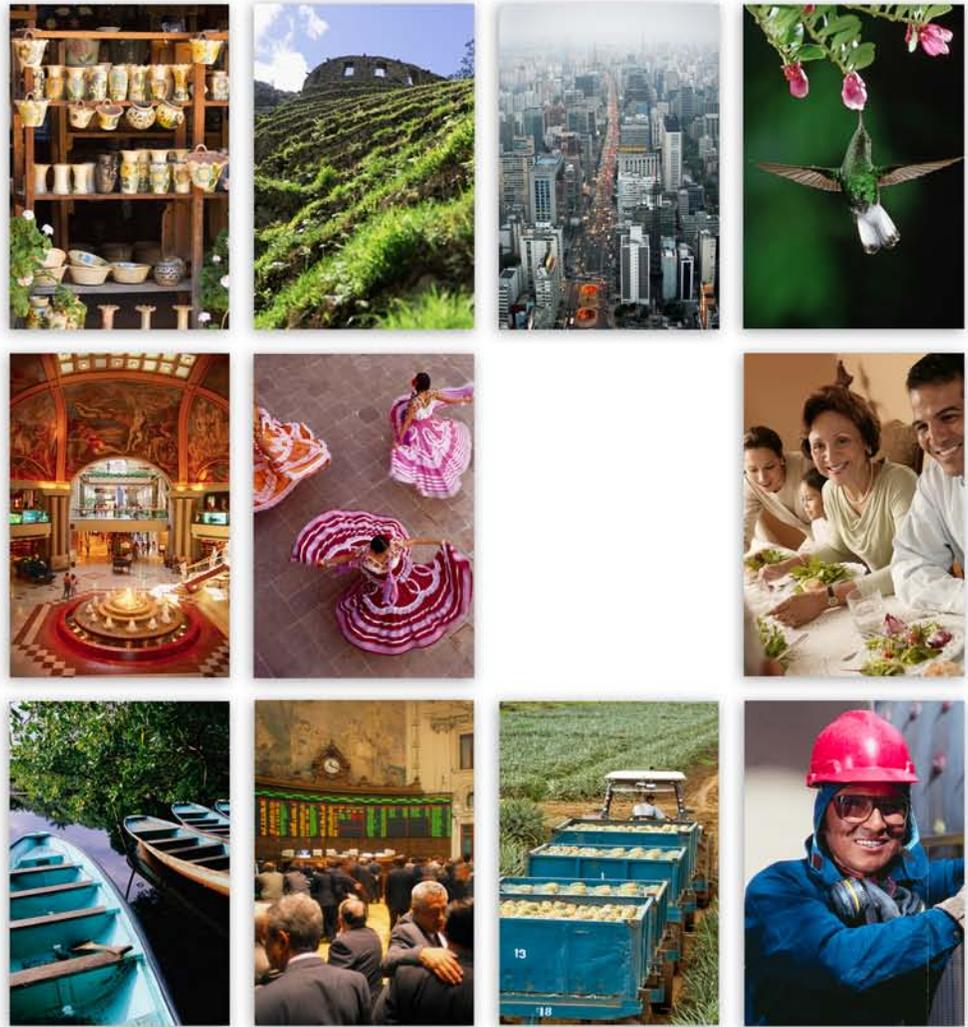


# El Desafío Del Envejecimiento EN AMÉRICA LATINA



Demografía y Políticas Previsionales en Brasil, Chile y México

Autores: **Richard Jackson, Rebecca Strauss** y **Neil Howe**

Con la contribución de **Gabriela Aparicio** y **Keisuke Nakashima**

Traducido por **Gabriel Arrisueño Fajardo**

# Contenido

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO UNO</b>	
<b>Las Dimensiones del Desafío del Envejecimiento en América Latina .....</b>	<b>7</b>
La Transformación Demográfica .....	7
El Desafío de la Dependencia Senil.....	12
La Promesa del Bono Demográfico .....	14
El Desafío del Desarrollo.....	19
<b>CAPÍTULO DOS</b>	
<b>La Revolución Previsional Latinoamericana .....</b>	<b>24</b>
Las Ventajas de la Capitalización .....	24
Los Sistemas de Cuentas Personales bajo la Lupa.....	26
<b>CAPÍTULO TRES</b>	
<b>Reforma Previsional en Chile, México y Brasil .....</b>	<b>34</b>
Chile.....	35
México .....	39
Brasil.....	42
<b>CONCLUSIÓN</b>	
<b>América Latina en una Encrucijada .....</b>	<b>49</b>
<i>Sobre las Fuentes de Información Estadística.....</i>	<i>55</i>
<i>Una Guía para las Fuentes Citadas en los Gráficos y Tablas.....</i>	<i>57</i>
<i>Agradecimientos.....</i>	<i>58</i>
<i>Sobre los Autores.....</i>	<i>59</i>
<i>Sobre CSIS .....</i>	<i>60</i>

# INTRODUCCIÓN

Cuando la gente en otras partes del mundo piensa en América Latina, generalmente se imagina sociedades jóvenes caracterizadas por altas tasas de natalidad, familias numerosas, y un excedente crónico de mano de obra. Según esta visión, el reto para estos países consistiría en lidiar con poblaciones que son muy jóvenes y que crecen muy rápidamente.

Aun cuando esta popular representación reflejaba la realidad en casi toda América Latina hasta entrados los años ochenta, en la actualidad resulta completamente anacrónica. América Latina, en realidad, se encuentra en medio de una transformación demográfica de largo alcance. En las décadas pasadas, la natalidad ha caído dramáticamente en casi toda la región y hoy se encuentra cerca o incluso por debajo de la tasa de reemplazo de 2,1 en la mayoría de los principales países de la región, incluyendo a Brasil, Chile y México, en los que se centra este informe. Al mismo tiempo, la esperanza de vida se ha incrementado significativamente, aproximándose a los niveles del mundo desarrollado.

El resultado de esta transformación será una dramática desaceleración del crecimiento poblacional y un igualmente dramático envejecimiento de la población. La Organización de las Naciones Unidas proyecta que el porcentaje de la población

latinoamericana de 65 años o más se triplicará para mediados de este siglo, creciendo desde 6,3 por ciento en 2005 hasta 18,5 por ciento en 2050.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, la mediana de la edad de la región aumentará en 14 años, de 26 a 40. La inminente ola de envejecimiento en América Latina no es, en modo alguno, la más grande en el mundo. Para el 2050, en algunos países en rápido proceso de envejecimiento en Europa y Asia Oriental, más del 30 por ciento de la población tendrá 65 años o más. Sin perjuicio de ello, aunque parezca increíble, algunos países latinoamericanos, incluyendo a Brasil, Chile y México, podrían llegar a tener poblaciones más ancianas que la de los Estados Unidos (ver Gráfico 1).

---

En el año 2050, el número de adultos mayores como porcentaje de la población total de América Latina se habrá triplicado.

---

La ola de envejecimiento representa dos desafíos para América Latina. El primero consiste en diseñar sistemas nacionales de jubilación capaces de proveer un adecuado nivel de soporte para los adultos mayores pero sin imponer una carga demasiado pesada sobre la juventud. El segundo consiste en mejorar los niveles de vida de la población

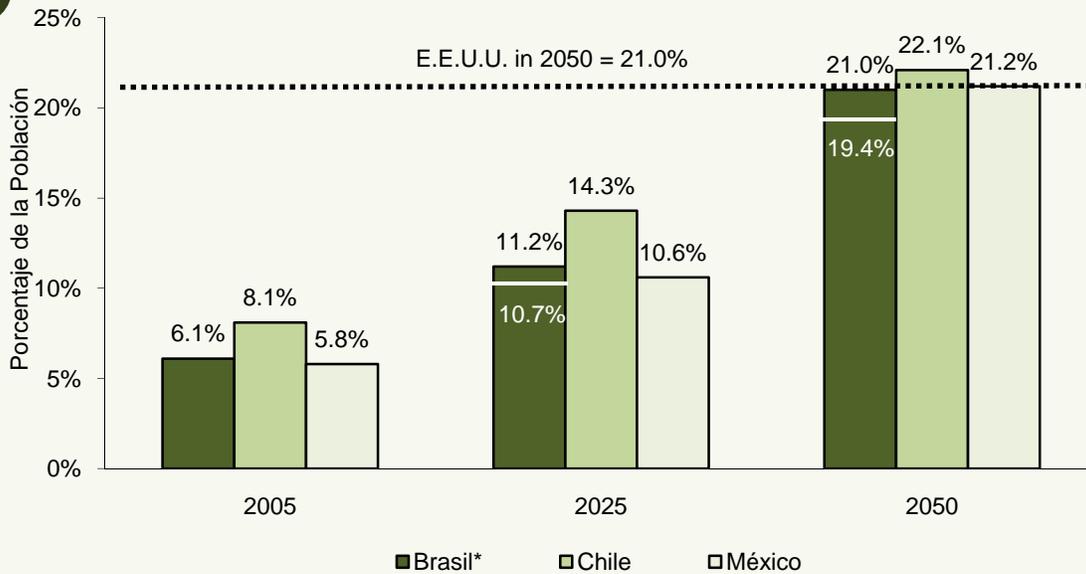
---

<sup>1</sup> Salvo donde se indica expresamente, todas las proyecciones de población citadas en este informe se refieren a la variante media de la Revisión 2006 de las Naciones Unidas. “Niños” se refiere a la franja entre 0 y 19 años de edad; “adultos en edad de trabajar” a la franja entre 20 y 64 años; “adultos mayores” a la franja de 65 años a más. Las proyecciones de la ONU, así como otras fuentes importantes citadas en este informe, son explicadas en “Sobre las Fuentes de Información Estadística”.

1

## La población de América Latina entrará en un dramático proceso de envejecimiento.

Adultos Mayores (de 65 Años de Edad a Más), como Porcentaje de la Población, 2005-2050



\*La proyección más baja para Brasil corresponde a la variante mediana de la ONU; la proyección más alta fue preparada por CSIS y asume una tasa de fecundidad constante de 1.8 .  
Fuentes: ONU(2007) y cálculos de CSIS

mientras ésta es todavía joven y continúa creciendo. Mientras que los Estados Unidos, Europa y Japón se convirtieron en sociedades prósperas antes de envejecer, América Latina podría envejecer antes de alcanzar la prosperidad. A menos que los países latinoamericanos tengan éxito en la promoción de un rápido desarrollo y del ritmo de crecimiento de sus economías, muchos de ellos tendrán que pagar por olas de envejecimiento propias de países desarrollados con solamente una fracción del ingreso y riqueza de estos países. El futuro podría traer grandes dificultades económicas; incluso una crisis humanitaria de envejecimiento.

América Latina está realizando importantes avances para enfrentar ambos desafíos. En lo que se refiere a la jubilación, la región se ha convertido en un laboratorio de pruebas para la reforma previsional; una inspiración para reformadores en países en desarrollo alrededor del mundo. Chile mostró el camino a principios de los años ochenta, cuando inició una transición de su sistema de reparto tradicional (*pay as you go*) a un sistema de capitalización individual. Desde entonces, otros nueve países latinoamericanos han implementado reformas que han transformado sus sistemas pensionarios, al menos parcialmente, en sistemas de capitalización. De los tres países materia de este informe, Chile y México han “privatizado” totalmente sus sistemas públicos de pensiones, mientras que Brasil mantiene un sistema de reparto puro que amenaza con convertirse

---

América Latina está realizando importantes avances para enfrentar el desafío del envejecimiento.

---

en una carga abrumadora para su población en proceso de envejecimiento. No obstante, está también implementando un sistema privado de capitalización voluntaria.

La crisis financiera global y la caída de los mercados de valores en todo el mundo han motivado que los encargados de diseñar políticas públicas en ciertos países latinoamericanos cuestionen las bondades de basar la seguridad de los jubilados en sistemas de capitalización. Uno de estos países ha ido más allá de los cuestionamientos. En noviembre de 2008, Argentina, que a mediados de los noventa introdujo un régimen previsional dual con sistemas de reparto y de capitalización individual paralelos, nacionalizó los fondos de pensiones y está actualmente retornando a un sistema único de reparto.

Esta preocupación, aunque entendible, está fuera de lugar. Una política previsional efectiva debe concentrarse en el largo plazo y resulta indudable que los sistemas de capitalización latinoamericanos pueden, en el curso de una vida laboral, brindar mayores beneficios a menores tasas de contribución que los sistemas de reparto que reemplazaron. Sin duda, los sistemas de capitalización condicionan los beneficios de jubilación al riesgo propio de los altibajos en los mercados financieros. Sin embargo, la mayoría de economistas concuerda en que los trabajadores que se acercan a la edad de jubilación pueden ser protegidos de súbitas caídas financieras a través de regulaciones prudentes que requieren que sus fondos sean invertidos en activos de renta fija conforme van envejeciendo. En la actualidad, un número creciente de los sistemas de capitalización individual latinoamericanos, incluyendo a los de Chile y México, promueven dicho ciclo de vida en el portafolio de inversión. El riesgo financiero de un sistema de capitalización, por supuesto, no puede ser eliminado del todo. Pero tampoco puede eliminarse el “riesgo político” de un sistema convencional de reparto; esto es, el riesgo de que en el futuro los políticos reduzcan sus beneficios. Este riesgo crece progresivamente conforme América Latina envejece y el ratio entre beneficiarios y trabajadores se eleva.

Existen otras ventajas potenciales de los sistemas de capitalización. A diferencia de los sistemas de reparto, que imponen una creciente carga en trabajadores y contribuyentes a medida que las sociedades envejecen, los sistemas de capitalización reducen la presión en los fondos públicos.

En el corto plazo, los sistemas de capitalización pueden contribuir a expandir y profundizar los mercados de capitales de América Latina. En el largo plazo, estos sistemas pueden ayudar a incrementar el ahorro nacional, el cual probablemente disminuirá en la medida que la carga de la dependencia aumente. En el proceso, estos sistemas pueden promover un *ethos* de mesura y de garantizar el patrimonio de las generaciones venideras propio de las clases medias y, con el transcurso del tiempo, contribuir a reducir los altos niveles de inequidad de ingreso y riqueza actuales.

Indudablemente, existen problemas reales en relación con los sistemas de capitalización latinoamericanos. A nivel micro, altas comisiones pueden “devorar” las ganancias acumuladas en las cuentas personales de los trabajadores. Reglas de inversión

---

Los sistemas de capitalización individual de América Latina le confieren importantes ventajas para enfrentar la ola de envejecimiento.

---

excesivamente restrictivas también contribuyen a hacer más difícil para los administradores de fondos de pensiones la maximización de beneficios ajustados por riesgo en el largo plazo; y limitan su respuesta a las crisis de corto plazo como la que actualmente atenaza a los mercados financieros. Mientras tanto, con la excepción de Chile, la mayoría de países no está logrando obtener en toda su dimensión los beneficios a nivel macro de sus sistemas de capitalización. Mientras los expertos concuerdan en que estos sistemas ya están cumpliendo un rol crucial en el desarrollo de los mercados de capitales latinoamericanos, la mayoría de países ha financiado el “costo de transición” de sus sistemas de reparto a sistemas de capitalización a través de la emisión de deuda, lo que significa que el potencial impulso al ahorro nacional puede no llegar a materializarse jamás.

Sin embargo, la principal fuente de preocupación es el limitado alcance de los sistemas previsionales formales latinoamericanos; y éste es un problema que afecta por igual a los sistemas de capitalización y a los sistemas de reparto. Las grandes dimensiones del empleo informal implican que una parte considerable de la fuerza laboral no

contribuye regularmente al sistema público de pensiones. Muchos trabajadores, incluso la gran mayoría en algunos países, llegarán a la vejez con una pensión insuficiente, o sin pensión alguna. Estos trabajadores dependerán de la asistencia social para mantenerse alejados de la pobreza o de lo

contrario tendrán que depender de redes tradicionales de apoyo familiar, las cuales ellos mismos debilitarán a medida que el tamaño de las familias decrece. Actualmente, un alto índice de dependencia senil en “pensiones mínimas” subsidiadas y asistencia social condicionada al nivel de ingreso puede ser manejable en la relativamente joven América Latina. En la América Latina considerablemente más vieja de los años 2030 o 2050, los costos económicos y sociales serán enormes.

Los desafíos relativos a la jubilación y el desarrollo en América Latina están, por lo tanto, estrechamente vinculados. Políticas previsionales adecuadas pueden facilitar alcanzar el desarrollo a través de la minimización de la carga fiscal de las poblaciones latinoamericanas en proceso de envejecimiento, aumentando los niveles de ahorro e inversión y acelerando el desarrollo de los mercados de capitales. Pero alcanzar el desarrollo es asimismo esencial para la seguridad previsional a largo plazo, y ésta resultará elusiva en la medida en que el empleo informal sea tan vasto y la inequidad sea tan alta.

Existen señales esperanzadoras de que la región está finalmente escapando de la trampa del lento crecimiento económico. Chile otra vez mostró el camino con su programa de reformas pro libre mercado en los años ochenta y sigue siendo el único de los principales países latinoamericanos que está cerrando progresivamente la brecha del ingreso con el mundo desarrollado. Desde entonces, muchos otros países han

---

La causa más grande de preocupación es el alcance limitado de los sistemas previsionales formales.

---

---

América Latina puede estar escapando de la trampa del lento crecimiento económico.

---

implementado reformas similares, y las perspectivas económicas han mejorado en toda de la región. El PIB per cápita, el indicador fundamental del nivel de vida, creció más rápidamente en toda la región entre los años 2002 y 2007 que en cualquier otro quinquenio desde principios de los años setenta. Brasil parece estar afirmándose en la tetrarquía de los “BRICs” de Goldman Sachs referida a los poderes globales emergentes. Algunos sugieren que México debería ser añadido y cambiar el acrónimo a BRIMCs.

Mientras este informe entra en prensa, América Latina, al igual que el resto del mundo, se encuentra en medio de un serio declive económico. El FMI proyecta que la tasa de crecimiento económico de América Latina disminuirá de 5,7 por ciento en 2007 y 4,6 por ciento en 2008 a 1,1 por ciento en 2009.<sup>2</sup> México, que está más vinculado económicamente con los Estados Unidos, podría sufrir una desaceleración aún mayor. No obstante, América Latina se encuentra actualmente en una mucho mejor posición para enfrentar la actual tormenta económica global. En el pasado, solía ocurrir que, si el mundo desarrollado cogía un pequeño resfriado, América Latina cogía una neumonía. De acuerdo a prestigiosas instituciones internacionales, desde el FMI hasta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), esta vez puede ser diferente. Los fundamentos económicos latinoamericanos son más sólidos. Los niveles de deuda pública son menores, las políticas monetarias y fiscales son más adecuadas, y las reservas internacionales son más grandes. Chile, con su amplio fondo de reserva creado durante el reciente “boom” de las materias primas, puede ser especialmente resistente. La mayoría de países latinoamericanos son también menos vulnerables a los caprichos de mercados de exportación únicos y menos dependientes del mundo desarrollado. Los Estados Unidos y Europa constituyen una porción cada vez más pequeña de sus mercados de exportación, mientras que Asia y otros países latinoamericanos constituyen una porción cada vez más grande de estos mismos mercados. Un cambio similar ha ocurrido en relación con las fuentes de inversión extranjera. Asimismo, una demanda interna fortalecida, especialmente en Brasil, debería brindar cierta protección contra el agrio clima económico internacional.

No obstante el progreso real de América Latina, su éxito económico a largo plazo se encuentra lejos de estar asegurado. Aun cuando la reciente mejora en el ámbito macroeconómico ha sido impresionante, trabas burocráticas de índole empresarial y laboral continúan debilitando la

---

A pesar del progreso logrado, el éxito económico a largo plazo de América Latina se encuentra lejos de estar garantizado.

---

competitividad de la región. La mayoría de expertos concuerda en que América Latina no invierte lo suficiente en capital humano, que fue quizás el elemento decisivo para lanzar a los Tigres de Asia Oriental a la estratósfera económica. El sector informal muestra escasas señales de estar reduciéndose, y en ciertos países está incluso creciendo. Al mismo tiempo, pese a la reciente disminución de la pobreza, los históricamente altos índices de inequidad apenas se han alterado, incluso en las economías de la región que están creciendo más rápidamente.

---

<sup>2</sup> "World Economic Outlook Update", Fondo Monetario Internacional, 28 de enero de 2009, <http://www.imf.org>.

La buena noticia es que América Latina todavía tiene tiempo para prepararse para el envejecimiento de su población. A diferencia de los actuales países desarrollados, la ola de envejecimiento de América Latina todavía se está formando más allá del horizonte. En las próximas dos décadas, el número de jóvenes dependientes en la mayoría de países continuará disminuyendo más rápidamente de lo que aumentará el número de adultos mayores, lo que significa que la carga de dependencia total de la sociedad asimismo disminuirá. Durante este período de “bono demográfico” las tendencias poblacionales propiciarán el crecimiento económico. América Latina tiene entonces una ventana de oportunidad demográfica crucial en la que puede mejorar los niveles de vida y fortalecer sus sistemas de jubilación.

---

América Latina tiene una ventana de oportunidad para prepararse para la ola de envejecimiento.

---

Este informe echa una luz sobre el desafío del envejecimiento en América Latina. Se centra especialmente en tres países: Brasil, Chile y México. Estos países representan un amplio espectro en términos de performance económica, el tamaño de sus sistemas de seguridad social y, por supuesto, reforma previsional; desde Chile (el “privatizador” original) hasta Brasil (con su enorme sistema previsional de reparto). Juntos, estos países concentran un poco más de la mitad de la población latinoamericana y casi dos tercios de su PIB.

En el Capítulo 1, se analiza en mayor profundidad la dinámica del cambio demográfico en América Latina y los desafíos y oportunidades que éste conlleva. El Capítulo 2 se enfoca en el modelo de capitalización individual latinoamericano y evalúa sus fortalezas y debilidades. El Capítulo 3 centra su atención en las políticas previsionales en Chile, México y Brasil. Al respecto, llegamos a la conclusión que el contexto para la reforma es positivo en los tres países pero que todos, con la posible excepción de Chile, necesitarán implementar reformas adicionales para asegurar la idoneidad y sostenibilidad de sus sistemas pensionarios. En particular, subrayamos la importancia de fortalecer los sistemas de capitalización y esbozamos un plan para que Brasil transite gradualmente en esa dirección. Adicionalmente, recalcamos la importancia de establecer mínimos de protección amplios y suficientes. En este sentido, creemos que la “reforma de la reforma” chilena de 2008, con sus nuevas “pensiones solidarias” constituye un modelo promisorio. Seguidamente, la conclusión resume los hallazgos del informe y señala algunas de las implicancias generales del envejecimiento de América Latina para la futura conformación de sus sociedades y su lugar en la economía mundial.

Una América Latina que no supere el desafío del envejecimiento se convertirá en una América Latina en la que la inseguridad económica y social crecerá y en la que la actual distribución inequitativa del ingreso y la riqueza se consolidará con el paso del tiempo. Por el contrario, si América Latina se prepara adecuadamente para el desafío, prosperará a medida que envejece. Los niveles de vida se elevarán y las profundas disparidades actuales entre ricos y pobres, el campo y la ciudad, y diferentes razas, disminuirán progresivamente. Una América Latina que se prepare adecuadamente para el desafío estará también posicionada para asumir un rol más preponderante en un mundo en el que la mayoría de poderes económicos mundiales actuales envejecerá aún más rápido que ella.

