad financiera
- **Argentina y Bolivia:** re-reformas **no estudios actuariales**, enfrentan cuantiosas obligaciones futuras
- **Argentina:** previo sistema público sufría déficit anual financiado por fisco que se proyecta saltará 5 veces en 2010-2050
- **Bolivia:** no se pudo estimar balance financiero; no hay proyecciones de sostenibilidad de los 5 fondos

D) CONCLUSIONES

Las re-reformas **mejoraron parte de las fallas** de las reformas estructurales y del sistema/pilar privado:

1. **Diálogo social:** amplio en Chile, parcial en Bolivia, ninguno en Argentina
 2. **Cobertura:** aumentó en todos (PEA y adultos mayores)
 3. **Trato igual:** continúan esquemas separados, algunos agregados
 4. **Solidaridad social:** mejora en todos
 5. **Suficiencia en las prestaciones:** mejora en todos
 6. **Eficiencia y costo administrativo razonable:** competencia y cargos eliminados en Argentina, sin cambio en Bolivia, mejora en Chile
 7. **Participación social:** no restaurada, consejos asesores en Argentina y Chile
 8. **Rol del Estado y supervisión:** rol estatal aumentó en todos; antigua superintendencia remplazada, autónoma en Chile, resto no
 9. **Sostenibilidad financiera:** fuerte en Chile, débil en el resto.
- **Buen desempeño en 5 principios:** cobertura, solidaridad social, suficiencia en las prestaciones, costos administrativos razonables (no cambio en Bolivia) y representación social (pequeña mejora en dos)
 - **Pobre desempeño en 4 principios:** diálogo social, trato igual, supervisión y, especialmente, sostenibilidad financiera (Chile tuvo buen desempeño en todos menos trato igual)

- La reforma estructural fue considerada una panacea y hay que evitar que la re-reforma siga la misma senda
- Ambas deben ser precedidas de un diálogo social y estudios actuariales, ser cuidadosamente diseñadas considerando las diferencias entre los países, y sometidas al escrutinio público.
- También perseguir como meta mejorar los principios de la seguridad social
- La re-reforma no necesariamente tiene que cerrar el sistema privado, el caso de Chile demuestra que puede mantenerse y mejorar el sistema de manera substancial
- El cierre del sistema/pilar privado y su integración en el sistema publico debe asegurar su viabilidad financiera-actuarial y los derechos de los asegurados transferidos
- Influencia potencial en otros países de América Latina con pensiones total o parcialmente privatizadas