

ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS

Eduardo Rodríguez-Oreggia

Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social

Universidad Iberoamericana

eduardo.rodriguez@uia.mx

Resumen

Este artículo analiza ciertos factores que inciden en las decisiones sobre implementar reformas, paramétricas o estructurales en las Américas. Esta área posee un conjunto muy específico de condiciones, por ejemplo un sistema político sui géneris con un alto grado de apertura económica, entre otros. El grado de libertad económica es relevante para las reformas estructurales, mientras que el porcentaje de adultos mayores no arroja resultados concluyentes. Puede ser que los gobiernos privilegien la búsqueda de eficiencia, pero los canales a través de los cuales los adultos mayores pudieran influenciar la toma de decisiones no funcionan adecuadamente y aquellos dentro de este grupo que se ven beneficiados son los menos.

— Palabras clave: protección social, pensiones, envejecimiento, mercado laboral, América Latina
Clasificación JEL: D72, D74, D81, H11.

Introducción

Los sistemas de seguridad social en todo el mundo están enfrentando tiempos difíciles, y se requiere de acción inmediata para asegurar su viabilidad. Sin embargo, tal como James y Brooks (2001) han señalado, distintas posibilidades de políticas se han descartado por razones meramente políticas, lo que nos lleva a realizar consideraciones sobre la economía política de las reformas a la seguridad social.

Las Américas ofrecen terrenos fértiles para analizar la política económica de reformas a la seguridad social, al contar con una amplia variedad de gobiernos tanto en términos de democracia como de liberalización económica, pasando por el desempeño económico. El Banco Mundial (1994) señala que los países en esta zona comparten especialmente una experiencia muy diversa en cuestión de pensiones.

Esa experiencia no sólo se ha centrado en la aplicación de reformas estructurales, entendidas como la privatización total o parcial de los sistemas de pensiones de reparto (PAYGO), lo cual busca mejorar la eficiencia de los sistemas. La experiencia también comprende la implementación de reformas paramétricas o administrativas, las cuales buscan racionalizar los sistemas a través de mayores ingresos y/o menores costos. Estas reformas se encuentran ligadas a cambios en los sistemas

encaminados a aliviar los problemas financieros, o bien a mejorar la equidad en servicios, ya sea a través de la cobertura, la elegibilidad, las contribuciones o esquemas administrativos, o una combinación de todas ellas.

El presente artículo pretende contribuir al entendimiento de algunos de los factores que pueden afectar las decisiones de los países de implementar reformas estructurales o paramétricas. El análisis trata de relacionar las condiciones previas existentes en un país con la probabilidad de implementar las reformas. Otros trabajos han estudiado las condiciones par una reforma de pensiones y la probabilidad de que ocurra a nivel mundial (por ejemplo Brooks, 2002; James y Brooks, 2001; Wang y Davis, 2003), mientras que otros se han enfocado en la situación política detrás de las reformas, especialmente en América Latina (Ayala, 1995; Gray, Pérez y Yañez, 1999; Huber y Stephens, 2000; Mesa-Lago y Müller, 2002; Ortiz *et al*, 1999).

La estructura del artículo es como sigue. La Sección 1 presenta algunas variables y su evolución en las Américas, las cuales podrían ejercer presión sobre los sistemas de seguridad social y la implementación de reformas. La Sección 2 presenta algunas ideas sobre la economía política de las reformas a la seguridad social. La Sección 3 presenta estimaciones de la probabilidad de implementar reformas en las Américas, dependiendo de un conjunto de factores. Finalmente, la Sección 5 presenta algunas consideraciones sobre los resultados.

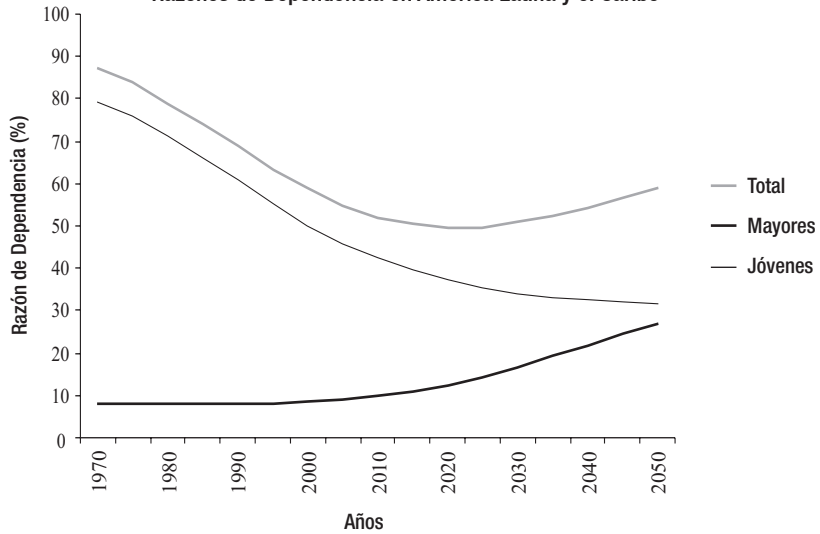
1. El Contexto en las Américas para Reformar la Seguridad Social