## CAPÍTULO 1

# LAS DIMENSIONES DEL DESAFÍO DEL ENVEJECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA

Hacia el año 2050, en América Latina habrá tantas personas cumpliendo 65 años cada año como nuevos nacimientos. La inminente ola de envejecimiento amenaza con sobrecargar a los jóvenes y dejar a los adultos mayores vulnerables a las dificultades en la vejez. Sin embargo, esto no tiene que suceder si las sociedades se preparan para el desafío. El ideograma chino para la palabra “crisis” es una combinación de dos caracteres separados, uno que representa el peligro y otro que representa la oportunidad. Las mismas fuerzas demográficas que eventualmente causarán el dramático envejecimiento de la población de América Latina han creado también las condiciones que hoy en día son especialmente favorables para el crecimiento económico. Existen señales esperanzadoras de que América Latina aprovechará esta oportunidad. Sin embargo, existen también serios obstáculos, algunos profundamente arraigados en su historia, que antes tendrá que superar.

### **La Transformación Demográfica**

Aún en los años sesenta y setenta, América Latina se encontraba entre las regiones del mundo con las más altas tasas de natalidad, las medianas de edad más bajas, y las mayores tasas de crecimiento poblacional. Incluso en los años ochenta y noventa, el gran desafío social y económico en la mayoría de los países consistía en obtener recursos suficientes para educar a la juventud, proveer viviendas para familias en crecimiento, y generar trabajo para las legiones de nuevos trabajadores que año tras año engrosaban la fuerza laboral.

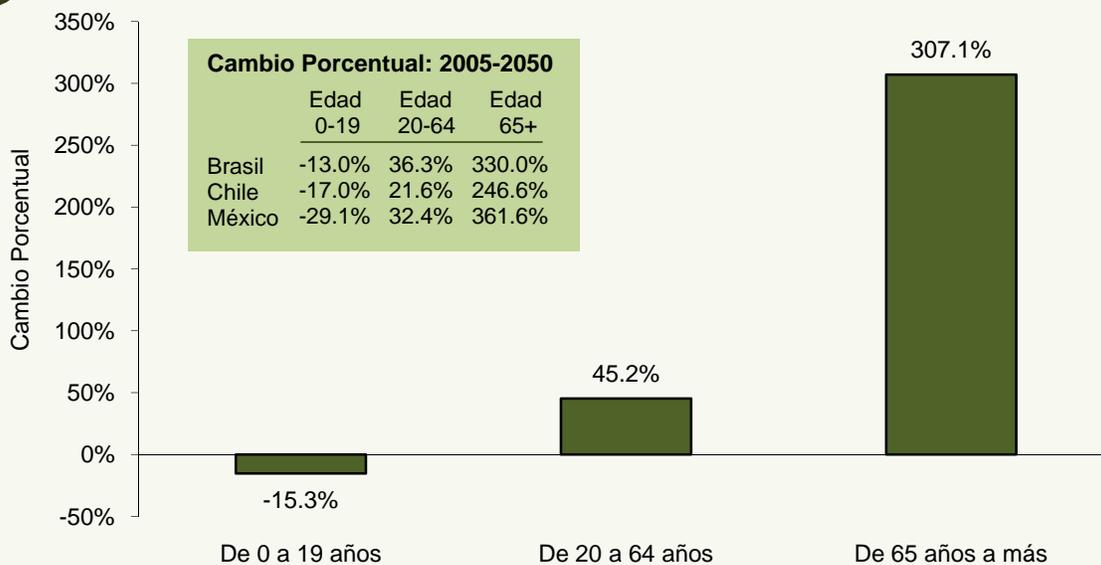
América Latina, sin embargo, está siendo asaltada por una asombrosa transformación demográfica. Durante las últimas décadas, la tasa de crecimiento poblacional ha caído dramáticamente, de 2,7 por ciento anual en los años sesenta hasta 1,3 por ciento anual en la presente década; y continúa desacelerándose rápidamente. El número de niños alcanzará su techo en los próximos 10 o 15 años en la mayoría de países latinoamericanos, y luego declinará. En Chile y México, el número de niños ya está declinando. El número de adultos jóvenes entre 20 y 29 años alcanzará su pico y luego empezará a declinar casi en todos los países en los próximos 20 a 25 años. Hacia la mitad del siglo, la población en edad de trabajar alcanzará su techo en la mayoría de países; y en Brasil, Chile y México estará decreciendo.

Mientras el número de niños y adultos en edad de trabajar crece lentamente o disminuye, el número de ancianos crecerá aceleradamente, cuadruplicándose hacia el año

2

**Mientras que el número de niños y adultos en edad de trabajar crecerá lentamente o disminuirá, el número de adultos mayores se disparará.**

Cambio Porcentual en la Población Latinoamericana por Grupos de Edad, 2005-2050



Fuente: ONU (2007)

2050 (ver Gráfico 2). Tan recientemente como en 1975, en América Latina había 12,3 niños por cada adulto mayor. Actualmente, hay 6,3. En 2050, habrá solamente 1,3. Para la generación pasada, el problema era demasiados bebés. Para la próxima generación, el problema será demasiados adultos mayores.

---

En el 2050, en América Latina habrá un adulto mayor por cada niño.

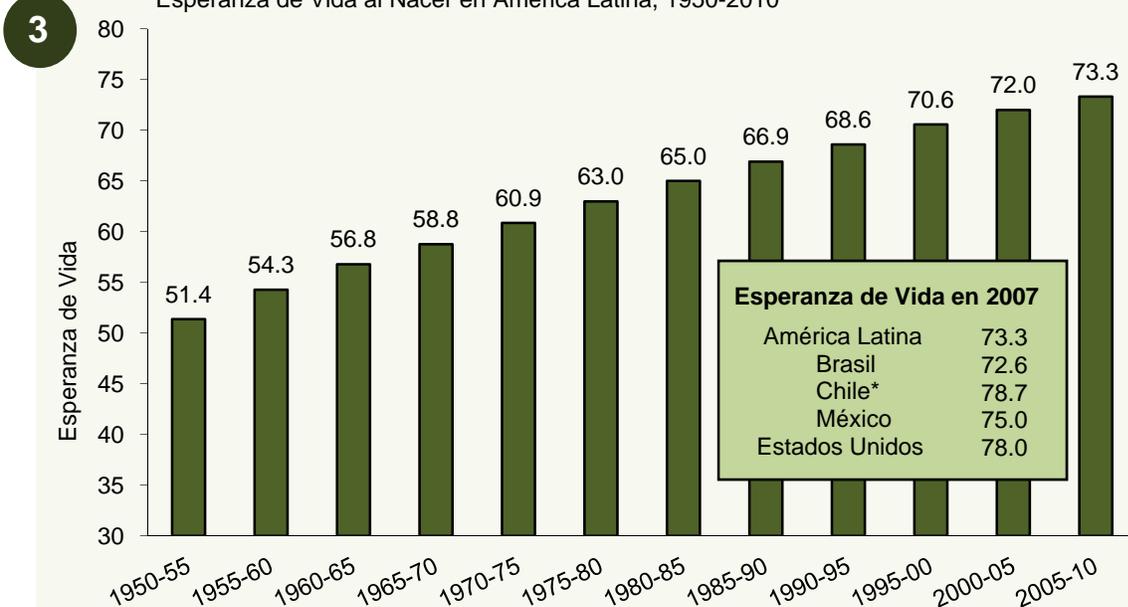
---

Dos fuerzas se ocultan detrás de la transformación demográfica de América Latina: una fertilidad en declive y una longevidad en aumento. La primera fuerza está disminuyendo el número relativo de jóvenes en la población, mientras que la segunda está aumentando el número de adultos mayores. América Latina, por supuesto, no es la única región del mundo que está experimentando estas tendencias. Al igual que el mundo desarrollado antes, la mayor parte del mundo en desarrollo se encuentra ahora en medio de lo que los demógrafos llaman la “transición demográfica”: el paso de altos niveles de fecundidad y mortalidad (la norma tradicional) a bajos niveles de fecundidad y mortalidad (la norma moderna) que inevitablemente acompaña el desarrollo económico y social.

La transición demográfica empezó a ganar fuerza en la mayor parte de América Latina en los años cincuenta y sesenta, cuando mejoras en la nutrición, sanidad, y salud pública básica resultaron en un dramático declive en las tasas de mortalidad de infantes y niños. En décadas más recientes, la mortalidad a mayor edad ha asimismo descendido

## Detrás de la ola de envejecimiento de América Latina: Un dramático incremento en la esperanza de vida.

Esperanza de Vida al Nacer en América Latina, 1950-2010



\*Información correspondiente a 2008.

Fuentes: ONU(2007); CONAPO (2008); IBGE (2007); INE (2008); y U.S. Census Bureau (2008)

rápidamente, a medida que la medicina moderna ha logrado un progreso sostenido contra enfermedades crónicas que afectan personas de edad mediana y avanzada. El incremento resultante en la esperanza de vida ha sido asombroso. Desde principios de los años cincuenta, la esperanza de vida en América Latina ha aumentado 22 años a nivel regional; desde 51,4 años has 73,3 años. En Chile, donde se estima que la esperanza de vida alcanzó los 78,7 años en 2008, la gente puede hoy en día esperar vivir un poco más que en los Estados Unidos (ver Gráfico 3).

---

Desde principios de los cincuenta, la esperanza de vida latinoamericana ha aumentado asombrosamente en 22 años.

---

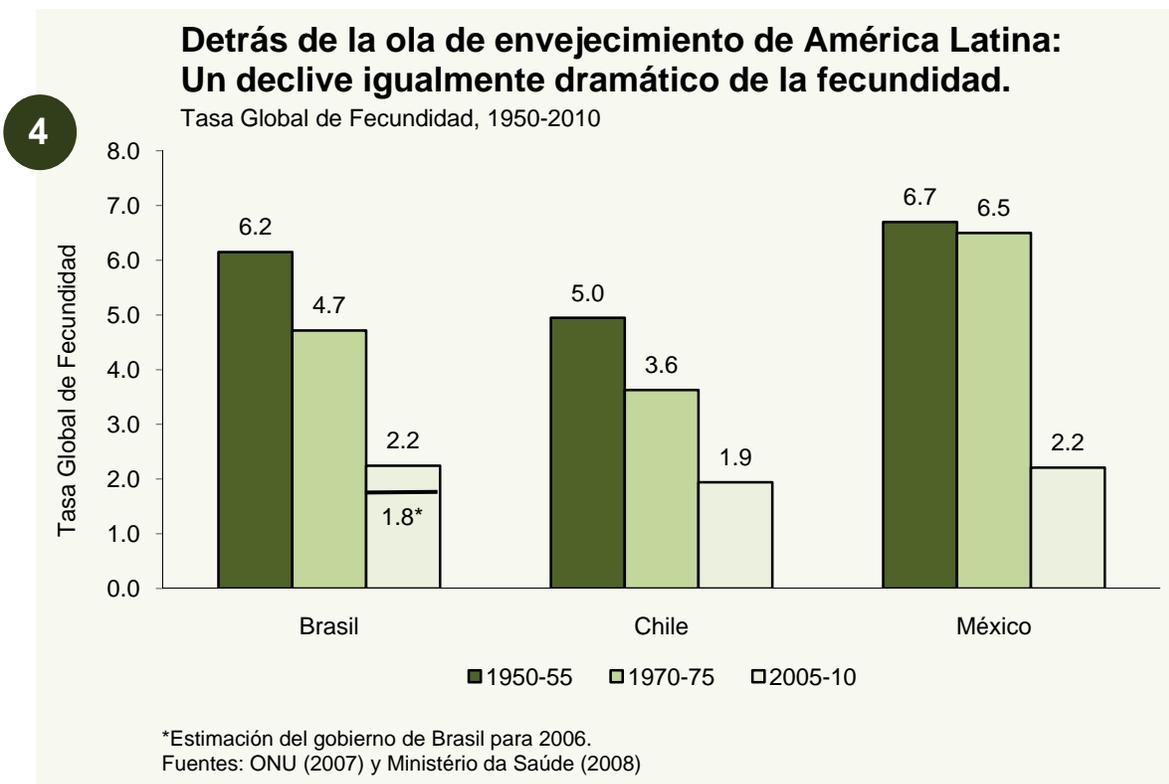
En casi toda América Latina, la mortalidad empezó a descender antes que la fecundidad, lo que explica el boom demográfico regional. Tan recientemente como a fines de los años sesenta y principios de los años setenta, la tasa de fecundidad (el número promedio de niños nacidos durante la vida de cada mujer) seguía todavía en el rango entre 4,0 y 7,0 en casi toda la región. Las mayores excepciones eran los países más étnicamente europeos Argentina y Uruguay, en los cuales la transición demográfica había comenzado mucho antes y las tasas de fecundidad habían descendido hasta alrededor de 3,0. Así, un alto número de nacimientos y una mortalidad infantil en declive aceleraron el crecimiento poblacional.

La disminución en la fecundidad puede haber ocurrido tardíamente en casi toda América Latina, pero una vez que comenzó, tuvo lugar a un paso extraordinario. En las

últimas tres décadas, las tasas de fecundidad han descendido a la mitad en la mayoría de países, hundiéndose por debajo de 3,0 en todos los países con excepción de Bolivia, Paraguay y unos pocos países

En Brasil y Chile, la fecundidad ha descendido por debajo de la tasa de reemplazo de 2,1.

centroamericanos con poblaciones indígenas numerosas. En Chile y Brasil, la fecundidad parece haber descendido por debajo de 2,1, la llamada tasa de reemplazo requerida para mantener una población estable de una generación a la otra. Sin embargo, en ninguna parte este declive ha sido más pronunciado que en México, donde el índice de fecundidad ha caído en dos tercios desde principios de los años setenta (ver Gráfico 4). Hoy en día, la tasa de fecundidad mexicana, estimada en 2,2, es casi idéntica a la de los Estados Unidos (2,1), y mucho más baja que la tasa de 3,1 de la población de origen mexicano que vive en dicho país.<sup>3</sup>



El ritmo y magnitud del declive en la fecundidad en diferentes países determinará en gran parte el ritmo y magnitud de sus olas de envejecimiento. Argentina y Uruguay, en los cuales la fecundidad descendió antes, tienen ahora las poblaciones más viejas entre los principales países latinoamericanos. México, Brasil y Chile son todavía mucho más jóvenes. No obstante, debido a lo pronunciado del declive de sus tasas de fecundidad, eventualmente alcanzarán a sus vecinos mayores del cono sur. En el caso de México, el envejecimiento de su población está recibiendo un impulso adicional por la extensa

<sup>3</sup> Ver Joyce A. Martin y otros, *National Vital Statistics Reports* 56, No. 6 (Hyattsville, MD: National Center for Health Statistics, 5 de diciembre de 2007), 45.

emigración de adultos en edad de trabajar. Colombia enfrenta también una gran ola de envejecimiento. En Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, en donde la fecundidad es todavía considerablemente superior a la tasa de reemplazo, el envejecimiento tiende a ser menos severo.

Las fuerzas que impulsan la transición demográfica están basadas en poderosas tendencias sociales y económicas que pocos entendidos esperan que se reviertan. Si no ocurre una pandemia catastrófica, la esperanza de vida seguirá aumentando. El comportamiento futuro de la fecundidad es más difícil de predecir, pero dado que los factores detrás del declive en la fecundidad en América Latina están tan estrechamente ligados con las corrientes de modernización general en la región, una reversión en las tasas de nacimiento parece improbable. Estos factores incluyen: la urbanización (que es especialmente alta en América Latina), el logro educativo femenino en aumento, la entrada masiva de mujeres en el mercado laboral, la disponibilidad de la contracepción, y el surgimiento de nuevas normas culturales (epitomizadas en las *telenovelas* brasileñas) que glorifican familias pequeñas y estilos de vida independientes.

De hecho, el declive de la fecundidad en América Latina podría no haber alcanzado su punto límite. Detrás del promedio en cada país, existen todavía grandes variaciones en fecundidad entre grupos socioeconómicos y étnicos; las mujeres más educadas (que son desproporcionadamente de ascendencia europea) presentan tasas de fecundidad más bajas que las mujeres menos educadas (que son desproporcionadamente de ascendencia indígena o afrodescendientes). La fecundidad es también mucho menor en poblaciones urbanas que en poblaciones rurales. Esto sugiere que en América Latina existe todavía espacio para que las tasas de fecundidad disminuyan, especialmente si las sociedades logran impulsar el logro educativo y reducir la inequidad.

---

El declive en la fertilidad en América Latina podría no haber alcanzado aún su punto límite.

---

Las proyecciones de población de la ONU que usamos en este informe asumen que la fecundidad ciertamente continuará disminuyendo, llegando eventualmente a 1,85 en todos los países. Según la ONU, Chile alcanzará ese nivel hacia el año 2015, mientras que México lo hará hacia el año 2020 y Brasil hacia el año 2030. En el caso de Brasil, el futuro parece haber llegado antes. La última información publicada por el gobierno brasileño en julio de 2008 indica que la tasa de fecundidad en Brasil ya había bajado hasta 1,8 en 2006, bastante por debajo de las estimaciones previas que la colocaban en algún punto entre 2,2 y 2,3.<sup>4</sup> Si la nueva cifra es correcta, el porcentaje de adultos mayores en Brasil podría alcanzar 21,0 por ciento hacia 2050, significativamente por encima del 19,4 por ciento que la ONU proyecta para Brasil y a la par con las proyecciones para México (21,2 por ciento) y Chile (22,1 por ciento).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ver *PNDS 2006: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher* (Brasília: Ministro da Saúde, 2008).

<sup>5</sup> Esta proyección alternativa, basada en el método de los componentes por cohortes, fue preparada por CSIS utilizando el paquete de software DemoTools, y asume una tasa de fecundidad constante de 1,8 desde 2005 hasta 2050.

Quienes no son demógrafos pueden pensar que las proyecciones de población a tanta distancia en el futuro son altamente especulativas. Sin embargo, no es así. El envejecimiento de América Latina es el resultado inevitable de tendencias

---

La ola del envejecimiento en América Latina ya empezó su recorrido y no puede ser detenida fácilmente.

---

demográficas que ya han sido puestas en movimiento. Variaciones inesperadas en mortalidad o fecundidad, como la reciente sorpresa en Brasil, pueden exacerbar o mitigar la tendencia al envejecimiento. Estas variaciones, sin embargo, tendrían que ser bastante grandes para alterar sustancialmente la trayectoria demográfica de América Latina, e incluso así, necesitarían décadas para tener un impacto significativo. La demografía es como un trasatlántico. Una vez lanzado a toda marcha, solamente puede voltear lentamente. Para bien o para mal, los países de América Latina tendrán que hacer frente al desafío del envejecimiento.

### **El Desafío de la Dependencia Senil**

A medida que los países de América Latina envejecen, tendrán que transferir una fracción cada vez mayor del ingreso de los adultos en edad de trabajar a los adultos mayores que no trabajan. En 2005, en América Latina había 8,7 adultos en edad de trabajar para sostener a cada adulto mayor. Este ratio debe descender a 5,7 en 2025 y a 3,1 en 2050 (ver Gráfico 5). En Brasil, México y Chile caerá aún más: a 2,9, 2,7 y 2,5, respectivamente. De hecho, la carga promedio que cada trabajador debe soportar se triplicará.



Gran parte de esta carga recaerá en las familias, que continúan siendo la principal red de soporte de los adultos mayores en muchos de los países latinoamericanos más jóvenes con sistemas de seguridad social menos desarrollados. Sin embargo, gran parte de esta carga se notará también en los presupuestos gubernamentales. Entre los tres países materia de este informe, los costos fiscales del envejecimiento serán más grandes en Brasil, que ya gasta un enorme 11,4 por ciento del PIB en su sistema público previsional de reparto. Los costos serán más manejables en países como Chile y México, que están transitando a sistemas de capitalización individual. Sin embargo, estos países también enfrentarán una creciente presión para gastar más en pensiones, servicios de salud y servicios sociales para sus poblaciones en rápido proceso de envejecimiento.

En la medida en que la carga de la dependencia senil crece, también aumentará la vulnerabilidad de los adultos mayores. En los países del cono sur de América Latina, la situación económica de los adultos mayores a primera vista parece relativamente segura.

Las tasas de recibo de pensiones son altas: 66 por ciento en Chile y 92 por ciento en Brasil y Argentina. Asimismo, los niveles de pobreza entre los adultos mayores son bajos; de hecho, más bajos que entre los adultos más jóvenes. Este cuadro, sin embargo, es engañoso. Un gran porcentaje de los actuales pensionistas (dos tercios en Brasil) reciben “pensiones mínimas” subsidiadas o “pensiones sociales” no contributivas. Estos beneficios pueden mantener a muchos adultos mayores fuera de la pobreza, pero no proveen una fuente segura de ingreso pensionario. Más aún, dadas las tendencias actuales, es incluso difícil que esto cambie en el futuro. Aun cuando en el papel todos los países del cono sur tienen sistemas públicos de pensiones universales, al menos para trabajadores asalariados, el gran tamaño del empleo informal implica que solamente una fracción de la fuerza laboral contribuye regularmente. En 2006, solamente el 37 por ciento de los trabajadores argentinos, el 41 por ciento de los brasileños y el 64 por ciento de los chilenos contribuyeron al sistema público de pensiones.

En el resto de América Latina, incluyendo a México, la situación económica del adulto mayor es incluso más precaria. Solamente el 21 por ciento de adultos mayores mexicanos recibe actualmente algún tipo de beneficio pensionario. La pobreza es generalizada; casi un tercio de adultos

mayores mexicanos viven con menos de dos dólares al día, el umbral de pobreza del Banco Mundial. Un gran porcentaje continúa trabajando (casi la mitad de hombres de 65 años o más en 2006) usualmente en agricultura y en trabajos con bajos sueldos en el sector servicios. Dos tercios viven con sus hijos,<sup>6</sup> y aún aquellos que no lo hacen

---

En la medida en que la carga de la dependencia senil crece, también aumentará la vulnerabilidad de los adultos mayores.

---

---

A medida que el tamaño de la familia decrece, las redes tradicionales de soporte enfrentan una presión creciente.

---

---

<sup>6</sup> Paulo M. Saad, “Arreglos residenciales y su influencia en la calidad de vida en la vejez” (presentación en la reunión del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Santiago, 9 de septiembre de 2003).

dependen en gran medida de ellos en materia económica. Pero a medida que el tamaño de las familias decrece y la urbanización y la inmigración separa a las familias extendidas, estas redes informales de soporte enfrentan una presión creciente incluso antes de que arribe la ola del envejecimiento. Para muchos adultos mayores, las remesas enviadas a casa por sus hijos que viven en los Estados Unidos son la única fuente de ingreso.

En la América Latina relativamente joven de hoy, el alcance limitado de los sistemas de jubilación formales ya se ha convertido en un creciente problema social. En la América Latina del mañana, con una carga de dependencia senil en aumento, podría convertirse en una catástrofe social. Las redes de protección del adulto mayor tienen una importancia vital, y países como México, que no tienen una, tendrán que crearlas. Estas redes no son, sin embargo, una solución a largo plazo para el desafío de la dependencia de los adultos mayores. Si la mitad o más de los adultos mayores todavía depende de la asistencia social para cuando la ola del envejecimiento arribe a América Latina, los costos sociales y económicos pueden ser enormes.

Tal y como veremos en el próximo capítulo, los sistemas pensionarios de capitalización que varios países latinoamericanos están construyendo pueden reducir la futura carga de crecientes poblaciones de adultos mayores que pende tanto sobre las familias como sobre los presupuestos gubernamentales. También pueden mejorar la idoneidad del ingreso pensionario para aquellos trabajadores que contribuyen regularmente. Pero en la medida que el crecimiento económico en América Latina continúe siendo lento, la inequidad permanezca alta, y un gran porcentaje de la fuerza laboral siga operando en la economía informal, ningún sistema previsional puede brindar seguridad pensionaria a nivel general. Al final, la seguridad pensionaria en una América Latina que envejece dependerá tanto (o incluso más) de alcanzar el desarrollo económico como de una exitosa política previsional.

---

La seguridad pensionaria dependerá tanto del desarrollo exitoso como de políticas pensionarias exitosas.

---

### **La Promesa del Bono Demográfico**

Las inminentes olas de envejecimiento de América Latina y el profundo aumento en los costos de la dependencia senil que éstas traerán todavía se están formando más allá del horizonte. Por el momento, las tendencias demográficas favorecen el crecimiento económico y, en la mayoría de países, lo seguirán haciendo por las próximas dos décadas. De hecho, las tendencias poblacionales en América Latina nunca han sido tan favorables como lo son actualmente, y puede que no lo sean de nuevo. Los países deben aprovechar esta ventana de oportunidad para fortalecer sus sistemas de jubilación y elevar los niveles de vida antes de que el clima demográfico cambie.

---

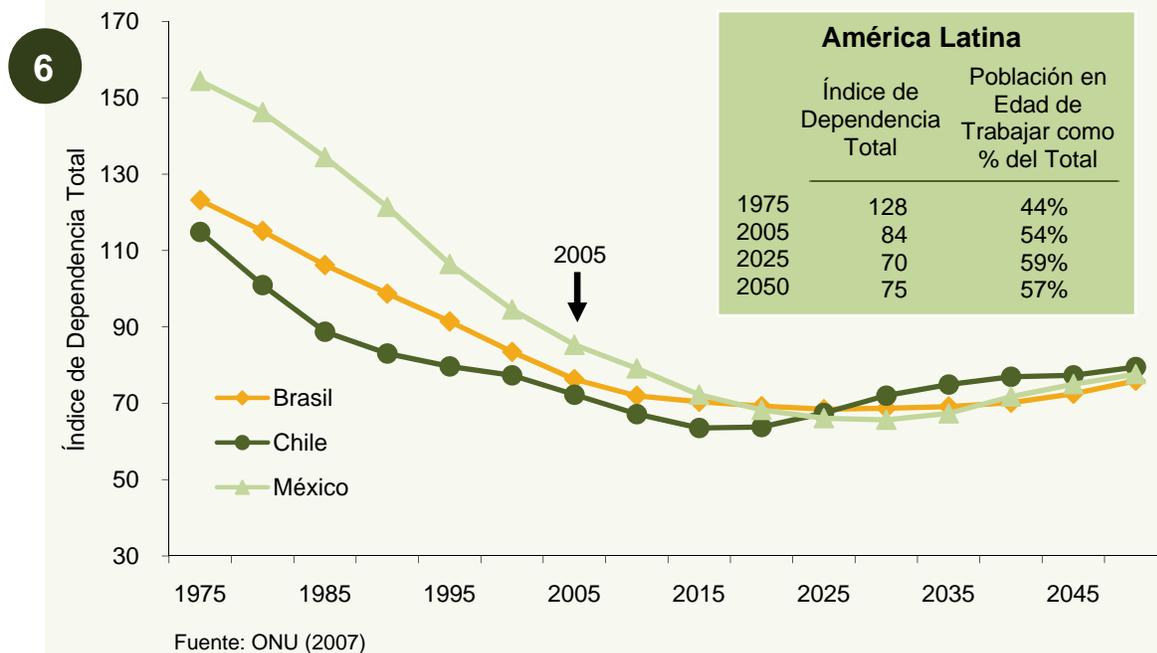
Las tendencias poblacionales en América Latina nunca serán tan favorables como lo son ahora.

---

La oportunidad surge de la dinámica de la propia transición demográfica. Cuando la fecundidad empieza a caer, el número de niños dependientes disminuye mucho más

## El bono demográfico: Un declive en la carga de dependencia total.

Índice de Dependencia Total de Adultos Mayores (de 65 Años a Más) más Niños (de 0 a 19 Años de Edad) por cada 100 Adultos en Edad de Trabajar (de 20 a 64 Años de Edad), 1975-2050



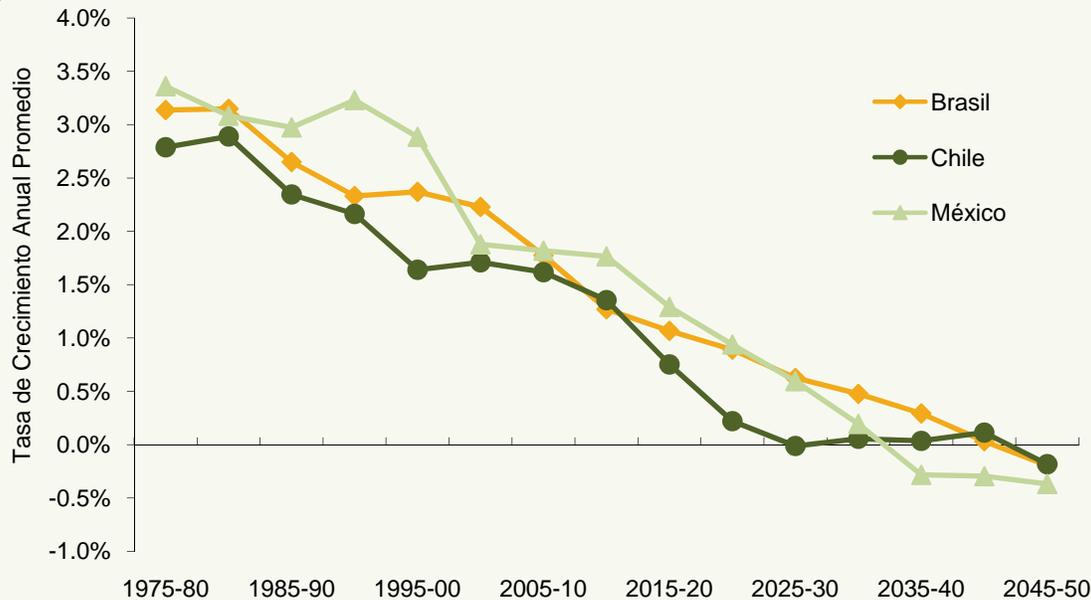
rápidamente de lo que aumenta el número de adultos mayores, lo que significa que la carga total de dependencia de la sociedad asimismo disminuye. Ésta, por supuesto, es otra forma de decir que un porcentaje creciente de la población se encuentra en edad de trabajar. El resultado poblacional favorable de esta fase de la transición demográfica es a veces denominado “bono demográfico”, y abre una ventana de oportunidad para el crecimiento económico.

América Latina se encuentra ya transitando su bono demográfico. El índice de dependencia total de la región (esto es, el número de niños y adultos mayores por cada 100 adultos en edad de trabajar) ha caído dramáticamente durante las recientes décadas pasadas, desde 128 en 1975 hasta 84 en 2005. Al mismo tiempo, el porcentaje de la población en edad de trabajar se ha elevado de 44 a 54 por ciento (ver Gráfico 6). Detrás de estos promedios regionales, existe por supuesto una gran diversidad. En Argentina y Uruguay, donde la fecundidad cayó antes y más gradualmente, el bono demográfico ha sido relativamente pequeño. En Brasil y México, la caída del índice de dependencia total ha sido especialmente pronunciada y continuará cayendo hasta alrededor del año 2030, cuando el aumento relativo en el número de adultos mayores finalmente supere la disminución relativa en el número de niños. Chile está también experimentando un amplio bono demográfico, pero el índice de dependencia total alcanzará su mínimo antes, hacia el año 2020.

Los economistas concuerdan en que el bono demográfico puede traer importantes beneficios. Un índice de dependencia en declive y un porcentaje de la población en edad de trabajar en aumento tienden por sí mismos a elevar el ingreso per cápita. Más allá de esta

## El crecimiento de la población en edad de trabajar en América Latina se está desacelerando.

Tasa de Crecimiento Anual Promedio de la Población en Edad de Trabajar (de 20 a 64 Años de Edad), 1975-2050



Fuente: ONU (2007)

simple aritmética, el bono demográfico puede desencadenar otras poderosas fuerzas que favorezcan la mejora de los niveles de vida. Los índices de participación laboral pueden aumentar en la medida en que la disminución del número de niños libere más tiempo de los adultos, y especialmente de las mujeres, para que participen en la economía. Con el tiempo, los niveles de ahorro pueden aumentar mientras más gente en edad de trabajar alcanza la edad madura, que se caracteriza por un mayor grado de ahorro. Familias más pequeñas pueden asimismo preferir invertir en la “calidad” de sus hijos y, consecuentemente, de la futura fuerza laboral.

La dramática desaceleración del crecimiento poblacional que sigue a un profundo declive en la fertilidad puede asimismo constituir una ventaja económica. Muchos economistas del desarrollo consideran que un alto índice de crecimiento poblacional es un problema porque requiere que los países pobres y de ingresos medios inviertan considerablemente en la mejora de capacidades; simplemente para evitar la “dilución del capital” y no quedarse atrás. El ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar en América Latina está ya desacelerándose dramáticamente y continuará haciéndolo en las próximas décadas (ver Gráfico 7). Mientras lo hace, las sociedades podrán consumir más mientras mantienen la misma tasa de crecimiento en el ratio capital-trabajo. Estos países podrían también optar por redirigir parte de sus nuevos ingresos consumibles y tiempo libre a mayores cuidados por niño, más educación por

---

La dramática desaceleración del crecimiento poblacional puede constituir una ventaja económica.

---

estudiante, o más capacitación o tecnología por trabajador; lo que los economistas llaman inversión en “profundización del capital”. En cualquier caso, los niveles de vida tenderán a mejorar.

Estas dinámicas no son meramente teóricas. Los economistas que han estudiado la transición demográfica concuerdan en que ésta ha dado un poderoso impulso al crecimiento económico en Asia Oriental, apuntalando el increíble surgimiento de Corea del Sur y los otros “Tigres” y, más recientemente, de China. Como en América Latina, la fecundidad en Asia Oriental ha disminuido dramáticamente desde finales de los sesenta y principios de los setenta, disminuyendo el índice de dependencia total y aumentando el porcentaje de la población en edad de trabajar. Varios estudios han concluido que el cambio en la estructura de la edad de las poblaciones de Asia Oriental explica entre un cuarto y un quinto del crecimiento de su PIB per cápita desde mediados de los años setenta.<sup>7</sup>

Los beneficios económicos del bono demográfico son, sin embargo, condicionales a la situación económica, social y política general de cada país. No existe garantía alguna de que un país aprovechará su bono; de hecho, la mayoría de países latinoamericanos hasta ahora lo han desaprovechado. Aun cuando el

índice de dependencia total en América Latina ha decaído desde los años setenta, la performance económica ha sido decepcionante. Entre 1975 y 2007, el PIB per cápita en América Latina ha crecido

---

Hasta ahora, América Latina ha desaprovechado su bono demográfico.

---

solamente en un ratio de uno a seis respecto de lo que ha crecido en Asia Oriental, en 1,2 por ciento anual versus 7,3 por ciento anual. Mientras los niveles de vida en Asia Oriental han aumentado en 850 por ciento durante el mismo período, en América Latina lo han hecho en solamente 44 por ciento (ver Gráfico 8). Incluso en Chile, el país de crecimiento más rápido, éstos se han elevado en solamente 223 por ciento. Mientras que Asia Oriental está cerrando la brecha en niveles de vida con el mundo desarrollado, la mayoría de países de América Latina no lo está haciendo (ver Tabla 1).

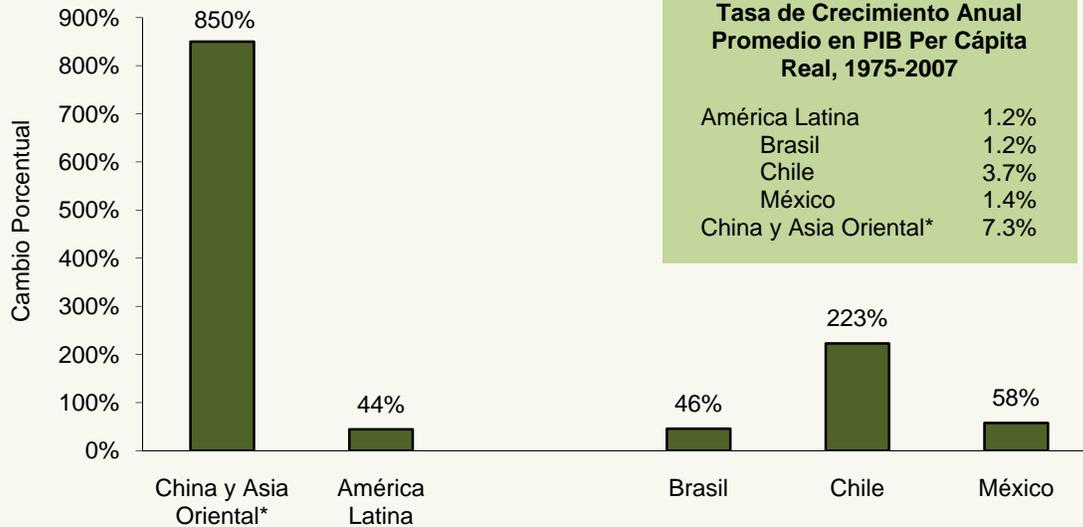
La lección de Asia Oriental es que las tendencias demográficas favorables ayudan únicamente en la medida en que las sociedades asignen eficientemente los recursos a actividades de alto valor agregado. El bono demográfico puede significar un incremento en el ratio trabajadores-dependientes, pero esto solamente es una ventaja si las sociedades pueden colocar la mano de obra extra en trabajos productivos. El bono demográfico puede asimismo significar un crecimiento del porcentaje de la población en edad madura, pero el potencial impulso a los ahorros podría no materializarse a menos que las familias confíen en que su mesura rendirá frutos con el transcurrir del tiempo. En grados variables en distintos países, el éxito de Asia Oriental en aprovechar su bono demográfico ha dependido de políticas macroeconómicas adecuadas, regímenes

---

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, David E. Bloom y Jeffrey Williamson, “Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia”, *World Bank Economic Review* 12, no. 3 (septiembre de 1998); y David E. Bloom, David Canning, and Pia N. Malaney, “Demographic Change and Economic Growth in Asia”, CID Working Paper no. 015 (Cambridge, MA: Center for International Development at Harvard University, mayo de 1999).

## Los niveles de vida en Asia Oriental se han elevado mucho más rápidamente que en América Latina.

Cambio Porcentual Acumulado en PIB Per Cápita Real (en Poder de Paridad de Compra Expresado en Dólares de 2005), 1975-2007



\*No incluye a Japón.

Fuentes: Banco Mundial (2008a) y cálculos de CSIS

### Tabla 1

#### La mayoría de países latinoamericanos no está cerrando la brecha de ingreso con el mundo desarrollado.

PIB Per Cápita (en Poder de Paridad de Compra Expresado en Dólares de 2005), como Porcentaje del Promedio de los Países Desarrollados, 1975-2007

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007
<b>América Latina</b>	<b>35%</b>	<b>35%</b>	<b>30%</b>	<b>26%</b>	<b>26%</b>	<b>25%</b>	<b>26%</b>
Brasil	34%	36%	31%	27%	27%	25%	25%
Chile	22%	26%	23%	25%	33%	33%	37%
México	41%	44%	40%	34%	32%	34%	34%
<b>China y Asia Oriental*</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>6%</b>	<b>7%</b>	<b>10%</b>	<b>12%</b>	<b>18%</b>
China	2%	2%	3%	4%	7%	8%	14%
Tigres de Asia Oriental	26%	32%	38%	48%	61%	65%	76%

\* No incluye a Japón

Fuentes: Banco Mundial (2008a) y cálculos de CSIS

tributarios y regulatorios favorables para los negocios, confianza pública en el Estado de Derecho, y grandes inversiones en infraestructura, investigación y desarrollo experimental (IDE) y, sobre todo, capital humano. Históricamente, muchas de estas condiciones no han existido en América Latina.

La buena noticia es que la situación en América Latina está mejorando rápidamente. Aun cuando todavía enfrenta serios desafíos, las perspectivas de crecimiento y desarrollo de la región son más alentadoras de lo que lo han sido en décadas. La ventana de oportunidad demográfica no se ha cerrado todavía y aún hay tiempo para acceder a los beneficios del bono demográfico.

### **El Desafío del Desarrollo**

Casi en cualquier parte donde uno pose la vista, las tendencias económicas en América Latina han comenzado recientemente a apuntar en una dirección positiva. El PIB per cápita de la región ha crecido más rápidamente de 2002 a 2007 que en cualquier otro quinquenio desde principios de los años setenta. La inflación se ha reducido desde

los años noventa y parece estar contenida en todas las principales economías de la región con excepción de Argentina y Venezuela. Hasta la llegada de la actual crisis económica global, los niveles de deuda pública estaban asimismo cayendo en casi toda la región, con reducciones particularmente significativas en Brasil, Chile, y México. En 2007, Chile manejaba un superávit en cuenta corriente mientras que las cuentas corrientes de Brasil y México se encontraban cerca del equilibrio. Al mismo tiempo que la inversión extranjera directa se multiplica, las compañías multinacionales latinoamericanas, o “Multilatinas”, han venido liderando una explosión en la inversión en otros mercados. En 2006, Brasil era de hecho una fuente neta de inversión extranjera directa. Los índices de pobreza han asimismo disminuido dramáticamente. Solamente entre 2003 y 2007, la proporción de gente viviendo debajo de la línea nacional de pobreza en América Latina disminuyó en casi una cuarta parte.<sup>8</sup>

Gran parte del crédito por esta transformación corresponde a la mejora en el manejo macroeconómico y a la liberalización de los mercados. América Latina ha repudiado las políticas de sustitución de importaciones de los años sesenta y setenta que precipitaron las crisis de deuda e hiperinflación,

conduciendo a la región a la “década perdida” de los años ochenta. Chile fue el primero en tomar un nuevo rumbo, imponiendo disciplina fiscal e implementando radicales reformas pro libre mercado en los años ochenta. Otros imitaron este ejemplo en los años noventa y dos mil, incluyendo a Brasil y México.

Los déficits presupuestarios se redujeron, empresas públicas ineficientes fueron privatizadas, las tarifas a la importación fueron reducidas, y las economías se abrieron al comercio internacional. Acuerdos internacionales crearon bloques comerciales regionales; primero el MERCOSUR en 1991 y luego el TLCAN en 1994. Ciertamente,

---

De 2002 a 2007, los niveles de vida en América Latina aumentaron más rápidamente que en cualquier otro quinquenio desde principios de los años setenta.

---

---

Gran parte del crédito por la mejora en la performance económica corresponde al adecuado manejo macroeconómico y a la liberalización de los mercados.

---

<sup>8</sup> Base de Datos CEPALSTAT, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), <http://www.eclac.org/>.

algunos países han ido en contra de la tendencia regional general, particularmente Bolivia y Venezuela. Asimismo, el progreso ha sido afectado por severas crisis financieras en México (1994-95) y Argentina (2001-02). Sin embargo, a pesar de lo accidentado del camino, la mejora en las perspectivas macroeconómicas latinoamericanas es innegable, tal y como confirma el grado de inversión otorgado por Standard & Poor's a la deuda soberana de Chile, México, Brasil y Perú.

Esta mejora en las perspectivas también le debe mucho a una nueva ideología de pragmatismo en las políticas públicas; lo que Javier Santiso, Economista Jefe de Desarrollo de la OCDE, llama “la economía política de lo posible”,<sup>9</sup> que vincula la disciplina fiscal con políticas de protección social. En varios países, políticas fiscales conservadoras originalmente promovidas por la derecha fueron adoptadas por la izquierda (por ejemplo, en Brasil y Chile); mientras que en otros países agendas de inversión social promovidas por la izquierda han sido adoptadas por la derecha (por ejemplo, en Colombia y México). Hoy en día, resulta menos probable de lo que lo era en el pasado que variaciones en el poder político lleven a cambios abruptos en las políticas públicas. Esta continuidad a largo plazo de las políticas públicas es crucial para el crecimiento económico por muchas razones; quizás la más importante sea el impulso que otorga a la confianza entre los inversionistas tanto nacionales como extranjeros.

Al mismo tiempo, la consolidación democrática de América Latina está llevando a la región hacia una mayor estabilidad. En 1975, únicamente el 15 por ciento de la población de América Latina vivía en países que Freedom House caracterizaba como completamente “libres”; hoy en día, el 74 por ciento lo hace.<sup>10</sup> En un alentador testimonio al progreso político latinoamericano, no solamente cualquiera puede votar, sino que cualquiera puede ser elegido, incluyendo a miembros de las poblaciones indígenas (como hemos visto en Bolivia y Perú) y a las mujeres (como hemos visto en Chile y Argentina).

Sin embargo, a pesar del dramático cambio de dirección, el futuro económico de América Latina permanece incierto. Entendiblemente, mucha de la preocupación en América Latina se concentra en escapar de la crisis económica global, que ya ha desacelerado el crecimiento económico

regional en 2008 y amenaza con frenarlo aún más en 2009. Mucho más preocupantes que las dificultades a corto plazo, sin embargo, son los problemas económicos estructurales que, incluso cuando el crecimiento global retome su curso, pueden dificultar que América Latina continúe su progreso reciente.

Aun cuando la situación macroeconómica en América Latina ha mejorado, regulaciones onerosas para la actividad empresarial, políticas tributarias punitivas, y mercados laborales excesivamente regulados continúan atentando contra la

---

Problemas económicos estructurales pueden dificultar que América Latina continúe su progreso reciente.

---

<sup>9</sup> Javier Santiso, *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free-Marketeers* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2006).

<sup>10</sup> *Freedom in the World* (Washington, DC: Freedom House, varios años).