La principal motivación detrás de cada reforma es el garantizar la viabilidad financiera de los sistemas, especialmente en el área de pensiones, dado que la continuidad operativa, la ampliación de la cobertura, etc, dependen de la salud financiera del sistema. Esto se encuentra también altamente relacionado con la trayectoria demográfica que se ha formado en las últimas décadas.

La expectativa de vida en las Américas se ha incrementado en los últimos años: aquellos nacidos en 1970 tenían una expectativa de 61.2 años, mientras que los nacidos en el 2000 se espera que vivan en promedio hasta los 71.2 años. La razón de adultos mayores (65 años en adelante) a jóvenes (entre cero y 14 años) en 1970, o lo que se conoce como la tasas de dependencia de adultos mayores, fue de 9.8, incrementándose en el 2000 a 17, y se proyecta que en el 2025 sea de 40.6 y en el 2050 de 85.1. La Gráfica 1 muestra la evolución de la razón de dependencia total (adultos mayores más jóvenes en relación a los de edad productiva), alcanzando un mínimo en el 2025 y posteriormente incrementándose como consecuencia del aumento en al población de mayores. Esto es, la población en edad productiva será relativamente menor y tendrán que cargar con un mayor peso de los costos de la seguridad social. Por otro lado, muchos de los beneficios son considerados como generosos, ya en términos de edad de retiro o bien de beneficios monetarios.

Si bien es cierto que existe una alta correlación entre el ingreso de un país y el gasto en seguridad social, también es cierto que un ingreso alto sólo puede alcanzarse después de largos periodos de crecimiento y que la existencia de estancamientos en la evolución del ingreso nacional incidirá obviamente en el estancamiento del financiamiento a la seguridad social, generando problemas adicionales a las obligaciones ya existentes. Como se muestra en la Gráfica 2, la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) ha sido muy desigual en América Latina y el Caribe, experimentando mayor crecimiento en la década de los 1970s, cayendo en los ochentas y recuperándose parcialmente en los noventas, aunque la lectura general es de estancamiento. Las

Gráfica 1
Razones de Dependencia en América Latina y el Caribe



Fuente: CEPAL (1998).

Gráfica 2
Tasas de Crecimiento del PIB, América Latina y el Caribe

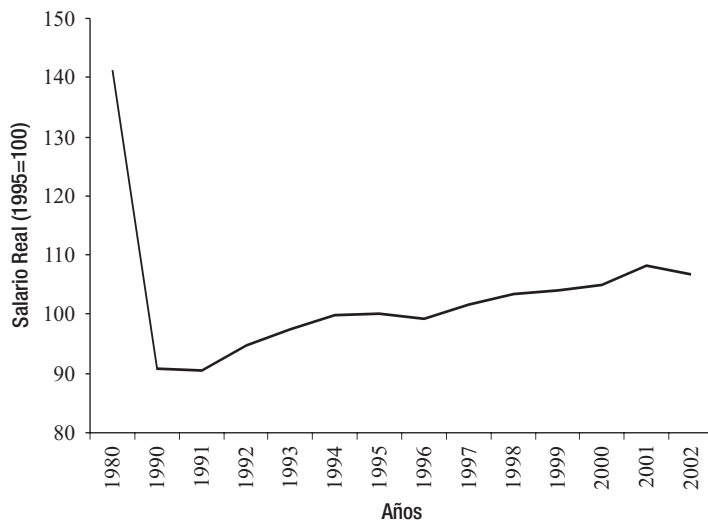


Fuente: FMI (varios años).

recurrentes crisis económicas han derivado en una reducción de la participación del estado en la economía y sus consecuentes ajustes en el gasto, los que implica un aumento en el riesgo para la seguridad social en el mediano y largo plazo.