**Tabla 2****Los países latinoamericanos reciben pobres calificaciones en comparaciones internacionales de competitividad.**

“Ease of Doing Business Index” del Banco Mundial		“Global Competitiveness Index” del FEM	
Ranking (Entre 181 países)		Ranking (Entre 134 países)	
40	Chile	28	Chile
53	Colombia	59	Costa Rica
56	México	60	México
62	Perú	64	Brasil
109	Uruguay	74	Colombia
112	Guatemala	75	Uruguay
113	Argentina	83	Perú
117	Costa Rica	84	Guatemala
125	Brasil	88	Argentina
136	Ecuador	104	Ecuador
150	Bolivia	105	Venezuela
174	Venezuela	118	Bolivia

Fuentes: Foro Económico Mundial (2008) y Banco Mundial (2008b)

competitividad. En el más reciente *Ease of Doing Business Index* del Banco Mundial, Chile (40 entre 181 países) y México (56) se encuentran entre los mejores de la región, mientras que Brasil (125) recibe una calificación muy baja<sup>11</sup> (ver Tabla 2). La pobre performance de Brasil se debe, entre otras razones, a su gravoso código tributario, que requiere que un típico negocio invierta la increíble cantidad de 2,600 horas por año preparando, declarando y pagando impuestos. Los demás países latinoamericanos también obtienen bajas calificaciones en el *Global Competitiveness Index* del Foro Económico Mundial, una medida en cierta forma más amplia del panorama económico general. Desde la flexibilidad del empleo y el acceso a la tecnología hasta infraestructura y gobernabilidad, la región como un todo obtiene una calificación menor a la de sus principales competidores globales: India, China, los Tigres de Asia Oriental y Europa Central y Oriental.<sup>12</sup> Únicamente Chile, el mejor de América Latina en casi todos los indicadores de competitividad, se ubica dentro de los cincuenta primeros (28 de 134).<sup>13</sup>

---

Casi todos los países latinoamericanos reciben bajas calificaciones en las comparaciones internacionales de competitividad.

---

<sup>11</sup> *Doing Business 2009* (Washington, DC: Banco Mundial, septiembre de 2008).

<sup>12</sup> Augusto López-Carlos y otros, “Assessing Latin American Competitiveness: Challenges and Opportunities”, in Augusto Lopez-Carlos, ed., *The Latin American Competitiveness Review 2006: Paving the Way for Regional Prosperity* (Ginebra: Foro Económico Mundial, 2008).

<sup>13</sup> *The Global Competitiveness Report 2008-2009* (Ginebra: Foro Económico Mundial, 2008).

Asimismo, América Latina no está invirtiendo lo suficiente en el desarrollo del capital humano, sin duda el determinante más importante para la mejora de los niveles de vida a largo plazo. Ciertamente, la mayoría de países ha realizado enormes avances en logro educativo, especialmente en la universalización de la educación primaria. México y Brasil, que por largo tiempo estuvieron a la zaga de los líderes regionales Argentina, Chile y Uruguay, han logrado el acceso casi universal a la educación primaria; en parte gracias a programas como *Oportunidades* en México y *Bolsa Familia* in Brasil, que brindan apoyo económico a familias de bajos ingresos bajo la condición de que sus hijos continúen asistiendo a la escuela. Pero la educación primaria universal no es suficiente para

---

Los países latinoamericanos no invierten lo suficiente en capital humano.

---

impulsar hacia adelante a las economías latinoamericanas. Economistas del desarrollo concuerdan en que la educación secundaria universal es la clave para que los países de ingresos medios alcancen la competitividad internacional, y es aquí donde América Latina falla. El 71 por ciento de personas de 25–26 años de edad tienen educación secundaria completa en Chile, pero solamente ocurre lo mismo con el 45 por ciento en Brasil y el 36 por ciento en México.<sup>14</sup>

La baja calidad de la educación secundaria en la mayoría de países latinoamericanos es también ampliamente admitida. En los exámenes del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés) la medida internacional de comparación de la calidad educativa por excelencia, estudiantes de Brasil, México e incluso de Chile obtuvieron puntajes mucho más bajos que los estudiantes de países desarrollados y más bajos que los estudiantes de países con ingresos per cápita comparables.<sup>15</sup> La inadecuada priorización del gasto puede explicar parcialmente esta pobre performance. La mayoría de gobiernos latinoamericanos gasta más por estudiante en educación superior, que beneficia a una pequeña élite, que en educación secundaria, que beneficia a la mayor parte de la población. En México, la relación del gasto gubernamental por estudiante en educación superior y educación secundaria es de 2,6 a 1. En Corea del Sur, la relación es precisamente la inversa: este país gasta 2,8 veces más por estudiante en educación secundaria que en educación superior.<sup>16</sup> Esta desviación en los presupuestos educativos de América Latina puede perpetuar las inequidades socioeconómicas, especialmente en la medida en que la retribución de la mano de obra calificada en el mercado continúa aumentando en relación con la retribución de la mano de obra no calificada.

Todo esto contribuye a explicar el gran tamaño del sector informal en América Latina. Las regulaciones laborales y de la actividad empresarial impiden la creación de puestos de trabajo en el sector formal, mientras que un inadecuado desarrollo del capital humano determina que los trabajadores no cuenten con las calificaciones necesarias para ocupar estos puestos. A través de la región, el tamaño del empleo informal va desde un

---

<sup>14</sup> La información se refiere al año 2003 para Brasil y Chile y al año 2004 para México. Ver Sociómetro, Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/sociometro/>.

<sup>15</sup> “A Profile of Student Performance in Reading and Mathematics from PISA 2000 to PISA 2006”, in *PISA 2006: Science and Competencies for Tomorrow’s World* (Paris: OCDE, 2007).

<sup>16</sup> Indicadores de Desarrollo Mundial 2008, Banco Mundial, abril de 2008, <http://www.worldbank.org>.

tercio hasta dos tercios del total del empleo fuera de la agricultura. Estimaciones recientes colocan esta fracción en 37 por ciento en Chile, 49 por ciento en México y 54 por ciento en Brasil.<sup>17</sup> Esta gran informalidad laboral disminuye el crecimiento de la productividad, priva a los gobiernos de ingresos tributarios y deja a los trabajadores altamente desprotegidos, ya que operan fuera del alcance del radar de los sistemas de seguridad social. Es también una de las claves de por qué la inequidad, medida por el coeficiente GINI, continúa siendo tan alta en la región incluso en un país que crece relativamente rápido como Chile.

El capital humano es un elemento esencial para elevar los niveles de vida, pero no es el único. Las economías en desarrollo necesitan invertir considerablemente en investigación y desarrollo experimental si es que quieren progresar en la cadena global de valor. De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo, Corea del Sur por sí misma invirtió más en IDE en 2002 que toda América Latina junta.<sup>18</sup> Las economías en desarrollo también necesitan ahorrar lo suficiente para financiar inversiones productivas. En Asia Oriental, los niveles de ahorro han aumentado considerablemente durante el curso de la transición demográfica, elevándose en China a nivel de hogar del 4 por ciento en 1975 hasta 24 por ciento en 2000.<sup>19</sup> Sin embargo, los niveles de ahorro en América Latina siguen siendo crónicamente bajos, en parte debido al persistente miedo a la hiperinflación. Sin importar cuánto ahorren, las economías en desarrollo requieren mercados de capitales eficientes para colocar sus ahorros en las inversiones con mayores retornos. En esto América Latina está progresando rápidamente, parcialmente gracia al crecimiento de sus sistemas previsionales de capitalización.

---

Los niveles de ahorro en América Latina permanecen crónicamente bajos.

---

Si América Latina supera estos obstáculos y aumenta sostenidamente el ritmo de crecimiento de sus economías, el desafío de la dependencia senil será mucho menos inquietante. De la misma manera, como veremos en el siguiente capítulo, políticas previsionales adecuadas pueden ayudar a América Latina a superar el desafío de su desarrollo.

---

<sup>17</sup> La información se refiere al año 2003 para Chile y al año 2005 para Brasil y México. Ver Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, CEDLAS y Banco Mundial, <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/>.

<sup>18</sup> *Education, Science and Technology in Latin America and the Caribbean: A Statistical Compendium of Indicators* (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006), 38.

<sup>19</sup> Franco Modigliani and Shi Larry Cao, "The Chinese Saving Puzzle and the Life-Cycle Hypothesis", *Journal of Economic Literature* 42, no. 1 (marzo de 2004), 147.

## CAPÍTULO 2

# LA REVOLUCIÓN PREVISIONAL LATINOAMERICANA

En los últimos 25 años, América Latina ha sido sacudida por una ola de reformas previsionales. Chile mostró el camino a principios de los años ochenta cuando cerró su sistema provisional de reparto, que se aproximaba a la bancarrota y lo reemplazó por un sistema de capitalización individual. Desde principios de los años noventa, otros nueve países han iniciado transiciones parciales o totales a sistemas de cuentas individuales.

Los nuevos sistemas varían considerablemente en su diseño. Algunos países, siguiendo el ejemplo de Chile, han reemplazado completamente sus sistemas públicos previsionales de reparto (Bolivia, El Salvador y México). Algunos mantienen paralelamente sistemas de reparto y sistemas de capitalización entre los cuales los trabajadores pueden optar (Colombia y Perú). Y algunos (Costa Rica y Uruguay) tienen “sistemas mixtos” que incluyen una franja de reparto que cubre a todos los trabajadores y una franja adicional de capitalización para trabajadores de ingresos más altos. Argentina, hasta que desactivó su sistema de cuentas personales en noviembre de 2008, tenía un arreglo único: una primera franja consistente en beneficios *flat* de reparto y una segunda franja que ofrecía a los trabajadores optar entre un sistema de reparto con beneficios vinculados a los salarios y un sistema de capitalización individual. Entre los principales países latinoamericanos, solamente Brasil, Ecuador, Venezuela, y (ahora) Argentina tienen sistemas previsionales de reparto puros. Brasil, sin embargo tiene un extenso sistema de aportes previsionales voluntarios privados “complementarios”.

En este capítulo, discutiremos primero las potenciales ventajas de los sistemas de capitalización en una América Latina que envejece. Acto seguido, examinaremos algunas de las áreas críticas en las que estos sistemas están (o no) funcionando de acuerdo a las expectativas que generaron.

### Las Ventajas de los Sistemas de Capitalización

Los sistemas previsionales de capitalización individual de América Latina son muchas veces denominados sistemas “privatizados”. El término, sin embargo, es engañoso. Aun cuando las contribuciones de los trabajadores son administradas e invertidas por administradoras privadas de fondos de pensiones, estos sistemas previsionales son públicos y obligatorios, o, en algunos casos, componentes opcionales de sistemas públicos obligatorios. Estos sistemas operan bajo estrictas directivas regulatorias diseñadas para proteger a los participantes o “afiliados” contra riesgos de mercado indebidos mientras son trabajadores contribuyentes y contra riesgos de longevidad

cuando son jubilados; esto es, contra el riesgo de vivir más de lo que duran sus recursos. La mayoría incluye también una garantía pensionaria mínima que provee un mínimo de ingreso pensionario subsidiado de protección para trabajadores que percibieron bajos salarios durante su vida, reteniendo de esta manera algunas de los elementos redistributivos presentes en muchos de los esquemas de beneficios definidos de los sistemas de reparto.

Los sistemas de capitalización presentan ventajas potencialmente decisivas sobre los sistemas de reparto. En los sistemas de reparto, un ratio de soporte entre trabajadores contribuyentes y beneficiarios retirados en declive se expresa directamente en un alza en el costo y en la contribución.

Los sistemas de capitalización, por el contrario, pueden liberar a los países de la tiranía de su propia demografía. Mientras que la tasa de retorno a largo plazo que los trabajadores pueden percibir en un sistema de reparto está limitada por el ritmo del crecimiento de la economía, en un sistema de capitalización es igual a la tasa de retorno al capital que es por lo general mucho más alta, especialmente en sociedades que envejecen y en las cuales el crecimiento de la fuerza laboral se desacelera. Los sistemas de capitalización pueden entonces ofrecer a sus participantes beneficios más altos a cualquier tasa de contribución de lo que los sistemas de reparto están en capacidad de ofrecer.

Los sistemas de capitalización pueden también incrementar los incentivos para que los trabajadores contribuyan, y, por lo tanto, ampliar la cobertura. Debido a que las cuentas son propiedad privada y a que los beneficios pagados son proporcionales a las contribuciones realizadas, al menos para trabajadores de altos ingresos que no califican para recibir una garantía pensionaria mínima, los trabajadores pueden sentirse menos inclinados a percibir sus contribuciones como un tributo. Muchos de los promotores originales de los sistemas de capitalización individual en los años ochenta y noventa pensaron que estos incentivos serían especialmente fuertes en los países latinoamericanos, en los cuales la confianza en el gobierno ha sido históricamente baja, la informalidad en el empleo ha sido muy grande, y el pago de impuestos ha sido muy difícil de hacer cumplir.

Existen también otras ventajas. En el corto plazo, los sistemas de capitalización pueden contribuir a acelerar el desarrollo de los mercados de capitales de América Latina. En muchos países desarrollados, incluyendo a los Estados Unidos, los sistemas de capitalización han tenido un rol crucial en la ampliación y profundización de los mercados de capitales. A medida que crecen los fondos de pensiones, también lo hace el tamaño y la liquidez de los mercados de capitales. El manejo profesional de los fondos pensionarios trae consigo mayores niveles de responsabilidad, transparencia y retornos a largo plazo. En el largo plazo, los sistemas de capitalización pueden ayudar a mantener adecuados niveles de ahorro e inversión, lo cual ya representa un desafío en América Latina y se tornará aún más difícil cuando su población envejezca.

---

Los sistemas de capitalización de América Latina presentan ventajas decisivas sobre los sistemas de reparto.

---

Todo esto contribuye a explicar la rápida difusión del modelo de cuentas individuales de capitalización en América Latina. Sin embargo, la materialización de los beneficios de la reforma depende de cómo estos sistemas son diseñados e implementados. Comisiones excesivamente altas pueden erosionar los balances en cuenta de los trabajadores, mientras que políticas de inversión excesivamente restrictivas pueden reducir las tasas de retorno y limitar el impacto positivo en los mercados de capitales. Los niveles de contribución deben asimismo ser adecuadamente fijados para a su vez generar un adecuada tasa de remplazo. Cualquier sistema previsional, ya sea de reparto o de capitalización, requiere de un sólido mínimo de protección para aquéllos que arriban a la vejez con una pensión insuficiente o sin pensión alguna.

---

**Todo sistema previsional necesita un sólido mínimo de protección.**

---

La cuestión de cómo financiar la transición de un sistema de reparto a un nuevo sistema de capitalización resulta fundamental ya que determina el impacto en el balance fiscal y el ahorro nacional. A medida que las contribuciones de los trabajadores son transferidas a las nuevas cuentas personales, el gobierno debe continuar pagando los beneficios a los actuales jubilados así como los beneficios acumulados por los trabajadores actuales cuando éstos se retiren. Si el nuevo ahorro privado que se acumula en las cuentas personales es igualado por un incremento similar en la deuda pública, los beneficios macro de la reforma podrían no materializarse. El gasto público provisional podría reducirse, pero los costos de servicios de la deuda crecerán. A nivel macro, la reforma podría ser infructuosa, sin promover mejora alguna en la sociedad en general.

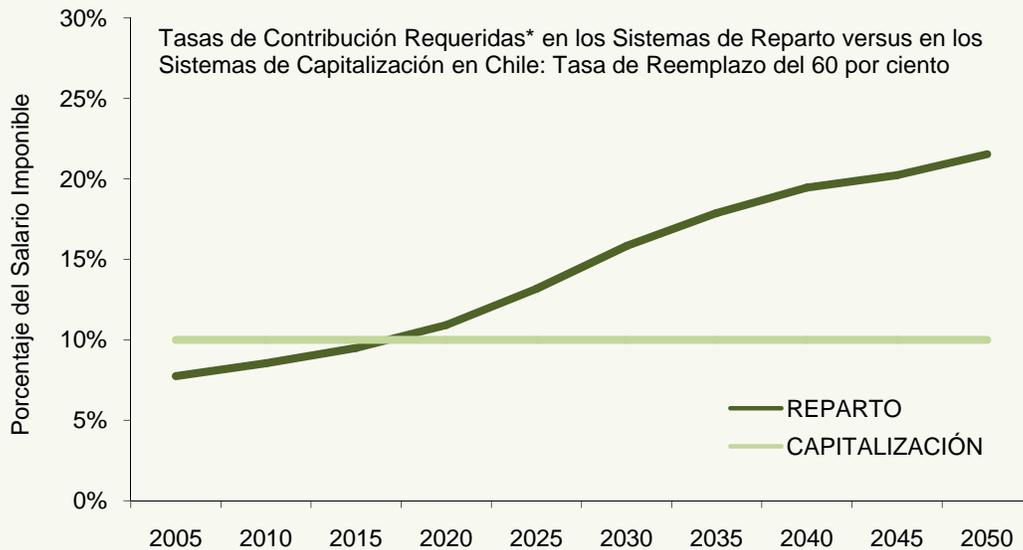
### **Los Sistemas de Cuentas Personales bajo la Lupa**

El objetivo central de todo sistema de pensiones es proveer beneficios adecuados. Aun cuando los sistemas de capitalización individual de América Latina son todavía demasiado nuevos para evaluar su performance en esta crucial medida del éxito, existen pocas dudas de que lo harán mejor que los sistemas de reparto, al menos en relación con aquellos trabajadores que contribuyen regularmente. Entre el lanzamiento del sistema de capitalización individual en Chile en 1981 y diciembre de 2007, la tasa de retorno real a las contribuciones de los trabajadores promedió 10,0 por ciento. Entre el lanzamiento del sistema en México en 1997 y diciembre de 2007, la tasa de retorno real promedió 7,3 por ciento. Ciertamente, estos retornos fueron inflados por una gran inversión en deuda pública de alto riesgo y son insosteniblemente altos. Pero aún asumiendo tasas de retorno más realistas, los sistemas de capitalización individual de América Latina serán capaces de producir beneficios equivalentes, a un costo mucho menor, que los sistemas de reparto o, alternativamente, beneficios mucho más altos a un costo igual.

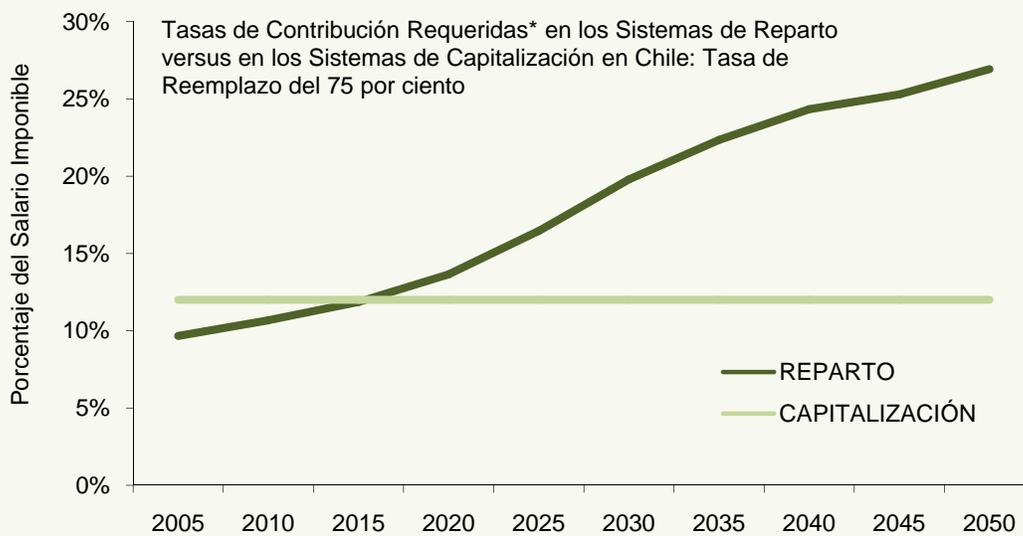
Consideremos un ejemplo. En Chile, el nivel neto de contribución al sistema de capitalización individual (esto es, el nivel luego de sustraer las comisiones) es de 10 por ciento de la remuneración imponible. A una tasa de retorno real de 5 por ciento, un supuesto razonable a largo plazo para un portafolio global de acciones y bonos, un trabajador que ingrese a la fuerza laboral en 2010, contribuyendo el 10 por ciento de su remuneración por cuarenta años y retirándose en 2050, obtendrá una tasa de remplazo

de 60 por ciento. Para financiar el mismo beneficio a través del sistema de reparto, su nivel de contribución, a medida que la población de Chile envejece, tendría que elevarse al 22 por ciento hacia el año 2050. Una tasa de reemplazo del 60 por ciento puede no ser adecuada a menos que el jubilado tenga otras fuentes de ingreso. Pero si la sociedad desea una mayor idoneidad podría elevar la tasa de reemplazo del trabajador al 75 por ciento con un nivel de contribución del 12,5 por ciento. En un sistema de reparto, una tasa de reemplazo del 75 por ciento causaría, hacia el año 2050, una catastrófica carga tributaria sobre los salarios de los trabajadores del orden del 27 por ciento (ver Gráficos 9a y 9b).

### Los sistemas de capitalización presentan una ventaja decisiva, en relación con su costo, en una sociedad que envejece.



9a



9b

\*Los cálculos para REPARTO asumen un crecimiento real de los salarios del 2.0 por ciento, cobertura universal y una edad de jubilación de 65 años; los cálculos para CAPITALIZACIÓN asumen un crecimiento real de los salarios del 2.0 por ciento, una tasa de retorno real de 5.0 por ciento, una vida laboral de 40 años y una edad de jubilación de 65 años. Fuentes: ONU (2007) y cálculos de CSIS

Estas ilustrativas proyecciones pueden subestimar la ventaja relativa de los sistemas de capitalización en la mayoría de países latinoamericanos. Éstas asumen un crecimiento real del ingreso salarial de 2,0 por ciento, que constituye aproximadamente el promedio en Chile en los últimos 25 años, pero es casi el doble del promedio de la mayoría de los países. Mientras más baja sea la tasa de crecimiento real del ingreso salarial, mayor será la ventaja de los sistemas de capitalización sobre los sistemas de reparto. Si los salarios reales crecieran a una tasa de 1,0 por ciento anual en el futuro, el mismo trabajador obtendría una tasa de reemplazo de 75 por ciento con su tasa de contribución de 10 por ciento. Una tasa de contribución de 12,5 por ciento generaría una tasa de reemplazo de 95 por ciento. Ciertamente, las futuras tasas de retorno pueden ser menores que el 5,0 por ciento que hemos asumido, y esto podría invertir la tendencia. Pero en cualquier escenario razonable, un sistema de capitalización generará una tasa de reemplazo más alta al mismo nivel de contribución que un sistema de reparto. De hecho, los retornos reales tendrían que hundirse por debajo de 3,0 por ciento, lo que muchos economistas consideran la tasa de retorno libre de riesgo a largo plazo, para que el sistema de capitalización individual pierda su ventaja relativa.

---

Los sistemas de capitalización individual de América Latina serán capaces de generar mayores beneficios a un costo menor que los sistemas de reparto.

---

Las tasas de reemplazo que generan los sistemas de capitalización individual son, sin duda afectadas por las comisiones. De acuerdo a un conocido estudio, las comisiones cobradas por los fondos de pensiones latinoamericanos reducirán los balances finales en las cuentas individuales y por lo tanto las tasas de reemplazo, en desde 15 hasta 25 por ciento.<sup>20</sup> Las altas comisiones son una preocupación legítima y se han convertido en un objetivo central de regulación y reforma gubernamental. Algunos países han establecido comisiones tope. Otros se fundan más en la competencia, por ejemplo, a través de la estandarización de la estructura de las comisiones para mejorar la transparencia y facilitar la comparación entre fondos, permitiendo a los trabajadores rotar más frecuentemente entre fondos, o asignando nuevos afiliados que no eligieron un fondo a aquél con la comisión más baja (Chile) o con el más alto retorno neto (México). Las comisiones promedio (medidas como una fracción de los salarios) están actualmente descendiendo en la mayoría de países; en México han descendido en 50 por ciento entre 2000 y 2007.

Los sistemas de capitalización individual de América Latina han sido menos exitosos en la generación de altos niveles de cobertura que de altos niveles de retorno. La cobertura en algunos países ha aumentado significativamente desde la reforma, lo que sugiere que los incentivos son ciertamente importantes. Sin embargo, en todas partes, la cobertura continúa lejos de ser universal. En Chile, el porcentaje de la fuerza laboral que contribuye al sistema de pensiones cada año aumentó de 42 por ciento en 1982, justo después de que se implementó la reforma, a 64 por ciento en 2006. En México, el porcentaje aumentó levemente después de la reforma en 1997, pero ahora parece haberse

---

<sup>20</sup>Edward Whitehouse, "Administrative Charges for Funded Pensions: An International Comparison and Assessment", Social Protection Discussion Paper no. 0016 (Washington, DC: Banco Mundial, junio de 2000).

estancado en un bajo nivel, alcanzando solamente 38 por ciento in 2006, aún incluyendo a los contribuyentes del sistema independiente de servidores públicos. Es cierto que las tasas de afiliación al sistema de pensiones son por lo general mucho más altas que las tasas de contribución activas. Pero el número de afiliados refiere meramente al número de trabajadores con una cuenta individual. Muchos afiliados no contribuyen regularmente, lo que significa que muchos llegarán a la vejez percibiendo bajos beneficios no obstante las altas tasas de retorno.

Parte de la explicación puede estar en el diseño de los propios sistemas de pensiones. Los beneficios mínimos en algunos sistemas pueden debilitar los incentivos para los trabajadores de bajos ingresos para contribuir regularmente. Algunos países han asimismo eximido de la cobertura obligatoria a fracciones significativas de la fuerza laboral; por ejemplo, en Chile, a los trabajadores independientes. El principal problema, sin embargo, es el gran tamaño del empleo informal de América Latina que ha demostrado ser un obstáculo más grande a la ampliación de la cobertura de lo que muchos promotores de las reformas anticiparon.

---

La baja cobertura continúa siendo un serio problema en toda América Latina, con prescindencia del tipo de sistema de pensiones.

---

La limitada cobertura continúa entonces siendo un serio problema en toda América Latina con prescindencia del tipo de sistema de pensiones. Durante fines de los años noventa y principios de esta década, la tasa de contribución activa promedió menos de 30 por ciento en ocho países latinoamericanos (la mitad de ellos con sistemas de capitalización individual y la otra mitad con sistemas de reparto). En cuatro países, dicha tasa promedió entre 30 por ciento y 50 por ciento, un grupo que incluyó a los reformadores Argentina y México así como a los no reformadores Brasil y Venezuela. Solamente Chile, Costa Rica y Uruguay, todos reformadores, tuvieron tasas de contribución activa superiores a 50 por ciento.<sup>21</sup>

No resulta sorprendente que el problema de la baja cobertura sea especialmente serio entre los trabajadores de bajos ingresos. En Brasil, por ejemplo, la tasa de contribución activa en 2002 fue de 17 por ciento en el quintil de menores ingresos, pero de 67 por ciento en el quintil de más altos ingresos. En México, la tasa fue de 10 por ciento en el quintil más bajo y de 56 por ciento en el más alto. La diferencia no es tan amplia en Chile, aunque aún allí la tasa de contribución activa en el quintil más bajo es mucho más baja que en el más alto: 40 por ciento versus 70 por ciento en 2003<sup>22</sup> (ver Gráfico 10). Claramente, será muy difícil mejorar la cobertura mientras coexistan la pobreza generalizada y el extenso sector informal.

Todo lo señalado subraya la importancia de un sólido mínimo de protección. Aun cuando la mayoría de sistemas de capitalización individual y de reparto en América Latina incluyen garantías pensionarias mínimas que brindan una barrera contra la

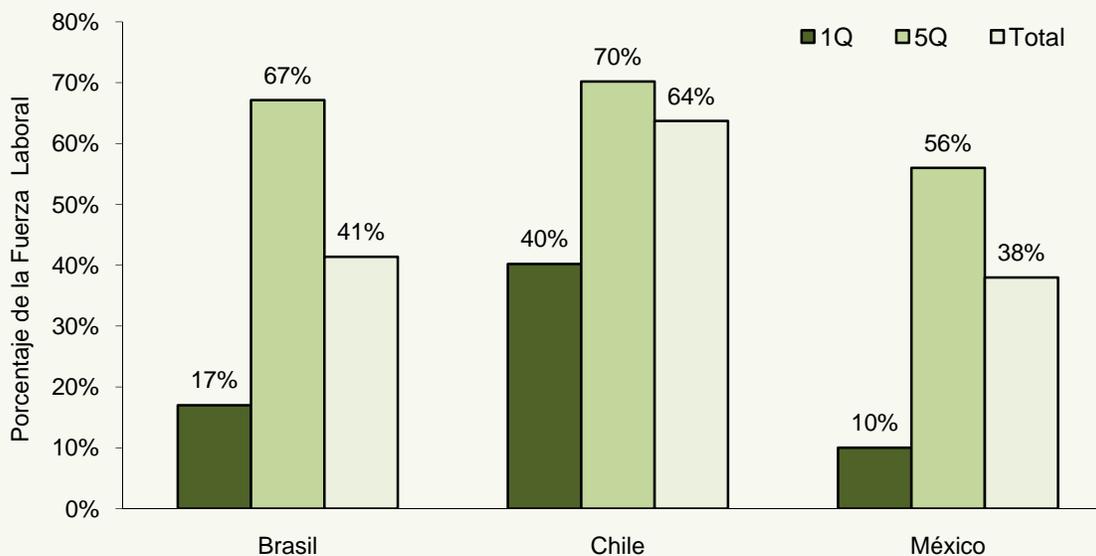
---

<sup>21</sup> Rafael Rofman y Leonardo Lucchetti, "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage", Social Protection Discussion Paper no. 0616 (Washington, DC: Banco Mundial, noviembre de 2006).

<sup>22</sup> Ibid.

## El nivel de cobertura pensionaria en América Latina está altamente determinada por el nivel de ingreso.

Contribuyentes al Sistema de Pensiones Activos, Total y por Quintil, como Porcentaje de la Fuerza Laboral en el Año más Reciente\*



\*La información sobre totales corresponde a 2006 para Brasil y Chile y a 2007 para México; la información por quintiles corresponde a 2002-2004.

Fuentes: AIOS (2007); MPS (2007a); y Rofman y Lucchetti (2006)

pobreza, estas garantías no ayudan a aquellos trabajadores que no contribuyen al sistema. De hecho, siendo que la elegibilidad para la garantía mínima generalmente requiere muchos años de contribuciones (20 años en Chile y 25 en México), incluso muchos trabajadores de bajos ingresos no contribuirán por el tiempo suficiente para calificar para un subsidio.

La solución más adecuada es un mínimo no contributivo de protección pagado con impuestos generales. Este mínimo de protección puede ser tanto un beneficio universal *flat* o un beneficio condicionado al nivel de ingresos (*means-tested*), aunque el primero es más costoso. Algunos países tienen beneficios *flat* no contributivos, incluyendo a Bolivia y Brasil (para adultos mayores en áreas rurales). Varios países pagan pequeños beneficios condicionados al nivel de ingresos para adultos mayores indigentes. Cualquier mínimo no contributivo de protección, por supuesto, podría más adelante reducir los incentivos para contribuir al sistema de pensiones regular. Chile ha intentado solucionar el problema con sus nuevas “pensiones solidarias” que, como veremos, están condicionadas al nivel de ingreso pero explícitamente integradas con el sistema pensionario contributivo en una manera que intenta preservar los incentivos a los trabajadores para que contribuyan.

En relación con los beneficios macro de la reforma, no existe duda de que la creación de sistemas de capitalización está contribuyendo significativamente al desarrollo de los mercados de capitales de América Latina. Estos sistemas han dado un enorme impulso a los mercados de bonos, especialmente de bonos gubernamentales, alargando su madurez

y estimulando la entrada de nuevos títulos tales como bonos indexados a la inflación en México y bonos de reconocimiento comercializables en Chile. Estos sistemas han contribuido también a aumentar la capitalización en el mercado accionario, aunque en la mayoría de países estos

---

Los sistemas de capitalización individual están acelerando el desarrollo de los mercados de capitales en América Latina.

---

mercados continúan siendo ilíquidos y altamente concentrados. Los mercados de seguros han asimismo crecido como resultado de la reforma previsional, toda vez que en la mayoría de países con sistemas de capitalización individual los administradores están obligados a adquirir seguros de supervivencia y discapacidad para sus afiliados. Se han generado también otros beneficios: mercados de bonos hipotecarios más grandes, mejores clasificadoras de riesgo y superior gobernabilidad corporativa.

Ciertamente, normas de inversión restrictivas han reducido el impacto positivo. Inicialmente, las regulaciones en todos los países requerían que la mayor parte de los recursos pensionarios se invirtiese en deuda pública. Este requisito se debía parcialmente a la conservadora filosofía de inversión de los reguladores de fondos de pensiones; parcialmente al deseo de asegurar una fuente cautiva de financiamiento para la transición; y parcialmente a que opciones alternativas de inversión adecuadas no estaban siempre disponibles. Sin embargo, con el desarrollo de los mercados de capitales, las regulaciones se han liberalizado y los portafolios de inversión se han diversificado progresivamente en la mayoría de países. Unos pocos, principalmente Chile y Perú, están transitando hacia la “regla del hombre prudente” en materia de inversión. Sin embargo, la inversión excesivamente concentrada en deuda pública sigue siendo un motivo de preocupación en algunos países, incluyendo a México (ver Gráfico 11).

No obstante la tendencia a la diversificación de los portafolios, la mayoría de países todavía mantienen severas limitaciones a la inversión en valores internacionales, con la única excepción importante de Chile. Aun cuando estos límites pueden parecer prudentes en el contexto actual de la caída de los mercados globales, a largo plazo constituyen un serio problema. Si bien los

---

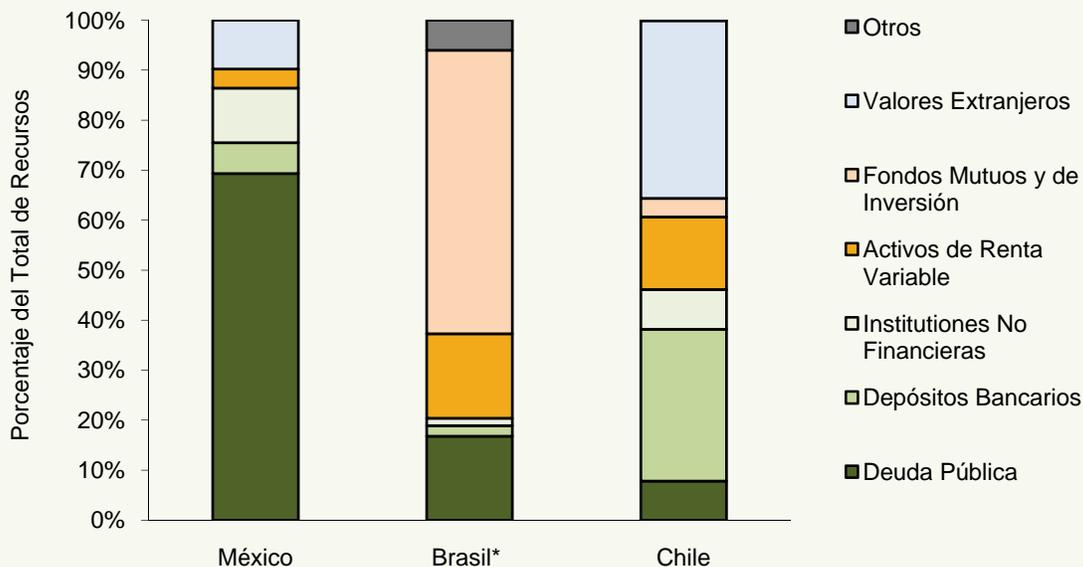
Las restricciones a la inversión en valores extranjeros deben ser gradualmente levantadas.

---

mercados de capitales latinoamericanos están ampliándose y profundizándose, el crecimiento en los recursos de los fondos de pensiones está sobrepasando a las oportunidades de inversión locales. Ciertamente, existen argumentos legítimos para limitar la inversión en valores extranjeros. Los ahorros enviados al exterior no aumentan la oferta nacional de capital o la productividad laboral. Los gobiernos sostienen, con cierta razón, que el dinero debería en cambio ser invertido en la creación de puestos de trabajo, la construcción de viviendas, o el mejoramiento de la infraestructura pública en el país; especialmente a la luz de los incentivos tributarios de los que gozan los fondos de pensiones. Sin embargo, a fin de cuentas, las restricciones a la inversión en valores internacionales, como el requisito de llenar los portafolios de inversión con deuda pública, perjudican el propósito principal de todo sistema de capitalización, que es obtener para sus afiliados el retorno más alto ajustado al riesgo para sus afiliados.

## Algunos sistemas de pensiones se están diversificando rápidamente mientras que otros continúan invirtiendo principalmente en deuda pública.

Composición del Portafolio de los Fondos de Pensiones en Diciembre de 2007



\* Fondos cerrados; información correspondiente a agosto de 2008.  
Fuentes: AIOS (2007) y ABRAPP (2008)

Aun cuando el impacto de la reformas previsionales en los mercados de capitales de América Latina ha sido ampliamente positivo, el impacto en el ahorro nacional no lo ha sido. En Chile, la reforma parece haber impulsado el ahorro nacional y por lo tanto la inversión y el crecimiento.<sup>23</sup> El gasto público en pensiones ha disminuido progresivamente desde mediados de los ochenta y se seguirá haciendo en las siguientes décadas. Al mismo tiempo, el gobierno ha venido manejando grandes superávits presupuestales que han compensado las pérdidas ocasionadas por el paso de las contribuciones previsionales a las cuentas individuales. La experiencia chilena, sin embargo, no se ha repetido en otros países, en los cuales las reformas han sido financiadas principalmente con deuda.

---

Excepto en Chile, las reformas no han elevado los niveles de ahorro.

---

Aprovechar al máximo los beneficios macro de la reforma requerirá una disciplina fiscal que actualmente muchos países latinoamericanos no poseen. Esta carencia no es en modo alguno una característica exclusiva de América Latina. Los Estados Unidos han venido acumulando un gran superávit en el fideicomiso de la seguridad social que se

<sup>23</sup> Ver, por ejemplo, Vittorio Corbo y Klaus Schmidt-Hebbel, “Efectos Macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile”, en: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), ed., *Resultados y Desafíos de las Reformas a las Pensiones*, (Santiago: FIAP, 2003); y Andrew A. Samwick, “Is Pension Reform Conducive to Higher Saving?” *The Review of Economics and Statistics* 82, no. 2 (mayo de 2000).

supone financiará la jubilación de la generación del “*baby boom*” pero que ha detenido el impulso al ahorro nacional al mantener déficits más grandes en el resto del presupuesto federal. Esto, sin embargo, no cambia el hecho de que los sistemas de capitalización tienen el potencial de elevar los niveles de ahorro, mientras que los sistemas de reparto llevan con seguridad a tasas más altas de contribución, costos fiscales más altos y menores niveles de ahorro a medida que las sociedades envejecen. O, alternativamente, a la necesidad de recortar los beneficios, reduciendo la idoneidad del sistema de pensiones.

## CAPÍTULO 3

# LA REFORMA PREVISIONAL EN CHILE, MÉXICO Y BRASIL

Casi todos los países latinoamericanos han logrado progresos significativos en la construcción de sistemas de pensiones adecuados y sostenibles que los ayudarán a enfrentar sus olas de envejecimiento en ciernes. Sin embargo, este progreso varía considerablemente a través de la región, y entre los tres países materia de este informe.

Chile, que lanzó el primer sistema de capitalización individual de América Latina en 1981, puede ser el mejor preparado de todos los países en la región para enfrentar el desafío. Los costos fiscales de su viejo sistema de reparto están disminuyendo progresivamente y los recursos del sistema de capitalización individual han alcanzado ya impresionantes niveles como porcentaje del PIB. En años recientes, el fracaso del sistema de capitalización individual chileno en lograr la cobertura universal ha generado seria preocupación acerca de su capacidad de brindar beneficios adecuados a todos los jubilados. Sin embargo, en 2008, una gran “reforma de la reforma” ha fortalecido considerablemente la idoneidad del sistema preservando al mismo tiempo, o incluso acrecentando, sus fortalezas.

El panorama en México es menos claro. México estableció un sistema de capitalización individual en 1997, modelado en el chileno, que ayuda a echar los cimientos para la seguridad previsional a largo plazo. Las obligaciones pensionarias son relativamente pequeñas y los recursos de los fondos de pensiones están creciendo rápidamente. Sin embargo, el sistema de pensiones cubre solamente a un pequeño porcentaje de la población. México tiene la tasa más baja de pensiones de jubilación recibidas y la tasa más alta de adultos mayores en situación de pobreza. La mayoría de adultos mayores todavía dependen del apoyo de la familia extendida y, con menos de dos de cada cinco trabajadores contribuyendo regularmente al sistema de pensiones, la situación de los adultos mayores del mañana puede continuar siendo precaria. Además de fortalecer su sistema de capitalización, México requiere asimismo edificar una firme garantía mínima de protección contra la pobreza.

Brasil enfrenta un formidable desafío a largo plazo. En contraste con México, Brasil tiene una de las más altas tasas de pensiones de jubilación recibidas, y una de las más bajas tasas de adultos mayores en situación de pobreza en América Latina. Sin embargo, conforme su población envejece, su oneroso sistema previsional de reparto amenaza con colocar una carga insostenible en el presupuesto y en la economía. Alternativamente, Brasil tendrá que realizar reducciones profundas en los beneficios, las cuales afectarán la idoneidad del sistema. Para escapar de este dilema de suma cero, nosotros

recomendamos que Brasil inicie una transición parcial a un sistema de capitalización individual y esbozamos un plan que le permitirá hacerlo.

## **Chile**

En la víspera de su innovadora reforma, el sistema de pensiones de Chile estaba en ruinas: institucionalmente fragmentado, inequitativo y extremadamente caro. Fundado a principios de los años veinte, se había convertido para finales de los años setenta en un remendado bizantino de 32 fondos de pensiones (denominados cajas), con más de cien esquemas diferentes que variaban considerablemente de un sector a otro en reglas de elegibilidad y niveles de beneficio. Financieramente, el sistema estaba plagado de altas tasas de impuesto a las remuneraciones, evasión generalizada, y déficits alarmantes. Entre 1960 y 1980, el ratio entre contribuyentes y beneficiarios se hundió de 10,8 a 2,2, colocando al sistema al borde del colapso.<sup>24</sup>

Aun cuando anteriormente habían tenido lugar intentos de reforma, no fue hasta el mandato del General Pinochet que el sistema de pensiones fue finalmente reformado. El plan de “privatización” del gobierno de Pinochet, el primero de su clase en el mundo, fue parte de una agenda de reforma macroeconómica más amplia instituida por los “Chicago Boys”, asesores económicos formados en economía neoclásica en la Universidad de Chicago.

La reforma provisional clausuró el viejo sistema de reparto a nuevos afiliados y lo reemplazó por un sistema obligatorio de cuentas individuales capitalizadas. A los trabajadores en actividad al tiempo de la reforma se les dio la opción de elegir entre permanecer en el viejo sistema o cambiarse al nuevo. Aquellos que se cambiaron recibieron “bonos de reconocimiento”, equivalentes a los beneficios acumulados, que fueron depositados en sus cuentas individuales y hechos pagaderos al momento de la jubilación. Más de un millón de trabajadores se cambiaron el primer año y el 95 por ciento de los trabajadores en actividad antes de la reforma eventualmente hizo lo propio.<sup>25</sup> El nuevo sistema cubrió en principio a toda la fuerza laboral, con excepción de los trabajadores independientes, para quienes la participación era opcional, y de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, que permanecieron bajo un sistema de reparto separado. La tasa de contribución obligatoria fue fijada en 10 por ciento del salario mensual hasta un tope, más cargos por seguros de supervivencia y discapacidad y comisiones. Asimismo, se les permitió a los trabajadores realizar, bajo condiciones tributarias favorables, contribuciones voluntarias adicionales a su cuenta previsional principal o una cuenta voluntaria separada.

---

Noventaicinco por ciento de los trabajadores chilenos en actividad antes de la reforma se cambiaron al nuevo sistema de capitalización individual.

---

<sup>24</sup> *The Chilean Pension System*, Fourth Edition (Santiago: Superintendency of Pension Fund Administrators, 2003), 37.

<sup>25</sup> Mauricio Soto, “The Chilean Pension Reform: 25 Years Later”, en: *Pensions: An International Journal* 12, no. 2 (marzo de 2007), 101.

En un modelo adoptado por todas las reformas previsionales latinoamericanas que siguieron, los trabajadores participantes o “afiliados”, escogen entre un conjunto de administradores de fondos de pensiones (AFPs) que compiten entre sí. El sistema de pensiones es supervisado por una agencia reguladora gubernamental especial que, entre otras funciones certifica a las AFPs y establece directivas de inversión. Aun cuando inicialmente estas directivas requerían que la mayor parte de los fondos se invirtiesen en deuda pública o en depósitos bancarios, éstas han sido progresivamente liberalizadas. En diciembre de 2007, el 26 por ciento de los fondos estaba invertido en títulos privados nacionales y fondos mutuos y el 36 por ciento en valores extranjeros, de lejos la fracción más grande de inversión en valores extranjeros entre todos los sistemas de pensiones de América Latina. Originalmente, las AFPs estaban obligadas a colocar a todos sus afiliados en el mismo fondo de inversión. Sin embargo, en 2002, Chile varió a un modelo multifondo. Cada AFP puede ahora ofrecer cinco fondos alternativos con distintos niveles de riesgo. Los afiliados que no eligen alguno son asignados a un fondo de acuerdo a su edad.

La reforma original estableció también dos barreras de protección contra la pobreza. Los afiliados que contribuían a sus cuentas personales por un mínimo de 20 años y cuyo valor de la cuenta al momento de la jubilación estaba por debajo de un umbral mínimo tenían derecho a un beneficio complementario (*top up*) financiado por el gobierno llamado garantía estatal de pensión mínima. Existía también un pequeño beneficio condicionado al nivel de ingreso no contributivo denominado PASIS, más o menos equivalente a la mitad de la pensión mínima, para adultos mayores que no habían contribuido por 20 años o que nunca habían formado parte del sistema. Como veremos, este mínimo de protección contra la pobreza fue reestructurado fundamentalmente por una nueva reforma que entró en vigencia en 2008.

Los arquitectos de la reforma esperaban que ésta reduzca la carga fiscal de costos previsionales en aumento, promueva las tasas de reemplazo de los trabajadores, y al mismo tiempo, contribuya a impulsar el desarrollo de los mercados de capitales y el crecimiento económico de Chile. Al vincular más estrechamente los beneficios a las contribuciones y al ofrecer la seguridad de la propiedad personal sobre los recursos previsionales, los reformadores esperaban también que la reforma incremente la participación en el sistema de pensiones y, en consecuencia, que a largo plazo reduzca la pobreza en la vejez.

A nivel macro, el éxito del sistema de pensiones ha sido impresionante. El gasto pensionario ha venido disminuyendo como porcentaje del PIB desde algo más del 6,0 por ciento a mediados de los ochenta hasta poco menos del 3,0 por ciento en la actualidad. El gobierno proyecta que el gasto seguirá cayendo en el futuro, llegando hasta el 1,6 por ciento del PIB a mediados de la década de 2020, cuando la transición esté virtualmente completada.<sup>26</sup> Aun cuando el impacto en el ahorro nacional es difícil de

---

Desde la reforma de 1981, los fondos de pensiones de Chile se han disparado del 1 por ciento al 64 por ciento del PIB.

---

<sup>26</sup> Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, *El derecho a una vida digna en la vejez: Hacia*

medir, muchos estudios han concluido que ha sido positivo, debido principalmente a que el gobierno compensó la pérdida de los ingresos pensionarios con grandes superávits presupuestales. No existe duda respecto del impacto positivo en el desarrollo de los mercados de capitales. Los fondos de pensiones de Chile se han disparado en valor desde el 1 por ciento del PIB en 1981 hasta el 64 por ciento en 2007, ampliando y profundizando los mercados de capitales. Aun cuando es difícil separar el impacto de la reforma previsional chilena de su agenda general de reforma económica, algunos estudios han concluido que la reforma previsional ha contribuido significativamente al gran crecimiento de Chile durante los últimos 25 años.<sup>27</sup>

Como hemos visto, el sistema ha generado también altas tasas de retorno real, lo que significa que las tasas de reemplazo serán también substanciales, al menos para los trabajadores que contribuyen durante toda su vida laboral. Sin embargo, durante la década pasada, ha existido una preocupación creciente respecto de que el sistema dejará a muchos, quizás a la mayoría de chilenos, con beneficios insuficientes en la vejez. Aun cuando la tasa de contribución activa se ha elevado durante los últimos 25 años y se encuentra ahora entre las más altas de América Latina, era de sólo del 64 por ciento en 2006. El problema es que, aunque la mayoría de chilenos contribuye al sistema en algún momento de su vida laboral, solamente una minoría contribuye regularmente. La estructura de la garantía de pensión mínima puede haber agravado el problema al reducir los incentivos para trabajadores de bajos ingresos para contribuir al margen. Sin embargo, el problema de cobertura se encuentra en la estructura del mercado laboral de Chile, con sus altos niveles de trabajadores independientes y de informalidad.

En 2006, nuevas proyecciones basadas en contribuciones históricas de los trabajadores confirmaron que un gran porcentaje de afiliados enfrentaría dificultades económicas en su vejez.<sup>28</sup> Un increíble 45 por ciento de afiliados recibiría pensiones por debajo del umbral de la garantía de pensión mínima pero no habrían cumplido con los requisitos de contribución para calificar para este subsidio. Los afiliados en la base de la distribución pensionaria serían en su mayoría mujeres, trabajadores de bajos salarios o empleados esporádicamente.

Durante la elección presidencial de 2006, existía un amplio consenso respecto de que el sistema de pensiones requería nuevamente serias modificaciones, aun cuando existía menos coincidencia respecto del rumbo que la reforma debería tomar.<sup>29</sup> Inicialmente, existía mucha especulación respecto de que la ganadora proveniente de la Concertación (coalición de centro-izquierda), Michelle Bachelet, podría abolir el sistema de cuentas individuales. Por el contrario, siguiendo las recomendaciones de su Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional, más conocido como la Comisión

---

*un contrato social con la previsión en Chile* (Santiago: Presidencia de la República de Chile, julio de 2006), Anexo 4.

<sup>27</sup> Ver, por ejemplo, Vittorio Corbo y Klaus Schmidt-Hebbel, "Efectos Macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile". En: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), ed., *Resultados y Desafíos de las Reformas a las Pensiones*, (Santiago: FIAP, 2003).

<sup>28</sup> Solange Berstein, Guillermo Larraín, y Francisco Pino, "Chilean Pension Reform: Coverage Facts and Policy Alternatives", *Economía* 6, no. 2 (Primavera de 2006).

<sup>29</sup> Larry Rohter, "Chile's Candidates Agree to Agree on Pension Woes", *The New York Times*, 10 de enero de 2006.

Marcel por su presidente, Mario Marcel, el gobierno de Bachelet respaldó un bien diseñado plan de reforma que fortaleció el sistema de cuentas individuales estableciendo al mismo tiempo una mayor garantía de protección.

La “reforma de la reforma”, que se convirtió en ley en 2008, creó una nueva y más generosa “pensión solidaria” no contributiva que reemplazó tanto el beneficio condicionado al nivel de ingreso del PASIS como la garantía estatal de pensión mínima. Cuando la implementación de la reforma

---

Las nuevas “pensiones solidarias” de Chile’ brindan un promisorio modelo para otros países.

---

concluya en 2012, los adultos mayores con ingresos familiares por debajo del 60 por ciento del promedio nacional serán elegibles para una pensión solidaria completa en caso de que no posean ningún beneficio pensionario contributivo. Los adultos mayores con una pensión contributiva que todavía cumplan con el requisito del ingreso serán también elegibles para una pensión solidaria, pero ésta será reducida en aproximadamente uno por cada tres pesos en beneficios contributivos. Bajo el antiguo sistema, los trabajadores de bajos ingresos tenían pocos incentivos para contribuir una vez que calificaban para la garantía de pensión mínima. Bajo el nuevo sistema, cada peso extra en contribuciones siempre les significará un retorno extra.

La reforma incluye otras medidas diseñadas para incrementar la participación en el sistema y mejorar su idoneidad. La reforma establece la obligatoriedad de la participación de los trabajadores independientes, y requiere su integración al sistema en un lapso de siete años. Asimismo, busca impulsar la participación de trabajadores jóvenes de bajos ingresos mediante el pago de subsidios a los empleadores que les brinden empleo en el sector formal. Finalmente, complementa las cuentas de las mujeres para compensarlas por el tiempo en el que no contribuyen al permanecer en el hogar criando a sus hijos.

Al mismo tiempo, la reforma buscó mejorar la eficiencia del sistema de cuentas individuales de capitalización. La reforma continúa el proceso de liberalizar gradualmente las reglas de inversión, especialmente elevando el límite para la inversión en valores del exterior. Incluye asimismo una serie de medidas que buscan aumentar la competencia y reducir las comisiones. Estas medidas incluyen: estandarizar y simplificar la estructura de las comisiones exigiendo a las AFPs la cobranza de una única comisión mensual correspondiente a un porcentaje de los salarios; asignar nuevos afiliados que no escogen una AFP a aquella con las comisiones más bajas; y establecer un fondo educacional para mejorar la cultura financiera de los afiliados.

A la vez que reforzó el sistema obligatorio, la reforma generó también nuevos incentivos para contribuir al componente voluntario del sistema de pensiones, en el cual la participación ha sido reducida. En junio de 2008, había solamente 1,6 millones de cuentas previsionales voluntarias comparadas con 8 millones de cuentas obligatorias; y de éstas el 45 por ciento estaban vacías.<sup>30</sup> A fin de promover el ahorro voluntario, la reforma estableció nuevos incentivos tributarios y creó un nuevo régimen de Ahorro

---

<sup>30</sup> *Boletín Estadístico*, no. 204 (Santiago: Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones de Chile, 2008).

Previsional Voluntario Colectivo (APVC), en el cual las contribuciones de los trabajadores son complementadas por contribuciones de los empleadores.

La “reforma de la reforma” de Chile ha tenido éxito en mejorar la idoneidad del sistema de pensiones sin reducir su eficiencia, por lo que deja a Chile en mejor posición que nunca para enfrentar la ola de envejecimiento. Sin embargo, existen dudas sobre si los nuevos incentivos y subsidios podrán por sí mismos aumentar significativamente el porcentaje de la fuerza laboral que contribuye regularmente al sistema de pensiones. Al final de cuentas, la seguridad previsional general dependerá del éxito que obtenga Chile en la reducción de la inequidad y en el crecimiento de su sector formal; esto es, en el éxito de su agenda general de desarrollo. Sin embargo, existen razones para ser optimista, toda vez que Chile ha sido por mucho tiempo un líder regional tanto en desarrollo económico como en reforma previsional.

### México

Casi uno de cada tres adultos mayores mexicanos vive por debajo el umbral de pobreza de dos dólares al día del Banco Mundial, un porcentaje que podría crecer en el futuro a menos que México fortalezca su red de protección del adulto mayor. Imagine el lector, en las ciudades mexicanas, millones de los adultos de mediana edad actuales convirtiéndose, en los años 2030, en millones de ancianos indigentes sin beneficios de jubilación ni acceso a servicios de salud; o, en las zonas rurales, millones de ancianos abandonados sin descendientes que los mantengan. Avizorando el futuro, la difunta experta en México Delal Baer advirtió acerca de una futura “catástrofe social” si este país no se preparaba para recibir la ola de envejecimiento.<sup>31</sup>

Es cierto que México dio un gran paso adelante para afrontar el desafío del envejecimiento cuando en 1997 el gobierno de Ernesto Zedillo reemplazó el antiguo sistema de reparto para trabajadores del sector privado, que estaba plagado de evasión generalizada y contribuciones cada vez más altas, con un nuevo sistema de cuentas individuales capitalizadas. El sistema de capitalización individual de México tiene mucho en común con el sistema chileno original. Los trabajadores optan entre fondos de pensiones que compiten entre sí, denominados *Administradoras de Fondos para el Retiro*, o AFOREs. La participación de trabajadores independientes es voluntaria. Y existe una garantía de pensión mínima, equivalente al salario mínimo, para trabajadores que contribuyen a lo largo de 25 años.

Pero el sistema mexicano también difiere del chileno en varios aspectos críticos. A solamente 6,5 por ciento del salario imponible, la tasa de contribución es menor que en Chile, aun cuando el gobierno realiza asimismo una contribución fija adicional, denominada “cuota social” a la cuenta de cada trabajador. No existe aquí una pensión no contributiva excepto por el pequeño beneficio para ancianos indigentes de 70 años y más en ciertas comunidades rurales. Todos los trabajadores activos al momento de la reforma fueron transferidos al sistema de capitalización individual, pero recibieron una opción “*life-switch*” que les garantiza el beneficio que hubiesen recibido bajo el antiguo

---

<sup>31</sup> M. Delal Baer, “Mexico at Impasse”, *Foreign Affairs* 83, no.1 (enero/febrero 2004).

sistema si al momento de la jubilación éste es mayor que el beneficio de su cuenta individual. Los servidores públicos, los empleados del gigante petrolero mexicano PEMEX, y algunos otros grupos fueron excluidos de la reforma y se les permitió continuar en sus propios sistemas separados (y costosos) de reparto.

Aun cuando su nuevo sistema de pensiones ayuda a México a posicionarse para enfrentar la ola de envejecimiento, sus beneficios son insuficientes. En 2006, luego de deducidas las comisiones, la tasa neta de contribución por un trabajador con un salario promedio, incluyendo la cuota social, promediaba solamente 7,3 por ciento. Incluso luego de una carrera de 40 años, esta contribución podría solamente alcanzar (asumiendo una tasa de retorno real de 5,0 por ciento) para generar una tasa de reemplazo de 40 por ciento. Ciertamente, la cuota social, que equivale al 5,5 por ciento del salario mínimo (real de 1997), mejora la tasa neta de contribución para los trabajadores de bajos ingresos, elevándola hasta 11 por ciento para aquéllos que perciben el salario mínimo. No obstante, dado que muy pocos de estos trabajadores contribuyen regularmente, muy pocos obtendrán adecuados beneficios, a pesar de la generosa contribución gubernamental. De acuerdo con una proyección, más de la mitad de afiliados requerirá que los balances en sus cuentas sean complementados para alcanzar el nivel pensionario mínimo. Pero siendo que más del 85 por ciento de los afiliados contribuye menos del 50 por ciento del tiempo, pocos cumplirán los 25 años de contribución requeridos para calificar para la garantía de pensión mínima.<sup>32</sup> México, en otras palabras, está en la misma situación en la que se encontraba Chile antes de su “reforma de la reforma”: Muchos trabajadores necesitarán la garantía de pensión mínima pero muy pocos calificarán para percibirla.

---

Ochentaicinco por ciento de los afiliados mexicanos contribuye al sistema de pensiones menos de la mitad del tiempo.

---

Al mismo tiempo, México no está percibiendo la totalidad de los beneficios a nivel macro de la reforma. En primer lugar, la opción *life switch*, para la cual calificará la gran mayoría de los jubilados de la generación de la transición, deja a los contribuyentes enganchados a las obligaciones no financiadas del antiguo sistema de pensiones. Dado que el antiguo sistema sólo cubría a una fracción de la fuerza laboral, estas obligaciones podrían no representar una carga fiscal considerable. Pero el gobierno tendrá asimismo que complementar las cuentas de futuros jubilados que califiquen para la pensión mínima, y tal como le ocurrió al gobierno chileno, enfrentará la presión de auxiliar a un número mucho mayor de trabajadores que se encuentran por debajo del nivel mínimo de pensión pero que no califican para percibir la garantía. De acuerdo al experto mexicano en asuntos previsionales Tapen Sinha, “el nuevo sistema podría no ahorrar mucho dinero en el largo plazo; de hecho podría resultar más caro”.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Tapen Sinha y Maria de los Angeles Yañez, “A Decade of Government-Mandated Privately Run Pensions in Mexico: What Have We Learned?” En: Stephen K. Kay y Tapen Sinha, eds., *Lessons from Pension Reform in the Americas* (New York: Oxford University Press Inc., 2008).

<sup>33</sup> Ibid, 284.

Las reglas de inversión originales del sistema eran altamente restrictivas, canalizando virtualmente todas las contribuciones a la deuda pública. En los últimos años, estas reglas se han relajado gradualmente. La inversión en valores de renta variable nacionales ha sido permitida desde 2002, y en valores extranjeros desde 2004. Sin embargo, a diciembre de 2007, 69 por ciento de todos los recursos de los fondos de pensiones continuaban invertidos en deuda pública, comparado con solamente 8 por ciento en Chile. Aun cuando la creciente demanda por parte de las AFOREs ha contribuido al rápido desarrollo de los mercados de bonos en México, las restricciones han retardado hasta ahora el impacto en los mercados de valores de renta variable. Asimismo, han reducido el potencial impulso al ahorro. En efecto, los trabajadores contribuyen a sus cuentas personales, y las AFOREs seguidamente prestan el dinero al gobierno, que lo usa para pagar beneficios adeudados bajo el sistema anterior.

---

Los fondos de pensiones en México todavía están siendo desproporcionalmente invertidos en deuda pública.

---

Una reforma substancial promulgada en 2007 podría ayudar a impulsar los retornos a largo plazo y las tasas de reemplazo. La reforma permite una mayor diversificación de los portafolios de inversión a través de la elevación del tope de inversión en valores de renta variable y de la introducción de multifondos como los existentes en Chile.

También ha reorganizado la compleja estructura de comisiones del sistema. Originalmente, cada AFORE tenía un margen considerable para diseñar su propia comisión, con cargos sobre las contribuciones, cargos sobre los recursos

---

La reforma mexicana de 2007 puede impulsar la rentabilidad a largo plazo y las tasas de reemplazo.

---

administrados, o una combinación de ambos. La reforma restringe a las AFOREs a un único cargo sobre los balances en cuenta. Para facilitar las comparaciones por parte de los afiliados, se introdujo asimismo un indicador de tasa neta de retorno que monitorea la performance de las AFOREs durante los 36 meses anteriores. Todos aquellos nuevos afiliados que no eligen un fondo son automáticamente asignados a la AFORE con la tasa neta de retorno más alta.

Ese mismo año, el gobierno de Felipe Calderón implementó la reforma del sistema de pensiones del servicio civil que por largo tiempo había sido un tema intocable en la política mexicana. Se había proyectado que el sistema, que ofrece a los participantes tasas de reemplazo extravagantes a edades tempranas de jubilación, generaría déficits cada vez más profundos. La reforma clausuró el sistema de reparto existente para los nuevos trabajadores y abrió un sistema de cuentas individuales capitalizadas. A diferencia de lo ocurrido con los trabajadores del sector privado bajo la reforma de 1997, los trabajadores públicos activos al momento de la reforma pueden elegir permanecer en el viejo sistema de reparto, aunque de hacerlo deberán jubilarse a una edad más avanzada. Aun cuando inicialmente los servidores públicos contribuirán a un fondo especial administrado por el gobierno, denominado PensionISSSTE, después de 2010 podrán afiliarse a la AFORE de su elección. Sin embargo, solamente una mínima fracción de

trabajadores pre-reforma se ha cambiado al nuevo sistema, por lo que el sistema de reparto durará por varias décadas más.

Aun cuando las reformas recientes han impulsado al sistema previsional mexicano en la dirección correcta, la insuficiencia de sus beneficios continúa siendo materia de profunda preocupación. Claramente, la baja tasa de contribución del sistema de capitalización individual requiere ser elevada. Una manera de hacerlo sin imponer una carga adicional sobre los trabajadores consiste en transferir la contribución adicional del 5 por ciento que actualmente realizan al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) a sus cuentas individuales de capitalización. Actualmente, las contribuciones al fondo de vivienda generan una baja tasa de retorno determinada administrativamente y frecuentemente no son utilizadas. Otra forma de elevar la tasa de contribución o, más precisamente, la tasa neta de contribución, podría consistir en reestructurar el costoso sistema de seguros de supervivencia y discapacidad mexicano. En México, estos beneficios son financiados con un sistema de reparto con una contribución del 2,5 por ciento sobre el salario del trabajador. En otros sistemas de capitalización individual latinoamericanos, los fondos de pensiones adquieren seguros de supervivencia e discapacidad para sus afiliados a un costo mucho menor; en Chile, el costo alcanza en promedio solamente el 1,0 por ciento del salario imponible.

---

La insuficiencia de los beneficios ofrecidos por el sistema de pensiones mexicano continúa siendo una profunda preocupación.

---

Al mismo tiempo, México requiere construir una garantía de protección del ingreso del adulto mayor. Solamente uno de cada cinco adultos mayores recibe actualmente un beneficio pensionario y, dada la baja tasa de contribuyentes actual, esta fracción podría no aumentar significativamente en el futuro. Sin embargo, a pesar de la mayor vulnerabilidad de sus adultos mayores, México no cuenta con una amplia red de protección contra la pobreza en la vejez. En lugar de una garantía de pensión mínima para la cual calificará solamente una minoría de trabajadores, México necesita introducir una pensión no contributiva similar a las pensiones solidarias de Chile. Un sistema adecuado implicará un alto precio, pero éste es un costo que México tendrá finalmente que pagar de un modo u otro.

## **Brasil**

A diferencia de Chile y México, Brasil mantiene un sistema previsional público de reparto puro. Existen dos regímenes principales: El régimen general, o RGPS, para el sector privado y el régimen del servicio civil, o RPPS, para servidores públicos federales y estatales. El costo combinado de ambos regímenes alcanzó el 11,4 por ciento del PIB en 2006; un porcentaje superior al que muchos países desarrollados con estructuras de edad mucho mayores gastan en sus sistemas públicos de pensiones.

La creciente carga fiscal del sistema público de pensiones ha sido materia de preocupación en la esfera política durante largo tiempo. Las tasas de contribución son altas: del 20 por ciento para los empleadores y del 8 al 11 por ciento para los trabajadores

del sector privado en el régimen RGPS, dependiendo de su nivel salarial. Sin embargo, a pesar de las altas tasas de contribución, el sistema está arrojando déficits profundos. La reforma ha sido difícil, en parte porque la mayoría de disposiciones pensionarias básicas de Brasil han sido incluidas en la constitución de 1988, lo que significa que cualquier modificación legislativa substancial requiere obtener tres quintas partes de la votación en la Cámara de Diputados.

No obstante, en 1998 Brasil logró implementar una significativa reforma de su régimen para el sector privado. Antes de la reforma, las pensiones reemplazaban el 100 por ciento del promedio de salarios obtenidos por un trabajador en los tres años anteriores a la jubilación. La reforma disminuyó la generosidad de la fórmula pensionaria al reemplazar la base de cálculo de los beneficios por el promedio de los salarios durante toda la vida laboral. Asimismo, introdujo un “factor actuarial” (*fator previdenciário*) en la fórmula, el cual penaliza la jubilación anticipada e indexa los beneficios a la esperanza de vida.

---

Antes de la reforma de 1998, los pensionistas del sector privado en Brasil percibían tasas de reemplazo del 100 por ciento.

---

Sin embargo, en la mayoría de aspectos, el régimen del sector privado continúa siendo muy generoso. A pesar del corte, las tasas de reemplazo del RGPS permanecen relativamente altas. Los trabajadores pueden todavía retirarse a cualquier edad con una “pensión de antigüedad” si es que han cumplido con los requisitos mínimos de contribución (35 años para los hombres y 30 años para las mujeres). Aquéllos que no cumplen los requisitos pueden percibir los beneficios a los 65 años de edad (para los hombres) o a los 60 años de edad (para las mujeres) luego de solamente 15 años de contribuciones. Las pensiones de supervivencia equivalen al 100 por ciento de la pensión de jubilación del difunto, son pagaderas de por vida sin importar la edad del (la) cónyuge, la duración del matrimonio, o la existencia de hijos menores. Estas disposiciones son mucho más generosas que las existentes en cualquier país desarrollado.

Mientras esto ocurría, la presión para reformar el régimen del servicio civil comenzó a ganar fuerza, no solamente debido al alto costo del RPPS, sino también por la tremenda inequidad presente en las generosas disposiciones legales en relación con los beneficios. Las pensiones del servicio civil son tan generosas que aun cuando los pensionistas de este régimen constituyen el 13 por ciento de todos los pensionistas brasileños, perciben el 42 por ciento del total de beneficios pensionarios públicos.<sup>34</sup>

---

Los pensionistas del servicio civil constituyen el 13 por ciento del total de pensionistas brasileños pero perciben el 42 por ciento del total de beneficios pensionarios.

---

En 2003, el gobierno de Lula Da Silva dio un primer paso para equilibrar este desequilibrio. En relación con los servidores públicos ya incorporados al sistema, la

---

<sup>34</sup> La información se refiere al año 2003. Ver “Brazil: Programmatic Fiscal Reform Loan: Social Security Reform Project”, Program Document no. 32226-BR (Washington, DC: Banco Mundial, 6 de mayo de 2005), 9.

reforma de 2003 elevó la edad de jubilación mínima de 53 a 60 años para los hombres y de 48 a 55 años para las mujeres. Asimismo, estableció una sobretasa a los beneficios pensionarios del servicio civil que excediesen el máximo correspondiente a las pensiones del sector privado. En relación con los nuevos servidores públicos, la reforma llegó más lejos. Las pensiones serán calculadas sobre la base de la misma fórmula utilizada para jubilados del sector privado y los máximos beneficios serán fijados al mismo nivel. Con el tiempo, la reforma gradualmente nivelará los beneficios ofrecidos a trabajadores de los sectores público y privado. El proceso, sin embargo, tomará medio siglo en completarse.

Al igual que en otros países latinoamericanos, muchos trabajadores no contribuyen al sistema de pensiones. La tasa de contribución activa en Brasil fue de apenas 41 por ciento in 2006, incluyendo tanto al régimen privado como al público. La fracción de adultos mayores que percibe una pensión, sin embargo, es mucho mayor que el número de trabajadores que contribuye, lo que ayuda a explicar el alto costo y el profundo déficit del sistema. Al 92 por ciento, la tasa de recibo de pensiones en Brasil solamente rivaliza con la de Argentina. Desde 1988, existe una pensión no contributiva rural para adultos mayores de 60 años o más. Desde 1993, existe también una pensión condicionada al nivel de ingreso para adultos mayores indigentes de 65 años o más.

Estas pensiones especiales han reducido la pobreza en la vejez en Brasil a uno de los niveles más bajos en América Latina. Pero también han desincentivado la participación en el sector formal y la contribución al sistema de pensiones regular. Los trabajadores que perciben las pensiones rurales no contributivas y las pensiones condicionadas al nivel de ingresos reciben beneficios idénticos a la pensión contributiva mínima que recibirían si hubiesen contribuido al RGPS. Más aún, las pensiones están ligadas al generoso salario mínimo brasileño, que se ha incrementado rápidamente en términos reales y como porcentaje del salario promedio.

---

Brasil tiene una de las tasas de pobreza en la vejez más bajas de América Latina.

---

A medida que Brasil envejece, su sistema de pensiones amenaza convertirse en una carga aún más pesada para el presupuesto y la economía. No obstante, las actuales proyecciones gubernamentales muestran que el costo del RGPS aumentará sólo marginalmente en el futuro, del 7,2 por ciento del PIB en 2007 al 8,1 por ciento del PIB en 2040.<sup>35</sup> Estas proyecciones, sin embargo, son extremadamente optimistas: asumen que en el futuro el salario mínimo y por lo tanto la pensión mínima serán ajustados solamente por inflación, lo que significa que su valor va a caer progresivamente en relación con el salario promedio, revirtiendo la política actual. Este supuesto tiene un profundo impacto en las proyecciones ya que las pensiones mínimas, que son percibidas

---

A medida que Brasil envejece, su sistema previsional amenaza convertirse en una carga aún más pesada en el presupuesto y la economía.

---

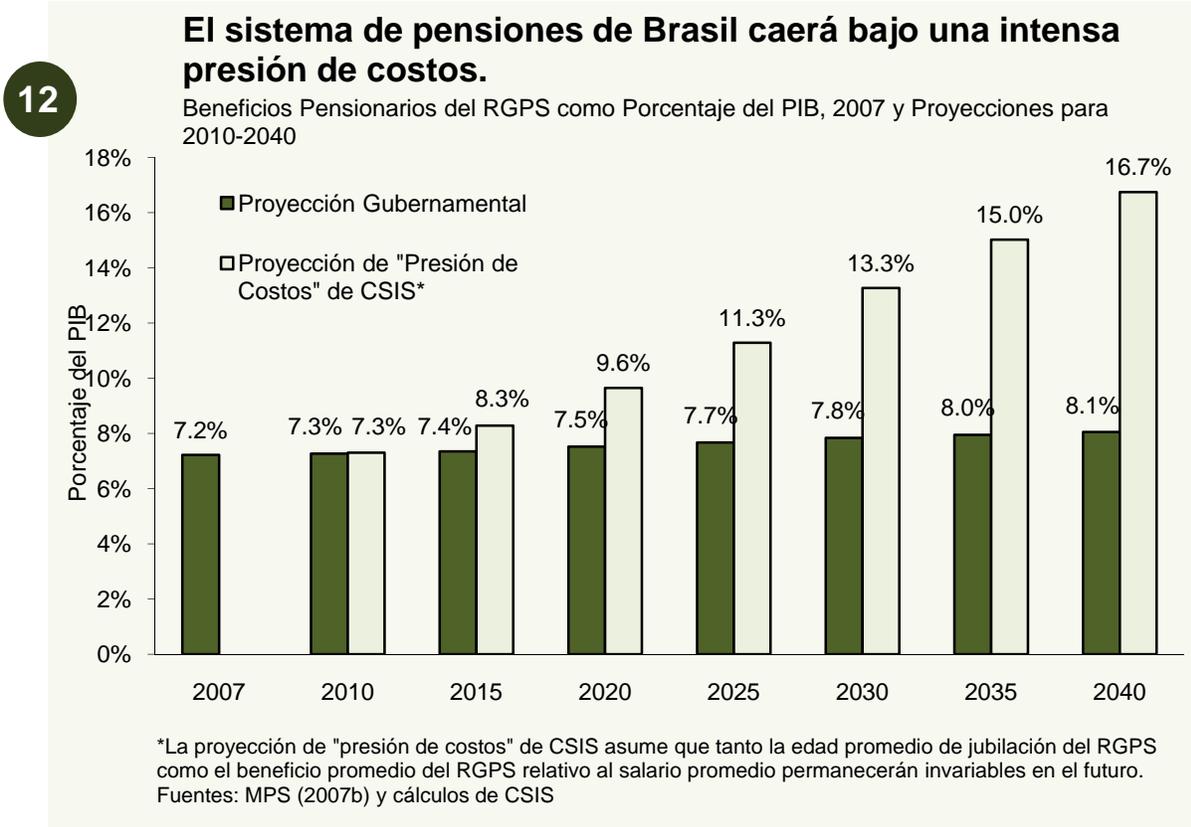
---

<sup>35</sup> Helmut Schwarzer, "Financiamento da Previdência Social" (Presentación en la Cuarta Reunión del Foro Nacional de Previsión Social (FNPS), Brasilia, 24 de abril de 2007).

por dos tercios del total de beneficiarios, representan actualmente el 45 por ciento de todos los gastos del RGPS. Las proyecciones asumen también que el tope en el salario imponible será indexado solamente a los precios, lo que significa que, con el pasar del tiempo, un porcentaje cada vez más grande del total del salario estará por sobre el tope. Esto a su vez significa que los beneficios pensionarios reemplazarán un porcentaje cada vez menor del salario de los trabajadores.

Para colocar las implicaciones de las proyecciones gubernamentales en perspectiva, hemos elaborado una proyección alternativa que asume que tanto la edad de jubilación promedio en el RGPS como el beneficio promedio del RGPS relativo al salario promedio no variarán en el futuro. Bajo esta hipotética proyección de la “presión de costos”, en 2040 el costo del RGPS se elevará a más del doble del nivel actual, hasta el 16,7 por ciento del PIB (ver Gráfico 12).

Brasil se encuentra entonces atrapado en un dilema. Controlar el costo a largo plazo del RGPS implicará reducir sus beneficios muy por debajo de lo que la mayoría de brasileños espera de este régimen. Por un lado, es seguro que estas reducciones enfrenten una creciente resistencia pública. Por otro lado, si las reducciones ocultas en las proyecciones gubernamentales llegan a materializarse, la generosidad del sistema caerá eventualmente tan bajo que éste será ampliamente considerado como inadecuado. La única salida de este dilema para Brasil es depender menos de las transferencias de un sistema de reparto y más en los ahorros de un sistema de capitalización y en la mayor rentabilidad que éste puede generar.



Brasil tiene ya un sistema de pensiones privadas “complementarias”. Existen dos tipos de fondos: fondos abiertos, en los cuales puede participar cualquier trabajador; y fondos cerrados, que generalmente están vinculados a la participación del empleador en los mismos y reservados para trabajadores que ganan más del tope del salario imponible del RGPS. En 2006, los recursos sumados bajo ambos tipos de fondos totalizaban un impresionante 20 por ciento del PIB; más que en cualquier país latinoamericano con la excepción de Chile. Sin embargo, sólo una modesta fracción de la fuerza laboral contribuye a los fondos privados de pensiones y la mayoría son trabajadores de altos ingresos. Los fondos cerrados restringidos se llevan la parte del león de los recursos (80 por ciento), pero cubren solamente al 2 por ciento de la fuerza laboral. La participación en los fondos de pensiones complementarios ha sido reservada hasta ahora para los trabajadores del sector privado. La reforma del régimen del servicio civil de 2003 establece la creación de fondos complementarios para nuevos trabajadores, pero su desarrollo legislativo continúa pendiente.

Para superar el desafío del envejecimiento, Brasil necesita aumentar el porcentaje de su fuerza laboral que acumula recursos en sistemas de capitalización. La mejor forma de hacerlo es transformar gradualmente el RGPS, al menos parcialmente, en un sistema de capitalización

---

Brasil necesita ampliar el porcentaje de trabajadores que acumula recursos en sistemas de capitalización.

---

individual. En los años noventa, Brasil consideró transitar a un sistema de capitalización individual pero rechazó la idea porque el costo de transición fue considerado muy alto. Aun cuando la reforma de 1998 redujo las obligaciones no financiadas del sistema, incluso una transición parcial presentaría un desafío enorme. El RGPS no cuenta con un superávit que pueda redirigir a las cuentas personales. De hecho, en 2006 presentaba un déficit del 1,8 por ciento del PIB. Las tasas de contribución ya son altas, lo que significa que lanzar un sistema de capitalización individual con una “sobre contribución” extra está fuera de discusión.

Sin embargo, es posible diseñar un plan de transición fiscalmente responsable. En las páginas siguientes, hemos esbozado un posible plan de acción para crear un componente de cuentas personales al interior del RGPS sin aumentar la tasa de contribución al sistema o elevar su déficit. La reforma requeriría tomar decisiones políticas difíciles, pero traería también beneficios considerables. El actual sistema de pensiones de Brasil ha ayudado a sacar de la pobreza a millones de adultos mayores y es ampliamente percibido como un triunfo social. El problema es que no resulta sostenible a medida que Brasil envejece. Es tiempo que Brasil, mientras dura la ventana de oportunidad, transforme su sistema para que siga cumpliendo su misión fundamental.

## Un Sistema de Capitalización Individual para Brasil

El sistema de capitalización individual que proponemos se organizaría e implementaría de la forma que a continuación describimos. Se crearía un regulador público, el mismo que establecería una cuenta personal a nombre de cada trabajador. Inicialmente, las cuentas serían administradas centralmente por el regulador ya que todas serían pequeñas e incluso muchas estarían vacías. Pero cuando las cuentas superen determinado umbral, tendrían que ser transferidas a una administradora de fondos de pensiones certificada elegida por el trabajador o, si éste no elige alguna, a la administradora o administradoras con las comisiones más bajas. Todas las contribuciones asignadas por defecto deberán ser invertidas en fondos de ciclo de vida que ajusten la colocación de los recursos de acuerdo a la edad del contribuyente.

El plan previsional sería obligatorio toda vez que sus beneficios constituirían una parte importante de lo que Brasil considera un ingreso pensionario adecuado, y porque la experiencia demuestra que la gente que deja de participar en un sistema voluntario tiende a ser después la más necesitada. Las cuentas estarían también estrictamente reguladas a fin de proteger a los trabajadores tanto contra el riesgo de inversión como contra el riesgo de longevidad. Las directivas para la colocación del portafolio de inversiones podrían diseñarse usando como modelo las normas de los fondos cerrados complementarios de Brasil. Los retiros del sistema con anterioridad a la jubilación estarían prohibidos y todos los recursos serían transformados en beneficios pensionarios mensuales luego del retiro a través de una fórmula de anualización con base actuarial que comprenda a toda la población.

Las cuentas individuales se financiarían con parte o el total de las contribuciones al RGPS que actualmente realizan los trabajadores. La adaptación de las contribuciones sin acompañarla de reformas para reducir el gasto incrementaría el déficit del RGPS, cancelando el ahorro en las nuevas cuentas individuales. Por lo tanto, el plan establecería una estricta regla de neutralidad en el déficit. Las contribuciones serían transferidas a las cuentas individuales únicamente en la medida en que las reformas logren reducir el déficit del RGPS o, en última instancia, generen un superávit.

La contribución al RGPS del trabajador, que asciende aproximadamente al 10 por ciento del salario imponible, constituye actualmente alrededor de un tercio del total de contribuciones al RGPS y cubre alrededor de un cuarto de los egresos de éste régimen. Redirigir la mitad de las contribuciones de los trabajadores a las cuentas individuales (el objetivo mínimo de la reforma) requeriría entonces obtener una reducción en el costo equivalente a aproximadamente el 12,5 por ciento de los egresos del RGPS.

Existen varias maneras de lograr reducciones en el costo de esta magnitud sin efectuar mayores reducciones en la suficiencia de los beneficios de jubilación del RGPS más allá de las que ya están establecidas en la ley actual. Una manera de reducir costos a corto plazo consistiría en hacer más estrictas las reglas de elegibilidad y en reducir la



generosidad de las pensiones de supervivencia, que constituían el 24 por ciento de todos los egresos del RGPS en 2007. Si se reduce el beneficio en un tercio, con el tiempo esto permitiría ahorrar el 8 por ciento del gasto. En el largo plazo, se podría asimismo obtener una reducción significativa del costo a través de la eliminación de la pensión de antigüedad, que constituía el 33 por ciento de egresos del RGPS en 2007. Los receptores de estas pensiones se jubilan en promedio cinco años antes que otros pensionistas del RGPS. Si se jubilaran a la misma edad, esto eventualmente permitiría ahorrar un 7 por ciento adicional de egresos del RGPS. Aun cuando un aumento en la edad de jubilación constituye obviamente un recorte en el total de beneficios pensionarios que el trabajador percibirá en su vida, no reduce las tasas de reemplazo ni menoscaba la idoneidad del beneficio. Más aún, edades de jubilación más altas podrían no solamente ayudar a financiar el plan de reforma, sino que también serían beneficiosas para la economía brasileña, la cual necesitará conservar a sus trabajadores más maduros por más tiempo en sus puestos de trabajo a medida que su población envejece y los trabajadores más jóvenes se vuelven relativamente escasos.

Si se desea cuentas más grandes, las reducciones en el costo tendrían que obtenerse por fuera del RGPS. Una fuente obvia es el RPPS, que continua siendo extremadamente generoso para cualquier trabajador incorporado antes de 2003 y que en las próximas décadas seguirá representando una carga desproporcionada sobre el presupuesto. Nuestro plan prescribe que las reducciones en el costo obtenidas a través de cualquier reforma adicional al RPPS deben ser transferidos al nuevo sistema de cuentas individuales. Con el tiempo, estas transferencias podrían permitir que el equivalente del total de la contribución de los trabajadores al RGPS fluya a las cuentas individuales.

La reforma tendría que ser implementada gradualmente a fin de evitar prestarse recursos, explícita o implícitamente, del RGPS o del RPPS. En los primeros años, solamente los nuevos trabajadores transferirían una fracción de sus contribuciones al RGPS a sus cuentas individuales. Sin embargo, con el tiempo los actuales trabajadores transferirían asimismo una fracción. Dado que el tamaño de esta fracción sería determinado por el nivel de reducción en el costo en el RGPS o RPPS, el plan no solamente estaría libre de déficit sino que podría asimismo generar un poderoso apoyo político para asegurar que el recorte a los beneficios al sistema de reparto realmente se materialice. En última instancia, la pensión RGPS de los trabajadores sería reducida actuarialmente para reflejar su menor contribución al componente de reparto del sistema previsional brasileño. Esto a su vez generaría reducciones adicionales en el costo a largo plazo.

El plan que hemos esbozado contribuiría a asegurar una jubilación más segura para los trabajadores del mañana mientras tiene lugar la inevitable reducción de la actual generosidad del RGPS. Debido a que el nivel de financiación de las cuentas individuales dependerá directamente de las mejoras en el balance de los sistemas de reparto de Brasil, el plan tendría asimismo mucho más posibilidades de elevar los niveles de ahorro que un plan de transición financiado con deuda.

## CONCLUSIÓN

# AMÉRICA LATINA EN UNA ENCRUCIJADA

Si hoy en día damos un paseo a través de México D.F., las probabilidades de que el próximo extraño con el que nos topemos sea un adulto mayor son solamente de una en 16. Si damos el mismo paseo en 2050, las posibilidades serán de una en 5. Para entonces, habrá más gente de 60 años de edad o más

que de entre 20 y 30 años de edad, y más gente mayor de ochenta años que menor de 5 años. La manera en que México y los demás países latinoamericanos que actualmente atraviesan la misma

transformación demográfica se preparen para un futuro mucho más maduro afectará profundamente sus economías y el ánimo de sus sociedades. Esta preparación podría incluso determinar si alcanzan su aspiración de convertirse en economías prósperas y completamente desarrolladas.

---

En 2050, habrá más mexicanos 60 años o más que de entre 20 y 30 años.

---

El éxito de América Latina en su confrontación del desafío del envejecimiento dependerá tanto de estrategias de desarrollo efectivas como de políticas previsionales efectivas. Una América Latina que envejece necesitará amplios, adecuados y seguros sistemas previsionales capaces de brindar generosos beneficios a los adultos mayores sin imponer una pesada carga sobre los jóvenes. Pero esto podría no suceder a menos que América Latina aumente también el ritmo de crecimiento de sus economías, expanda la dimensión de su sector formal y reduzca la extendida inequidad actual. El nuevo desafío de amparar a una población de adultos mayores mucho más numerosa está inextricablemente entrelazado con los habituales desafíos económicos y sociales de orden general que por largo tiempo ha enfrentado la región.

Afortunadamente, América Latina cuenta con tiempo para prepararse para la inminente ola de envejecimiento. Como hemos visto, las mismas fuerzas demográficas que finalmente llevarán al dramático envejecimiento de sus poblaciones han abierto ahora una ventana de oportunidad para el crecimiento económico y el progreso que en la mayoría de países durará hasta entrada la década de 2020.

Antes de que esta ventana se cierre, América Latina debe continuar impulsando su reciente progreso económico. Los países tendrán que reformar las políticas laborales y las relativas a la actividad empresarial que desincentivan la participación en la economía formal y debilitan la competitividad. Tendrán también que elevar los

---

América Latina debe continuar impulsando su reciente progreso económico.

---

crónicamente bajos niveles de ahorro tanto en el sector público como en el privado. A fin de colocar los ahorros de manera eficiente en actividades productivas, los países necesitarán mercados de capitales más extendidos y profundos. A fin de permitir a sus industrias escalar posiciones en la cadena global de valor, tendrán que invertir más en IDE, tal como lo hacen ahora Brasil (en la fabricación de aviones) y Chile (en agroindustria). Sobre todo, los países tendrán que invertir más y más efectivamente en capital humano, el recurso primordial de una sociedad en proceso de envejecimiento. Además de incrementar el acceso a una educación de calidad para la juventud, esto implicará también la capacitación de cohortes de mano de obra no calificada de mayor edad, las cuales dominarán el empleo en América Latina en las próximas décadas.

Al mismo tiempo, América Latina tendrá que seguir progresando en sus innovadoras reformas previsionales. Hemos sostenido que los sistemas de capitalización individual de América Latina le confieren importantes ventajas para enfrentar el desafío del

envejecimiento. A medida que la población envejece, estos sistemas serán capaces de generar altas tasas de reemplazo para los jubilados a tasas de contribución mucho menores que los sistemas de reparto. Estos sistemas tienen también el potencial de estimular el desarrollo económico y de reducir la carga fiscal a largo plazo, a través de la aceleración del desarrollo de los mercados de capitales y ayudando a mantener niveles de ahorro y de inversión adecuados. Países como Brasil, que cuentan con extensos sistemas pensionarios de reparto, necesitarán apoyarse más en fondos de pensiones o afrontar un dilema de suma cero entre una acelerada elevación de la carga contributiva sobre los trabajadores futuros o profundas reducciones en los beneficios de los adultos mayores del mañana. Los países que ya poseen sistemas previsionales basados en el ahorro en cuentas de capitalización necesitarán aprovechar al máximo sus beneficios. Tendrán que ejercitar la disciplina fiscal durante la transición del sistema de reparto al de capitalización a fin de promover el ahorro nacional. A la vez que los gobiernos mantienen una estricta supervisión, deberán también liberalizar gradualmente las reglas de inversión a fin de permitir a los participantes percibir la rentabilidad ajustada al riesgo más alta.

---

Los sistemas previsionales de capitalización pueden ayudar a estimular el desarrollo.

---

En el largo plazo, en la medida que el desarrollo transforme el empleo en América Latina y aumente la participación en el sistema provisional regular, el ahorro en cuentas de capitalización puede convertirse en el pilar principal de soporte de la gran mayoría de adultos mayores. Pero en las próximas décadas todos los países necesitarán sólidas garantías de protección del ingreso en la tercera edad para el gran porcentaje de trabajadores que llegará a la vejez con una pensión insuficiente o sin pensión alguna. También en este aspecto, América Latina está progresando. Actualmente, muchos países, incluyendo a Brasil y Chile, brindan algún tipo de beneficio pensionario básico para los adultos mayores sea que hayan o no contribuido al sistema previsional regular. México, que no cuenta todavía con un mínimo de protección del ingreso de los adultos mayores, deberá implementar uno. La disponibilidad de estos beneficios no contributivos puede en cierta medida obstaculizar los esfuerzos para promover la participación de más trabajadores en los sistemas previsionales contributivos. Sin embargo, existen formas

para mitigar el problema de incentivos al integrar ambos sistemas, tal como Chile ha demostrado. En cualquier caso, un amplio y adecuado mínimo de protección para el adulto mayor es una necesidad social.

Si América Latina se prepara adecuadamente para el desafío del envejecimiento, no solamente prosperará conforme avanza el siglo veintiuno sino que también estará mejor posicionada para asumir un rol mucho más importante en los asuntos globales. Durante gran parte de su historia, América Latina ha sido lo que Michael Reid, ex Jefe del Buró para América Latina de *The Economist* llama “el continente olvidado” y lo que Moisés Naim, Editor de *Foreign Policy* denomina el “continente perdido”; ignorado por las principales corrientes económicas y geopolíticas.<sup>36</sup> En dos o tres décadas, América Latina podría ser perfectamente “el continente indispensable”.

---

Si América Latina se prepara para el desafío del envejecimiento, estará lista para asumir un rol más importante en los asuntos globales.

---

Casi todas las potencias económicas actuales, y muchas de las economías emergentes, envejecerán mucho antes y mucho más de lo que lo hará América Latina. La década del dos mil veinte será muy probablemente una de crisis fiscal y estancamiento económico en el mundo desarrollado, mientras que la carga de dependencia senil se disparará y (excepto en los Estados Unidos) las poblaciones en edad de trabajar entrarán en un pronunciado declive. Asia Oriental, cuyo ascenso económico y geopolítico parece hoy predestinado, afrontará una ola de envejecimiento enorme en la décadas del 2020 y 2030 que en comparación hace que la de América Latina se perciba como muy pequeña (ver Gráfico 13). Las cargas fiscales aumentarán, los niveles de ahorro caerán, y los actuales superávits en cuenta corriente se evaporarán. Rusia y Europa del Este, mientras tanto, se encontrarán atrapadas en una implosión poblacional sin precedentes; en 2050, Rusia caerá del cuarto lugar en los rankings de población mundial que ocupaba en 1950 al vigésimo lugar.

Estos cambios demográficos globales pueden brindar importantes oportunidades para los países latinoamericanos. La mano de obra calificada será altamente demandada en los países desarrollados con fuerzas laborales en declive. En la medida en que los países latinoamericanos dominen las capacidades exportables demandadas por corporaciones globales, obtendrán los beneficios en salarios y niveles de vida más altos. Más allá de las sinergias en el mercado laboral, podría también haber sinergias en los mercados de capitales. Mientras el crecimiento económico comienza a desacelerarse en el mundo desarrollado y en Asia Oriental en las décadas del 2010 y 2020, los ahorristas globales buscarán oportunidades de inversión en

---

Los cambios poblacionales globales están creando importantes oportunidades económicas para América Latina.

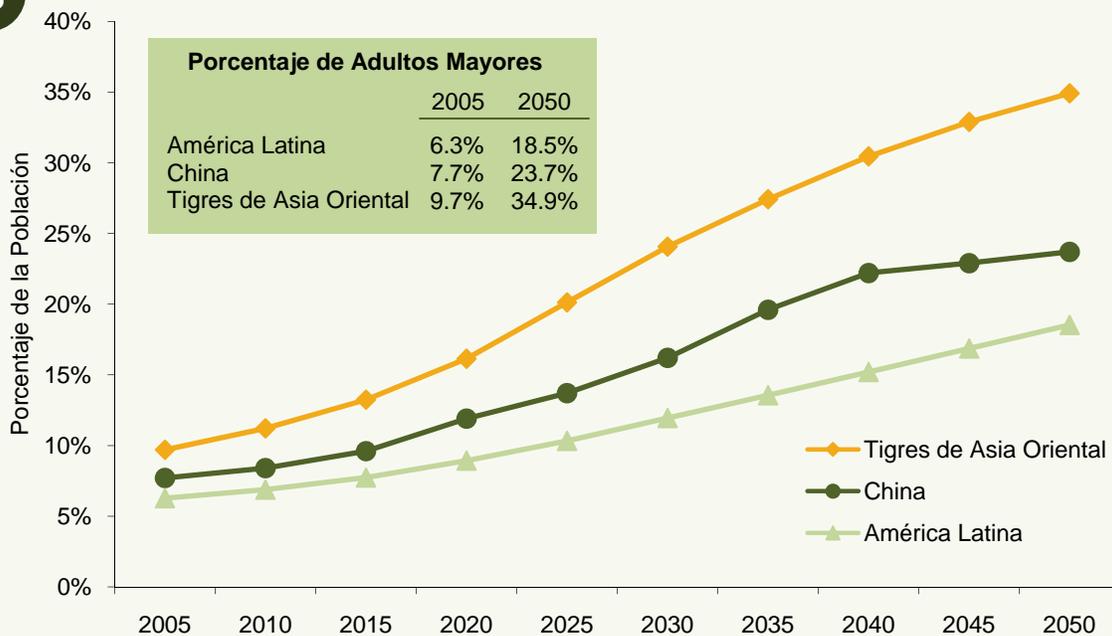
---

---

<sup>36</sup> Michael Reid, *The Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul* (New Haven, CT: Yale University Press, 2007); y Moisés Naím, “The Lost Continent”, *Foreign Policy*, no. 157 (noviembre / diciembre de 2006).

## La ola de envejecimiento de Asia Oriental hace que la de América Latina se vea pequeña.

Adultos Mayores (de 65 años de Edad a Más), como Porcentaje de la Población, 2005-2050



Fuentes: ONU (2007) y CEPD (2008)

regiones en rápido crecimiento con gobiernos estables, mano de obra calificada, y ambientes de negocios favorables. Muchos economistas creen que para los 2020 y 2030 el mundo entrará en una era de escasez de capital. Si esto sucede, los crecientes fondos de pensiones de América Latina podrían convertirse en una fuente vital de ahorros que ayude a impulsar el crecimiento global.

América Latina se encuentra en una encrucijada donde los caminos apuntan en direcciones muy diferentes. Al final de un camino está el futuro en el cual América Latina fracasa en el aprovechamiento de su bono demográfico. Una generación después, en 2030, si las tasas de crecimiento históricas continúan, los niveles de vida apenas habrán mejorado, excepto en Chile (ver Gráfico 14). Cargas de dependencia senil en aumento colocará a los gobiernos bajo una enorme presión para mantener redes de protección para el creciente número de adultos mayores indigentes. Con los ingresos creciendo lentamente y la edad promedio de sus ciudadanos en aumento, la voluntad de tomar de riesgos, la iniciativa empresarial y la movilidad muy posiblemente disminuyan. En la medida en que la gente busca proteger sus privilegios económicos y sociales, las inequidades en ingreso y riqueza podrían afianzarse. Mientras que el ánimo de sociedades jóvenes frente a la adversidad es muchas veces uno de esperanza, el ánimo en las sociedades que envejecen, frente a circunstancias similares, puede ser uno de desesperación.

Pero también existe un camino de mayor crecimiento y mayores oportunidades. Si todos los países alcanzan la performance histórica de crecimiento de Chile, los niveles de

## A menos que el ritmo de crecimiento acelere, los niveles de vida en casi toda América Latina sólo mejorarán lentamente.

PIB Per Cápita (en Poder de Paridad de Compra Expresado en Dólares de 2005) en 2007 y Proyecciones para 2030\*



\*Las proyecciones asumen que las tasas de participación en la fuerza laboral por edad y sexo permanecerán invariables, y que el crecimiento en el PIB real por persona empleada será igual al promedio para 1975-2007 en cada país.

† Para la proyección del PIB del mundo desarrollado, ver *The Graying of the Great Powers* (CSIS, 2008). Fuentes: Banco Mundial (2008a); ONU (2007); CSIS (2008); y cálculos de CSIS

vida pueden duplicarse en toda América Latina hacia el año 2030. Si el crecimiento más alto es acompañado por efectivas reformas de las regulaciones comerciales y laborales y de inversiones de gran escala en el capital humano, el tamaño de la economía informal se reducirá en la medida que los trabajadores más educados del mañana migran a puestos de trabajo calificados. La base tributaria se ampliará, permitiendo a las sociedades realizar nuevas y ambiciosas inversiones en los objetivos nacionales. La pobreza caerá y la inequidad, la marca característica de América Latina desde tiempos coloniales, declinará progresivamente. El envejecimiento de las poblaciones de América Latina todavía constituirá un serio desafío. Pero en medio de una riqueza creciente y más adecuadamente distribuida, será mucho más tratable.

En este futuro, no solamente Chile engrosará las filas de los países de altos ingresos. Argentina, que en los años veinte tuvo el cuarto ingreso per cápita del mundo (apenas detrás de los Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda y apenas por encima del Reino Unido), rápidamente volverá a recuperar el terreno perdido. Brasil, con su enorme población y economía de proporciones continentales, solidificará su posición como potencia económica global. México sin duda mantendrá su cercana relación con los Estados Unidos, pero en términos completamente nuevos: no más como una fuente de mano de obra barata, sino como proveedor de mano de obra calificada y tal vez incluso de capital escaso.

El éxito de América Latina interesa al mundo entero. Estamos convencidos de que la región aprovechará la oportunidad y prosperará mientras envejece, mejorando de esta manera no solamente su futuro, sino también el del resto del mundo.

---

El éxito de América Latina interesa al mundo entero.

---

## **SOBRE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA**

En el proceso de investigación y redacción de este informe, CSIS consultó docenas de estudios especializados sobre las implicancias del envejecimiento poblacional en las economías, sociedades y, por supuesto, los sistemas previsionales de América Latina. Esta sección no tiene como objetivo pasar revista a toda esta bibliografía. Su propósito es más modesto: orientar al lector respecto de las principales fuentes de información que fueron utilizadas durante la preparación del informe.

La mayor parte de la información demográfica básica, incluyendo las cifras históricas y las proyecciones, fue obtenida de la División de Población de la ONU y se encuentra publicada como *World Population Prospects: The 2006 Revision* (New York: UN Population Division, 2007), que incluye temas tales como población total, población por grupos de edad y sexo y la mayor parte de la información histórica respecto de tasas de fecundidad y esperanza de vida. Salvo en donde se indica expresamente, todas las proyecciones demográficas citadas en el informe se refieren a la “variante mediana” de las Naciones Unidas; la proyección más comúnmente utilizada. La proyección de población a largo plazo alternativa para Brasil basada en el método de los componentes por cohortes fue desarrollada por CSIS utilizando el paquete de software DemoTools.

La información económica y relativa al desarrollo se obtuvo de distintas fuentes. Información sobre el PIB, tanto expresado en dólares como en poder de paridad de compra frente al dólar (PPC) se obtuvo de la base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, disponible en <http://www.worldbank.org>. La mayor parte de información sobre la fuerza laboral y el empleo proviene de la base de datos LABORSTA de la Organización Internacional del Trabajo, disponible en <http://laborsta.ilo.org>. Las medidas básicas de pobreza (el porcentaje de la población que vive con menos de dos dólares al día) y de inequidad (el coeficiente GINI) citadas en el informe provienen de la base de datos WDI del Banco Mundial. Sin perjuicio de ello, la información sobre porcentajes de pobreza por edad proviene de Leonardo Gasparini y otros, “Poverty among the Elderly in Latin America and the Caribbean”, CEDLAS Documento de Trabajo no. 55 (La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, julio de 2007). La información fiscal básica fue obtenida de la base de datos WDI del Banco Mundial y de la base de datos CEPALSTAT de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU, disponible en <http://www.eclac.org>. La información sobre balances en cuenta corriente e inversión extranjera directa (IED) proviene de fuentes internacionales estándar.

La información básica sobre los sistemas previsionales de capitalización de América Latina, excepto en el caso de Brasil, proviene de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) y está disponible en <http://www.aiosfp.org>. Esta información incluye número de contribuyentes, tasas reales de retorno, comisiones, colocación de portafolios y recursos pensionarios como porcentaje del PIB. La mayor parte

de esta información está asimismo compilada por la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) y se encuentra disponible en <http://www.fiap.cl>.

En el caso de Brasil, utilizamos varias fuentes. La mayor parte de la información sobre el sistema público de pensiones de Brasil proviene del Ministerio de la Previsión Social (MPS), y en particular de su Anuario Estadístico de Previsión Social (AEPS), disponible en <http://www.mpas.gov.br>. La mayor parte de la información sobre el sistema privado (“complementario”) de pensiones brasileño proviene de “Brazil: Programmatic Fiscal Reform Loan: Social Security Reform Project”, Implementation Completion and Results Report no. ICR717 (Washington, DC: Banco Mundial, 19 de diciembre de 2007). Sin embargo, la información sobre colocación del portafolio de inversiones proviene de la Asociación Brasileña de Fondos de Pensiones (ABRAPP) y se encuentra disponible en <http://www.abrapp.org.br>.

Se requiere una clarificación en relación con las tasas de contribución activa y de recibo de pensiones citadas en este informe. Las tasas de contribución activa fueron calculadas como el ratio entre contribuyentes a los sistemas públicos de pensiones y el total de la fuerza laboral. Las tasas de recibo de pensiones fueron calculadas como el ratio entre los beneficiarios de pensiones de jubilación de los sistemas de pensiones y la población de 65 años y más. Dado que las cifras de beneficiarios incluyen pensionistas menores de 65 años, éstas de alguna manera distorsionan para arriba las tasas de recibo de pensiones por los adultos mayores. En la medida de lo posible, hemos incluido todos los regímenes públicos de pensiones en nuestros cálculos. Sin embargo, la información para Chile excluye el régimen especial de las fuerzas armadas; para México, excluye el régimen de los trabajadores de PEMEX y algunos otros programas menores.

En relación con los sistemas de capitalización individual en Argentina, Chile y México, utilizamos información de AIOS y FIAP. En relación con otros sistemas, utilizamos las fuentes señaladas a continuación: Para Chile, la información sobre el sistema de reparto residual y sobre beneficiarios de pensiones no contributivas proviene de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) chilena y se encuentra disponible en <http://www.suseso.cl>. Para México, la información sobre el régimen para trabajadores del sector público proviene del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y está disponible en <http://www.issste.gob.mx>. Para Brasil, la información sobre contribuyentes a los regímenes públicos de pensiones proviene del Ministerio de Previsión Social de Brasil y está disponible en <http://www.mpas.gov.br>; la información sobre beneficiarios proviene de Fabio Giambiagi and Luiz de Mello, “Social Security Reform in Brazil: Achievements and Remaining Challenges”, OECD Economics Department Working Paper no. 534 (París: OCDE, diciembre de 2006). Para Argentina, la información sobre el sistema de reparto y sobre los beneficiarios de pensiones no contributivas proviene de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y de la Secretaría de la Seguridad Social y está disponible en <http://www.anses.gov.ar> y <http://www.seguridadsocial.gov.ar>, respectivamente. La información para otros países latinoamericanos proviene de Rafael Rofman and Leonardo Lucchetti, “Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage”, Social Protection Discussion Paper no. 0616 (Washington, DC: Banco Mundial, noviembre de 2006).

## UNA GUIA PARA LAS FUENTES CITADAS EN LOS GRÁFICOS Y TABLAS

- ABRAPP (2008) = Consolidado Estadístico, Asociación Brasileña de Fondos de Pensiones (ABRAPP), agosto de 2008, <http://www.abrapp.org.br>.
- AIOS (2007) = Boletín Estadístico AIOS, no. 18, Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), diciembre de 2007, <http://www.aiosfp.org>.
- Banco Mundial (2008a) = Indicadores de Desarrollo Mundial 2008, Banco Mundial, abril de 2008, <http://www.worldbank.org>.
- Banco Mundial (2008b) = *Doing Business 2009* (Washington, DC: Banco Mundial, septiembre de 2008).
- CEPD (2008) = Council for Economic Planning and Development, Republic of China, Population Projections for Taiwan Areas: 2008-2056, 29 de agosto de 2008, <http://www.cepd.gov.tw//encontent/m1.aspx?sNo=0001457>.
- CONAPO (2008) = Indicadores Demográficos Básicos, Consejo Nacional de Población de México (CONAPO), <http://www.conapo.gob.mx>.
- CSIS (2008) = Richard Jackson y Neil Howe, *The Graying of the Great Powers: Demography and Geopolitics in the 21<sup>st</sup> Century* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, mayo de 2008).
- Foro Económico Mundial (2008) = *The Global Competitiveness Report 2008-2009* (Ginebra: Foro Económico Mundial, 2008).
- IBGE (2007) = Cuadros Completos de Mortalidad 2007, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), diciembre de 2007, <http://www.ibge.gov.br>.
- INE (2008) = “El 46,8% de las mujeres chilenas es menor de 29 años”, Noticias, Instituto Nacional de Estadística (INE), 7 de marzo de 2008, <http://www.ine.cl>.
- Ministério da Saúde (2008) = *PND5 2006: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher* (Brasilia: Ministerio de Salud de Brasil, 2008).
- MPS (2007a) = Ministerio de Previsión Social de Brasil (MPS), Base de Datos Históricas del Anuario Estadístico de la Previsión Social, <http://www3.dataprev.gov.br/infologo>.
- MPS (2007b) = Helmut Schwarzer, “Financiamento da Previdência Social”, (presentación en la 4ta Reunión del Foro Nacional de Seguridad Social, Brasilia, 24 de abril de 2007).
- Rofman and Lucchetti (2006) = Rafael Rofman and Leonardo Lucchetti, “Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage”, Social Protection Discussion Paper no. 0616 (Washington, DC: Banco Mundial, noviembre de 2006).
- ONU (2007) = *World Population Prospects: The 2006 Revision*, 2 volúmenes (Nueva York: División de Población de la ONU, 2007).
- U.S. Census Bureau (2008) = International Data Base, U.S. Census Bureau, <http://www.census.gov/ipc/www/idb>.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores quieren expresar su agradecimiento a un número de personas y organizaciones por sus contribuciones a *El Desafío del Envejecimiento en América Latina: Demografía y Políticas Previsionales en Brasil, Chile y México*.

En primer lugar, los autores agradecen a Gabriela Aparicio, quien trabajó con el Global Aging Initiative de CSIS como consultora del proyecto. Gabriela realizó valiosos aportes en todas las etapas de la investigación y ayudó a moldear los principales argumentos del informe. Keisuke Nakashima, Investigador Asociado del Global Aging Initiative de CSIS, merece también un reconocimiento especial por su ayuda indispensable en organizar la información estadística y las proyecciones que soportan nuestro análisis. Sin las contribuciones de Gabriela y Keisuke, el resultado final hubiese sido mucho más modesto.

Queremos asimismo expresar nuestra gratitud a Peter DeShazo, el Director del Programa de las Américas de CSIS, quien compartió su invaluable conocimiento sobre las tendencias sociales, políticas y económicas en América Latina y adicionalmente nos prestó generosamente el apoyo de sus talentosos becarios Alex Demosthenes y Jorge Mora. Queremos también extender nuestro agradecimiento por su excelente trabajo a Gabriel Arrisueño Fajardo, quien tradujo el informe al español, y a Ximena Sierralta, quien lo tradujo al portugués.

A lo largo del camino, los autores recurrieron a la asesoría de muchos expertos quienes generosamente respondieron nuestras numerosas preguntas: Juan Luis Bour (Economista Jefe, FIEL); Marcelo Abi-Ramia Caetano (Economista, IPEA); Dirk Jaspers-Faijjer (Director, CELADE - División de Población, CEPAL); Eduardo Fajnzylber (Jefe del Departamento de Investigación, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Chile); Augusto Iglesias (Socio y Director, PrimAmérica); Estelle James (consultora internacional en temas previsionales); Daniel Kostzer (Coordinador, Área de Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza, PNUD Argentina); Alberto R. Musalem (Economista Jefe, Centro para la Estabilidad Financiera); Rafael Rofman (Especialista Líder en Protección Social, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Banco Mundial); Joaquín Vial Ruiz-Tagle (Economista Jefe, Unidad de Tendencias Globales, BBVA); Helmut Schwarzer (Ministro de Previsión Social, Brasil); and Tapen Sinha (Fundador y Director del Centro Internacional para la Investigación en Pensiones, ITAM).

Aun cuando los autores reconocen agradecidamente la ayuda recibida en la etapa de investigación del informe, asumen la responsabilidad por las limitaciones del mismo.

## Sobre los Autores

**Richard Jackson** escribe sobre asuntos de políticas públicas vinculados al envejecimiento de la población de los Estados Unidos y del mundo. Es actualmente Colaborador Principal en CSIS, donde dirige la Global Aging Initiative, Colaborador Adjunto en el Hudson Institute, y Asesor Principal del Concord Coalition. Jackson es el autor o coautor de numerosos estudios sobre las implicancias del envejecimiento global, incluyendo *The Global Retirement Crisis* (2002), *The Aging Vulnerability Index* (2003), *The Graying of the Middle Kingdom* (2004), *Building Human Capital in an Aging Mexico* (2005), *The Aging of Korea* (2007) y *The Graying of the Great Powers: Demography and Geopolitics in the 21<sup>st</sup> Century* (2008). Jackson presenta frecuentemente sobre temas demográficos y económicos de largo alcance y es citado en la prensa con regularidad. Tiene una licenciatura en clásicos de SUNY en Albany y un doctorado en historia económica de la Universidad de Yale. Vive en Alexandria, Virginia, con su esposa Perrine y sus tres hijos, Benjamin, Brian y Penelope.

**Neil Howe** es un economista, demógrafo e historiador que escribe y presenta frecuentemente sobre el envejecimiento de la población, políticas fiscales de largo plazo y generaciones en la historia. Es Asociado Principal de CSIS, donde trabaja con la Global Aging Initiative, Asesor Principal en políticas públicas del Blackstone Group, y Asesor Principal del Concord Coalition. Es asimismo Socio Fundador y Presidente de LifeCourse Associates, empresa consultora en temas de marketing y planeamiento estratégico que presta servicios a clientes corporativos, gubernamentales y sin fines de lucro. Howe es el autor o coautor de numerosos estudios de políticas públicas y libros, incluyendo *On Borrowed Time* (1988), *Generations* (1991), *13<sup>th</sup>-Gen* (1993), *The Fourth Turning* (1997) y *Millennials Rising* (2000). Obtuvo posgrados en historia y economía en la Universidad de Yale. Vive en Great Falls, Virginia, con su esposa Simona y sus dos hijos, Giorgia y Nathaniel.

**Rebecca Strauss** es una Asistente de Investigación en la Global Aging Initiative de CSIS, donde realiza investigaciones en demografía y políticas previsionales. Sus intereses académicos incluyen el impacto del envejecimiento de la población en la seguridad social, equidad generacional y el contrato social, así como la forma en que el cambio demográfico afecta el estado de ánimo social y la posición geopolítica. Es la coautora de *The Graying of the Great Powers: Demography and Geopolitics in the 21<sup>st</sup> Century*. Obtuvo con honores una licenciatura en ciencias políticas e historia en Swarthmore College.

## Sobre CSIS

El **Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales** (Center for Strategic and International Studies—CSIS) brinda asesoría estratégica y soluciones de políticas públicas a líderes en el gobierno, instituciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil. CSIS, una organización bipartidaria y sin fines de lucro con su oficina principal en Washington, DC, conduce investigaciones y análisis y diseña iniciativas de políticas que avizoran el futuro y anticipan los cambios a ocurrir. Fundado en 1962 por David M. Abshire y el Almirante Arleigh Burke, en el clímax de la Guerra Fría, CSIS fue dedicada a encontrar formas en las que los Estados Unidos pudiesen sostener su preeminencia y prosperidad como una fuerza del bien en el mundo. Desde 1962, CSIS ha crecido hasta convertirse en una de las más prominentes instituciones de política internacional, con más de 220 trabajadores a tiempo completo y una extensa red de académicos asociados dedicados al estudio de la defensa y seguridad, estabilidad regional y desafíos transnacionales que van desde la energía y el clima hasta el desarrollo global y la integración económica. Sam Nunn, ex miembro del Senado de los Estados Unidos, se convirtió en Presidente del Consejo de Administración de CSIS en 1999; y John J. Hamre ha liderado CSIS como su Presidente y Gerente General desde abril de 2000.

**El Global Aging Initiative de CSIS (GAI)** explora las implicaciones fiscales económicas, sociales y geopolíticas del envejecimiento y de la disminución de la población. CSIS creó el GAI en 1999 para generar conciencia sobre este desafío y para promover la implementación oportuna de reformas. Durante los diez últimos años, el GAI ha seguido un ambicioso programa educativo, llevando a cabo innovadores proyectos de investigación, publicando informes de alto nivel y organizando conferencias internacionales en Beijing, Berlín, Bruselas, París, Seúl, Tokio, Washington y Zúrich; las mismas que han reunido a líderes mundiales para discutir problemas compartidos y analizar soluciones comunes. Para mayor información acerca del Global Aging Initiative, por favor visite su sitio de internet en <http://www.csis.org/gai>.

**CSIS** | CENTER FOR STRATEGIC &  
INTERNATIONAL STUDIES

1800 K Street, NW, Suite 400, Washington, DC 20006  
202-887-0200 [www.csis.org](http://www.csis.org)

© 2009 by the Center for Strategic and International Studies. All rights reserved.