Este ambiente macroeconómico también ha golpeado a los mercados laborales, que han experimentado un estancamiento en términos de salarios reales y creación de oportunidades de trabajo. La década de los ochentas estuvo particularmente abrumada por las crisis y el crecimiento del sector informal, quienes escapan a los mecanismos de contribución a la seguridad social. La Gráfica 3 muestra la evolución de los salarios reales en América Latina y el Caribe. Por un lado, el deterioro en los salarios refleja el decline de la productividad laboral, y de la economía en su conjunto. Por otro lado, esto hace eco del congelamiento *de facto* de los salarios que se había aplicado desde mediados de los ochentas como medida de control inflacionario y para fomentar la competitividad en gran parte de los países latinoamericanos. Esta estructura del mercado laboral ha ejercido una presión importante sobre las contribuciones y los ingresos a la seguridad social.

Gráfica 3
Evolución de Salarios Reales en América Latina



Fuente: CEPAL (2004).

También ha afectado la recaudación por impuestos a la nómina, como muestran Razin, Sadka y Swagel (2002), el envejecimiento de la población y el aumento en el retorno de la educación afecta la generosidad del estado de bienestar, pues habrá un incremento en el apoyo para los impuestos altos aunado a mayores transferencias para los adultos mayores.

Esto, sin duda afecta la sincronización para una reforma a la seguridad social. Sin embargo, existen además otros temas que deben analizarse. Un tópico importante es el de la distribución de las ganancias entre los grupos de presión (los jóvenes y los de mayor edad, por ejemplo). Esto conlleva a la revisión de aspectos como el cabildeo y la presión política de algunos grupos, así como de la coordinación e implementación de reformas en los que es considerado como la economía política de las reformas.

2. Economía Política de Reformas a la Seguridad Social

Alesina y Drazen (1991) han señalado en un estudio que una razón del por qué las reformas pueden ser retrasadas en su implementación o incluso canceladas, es debido a una guerra de desgaste entre los grupos involucrados, ya que un grupo trata de imponerle los costos a otro grupo. Así, entre más polarizada se encuentre una sociedad puede resultar en una mayor desigualdad en términos de costos y ganancias de las reformas, y además mayor tiempo tomará implementarlas. Más aún, un sistema político está sesgado, a priori, hacia el status quo, aún y cuando sea ineficiente y los individuos sean neutrales al riesgo (Fernández y Rodrick, 1991).

Por otra parte, entre mayor sea la diferencia en costos entre grupos vinculados con la reforma, mayor tiempo y dinero los grupos interesados estarán dispuestos a invertir en el cabildeo. De acuerdo a Fernández y Rodrick (1991), la distribución de costos y ganancias pueden llevar a los gobiernos a perder aquellas batallas en la implementación de reformas. Esto sucede ya que los costos y beneficios de la reforma se distribuyen dentro de la sociedad con sus ganadores y perdedores, donde los ganadores son vistos como políticamente fuertes, y previniendo de antemano la aceptación de las reformas. Sin embargo, el sesgo hacia el status quo de todas formas ocurre si de antemano no hay una identificación adecuada de ganadores y perdedores. El ajuste de costos recae usualmente sobre el mercado laboral, lo que a su vez deriva en menores salarios reales, reducción en la demanda y en un ancla al crecimiento (Banco Mundial, 1994).

Los países en los que las instituciones políticas logran hasta cierto punto entorpecer a la oposición de los grupos de interés de lograr algún tipo de influencia sobre la toma de decisiones públicas, implementarían sus reformas de una forma más rápida. Tomemos como ejemplo la parálisis de actividades en Francia en mayo del 2003, donde los trabajadores públicos se opusieron a las reformas de su sistema de pensiones, que estaba considerado como caro y demasiado generoso (New York Times, 2003; The Economist, 2003a), por lo que el gobierno tuvo que gastar varios millones de dólares en campañas de información y convencer a los trabajadores de la necesidad de reformar antes de que el sistema se colapsara. Aquí, además se encuentran involucrados asuntos de credibilidad. Alesina y Drazen (1991) han enfatizado la importancia de la credibilidad en ganar aceptación para implementar las reformas, ya que esto resulta importante para varios grupos sociales; por ejemplo, consideraciones sobre la lógica de las reformas, aún y cuando a priori no se sabe si se tendrá éxito. También debe considerarse que credibilidad puede ser el nivel de compromiso de los tomadores de decisiones públicas, dado que no se sabe hasta qué punto llevarán realmente a cabo sus decisiones.

El gobierno no sólo tiene la responsabilidad de convencer a la población acerca de las necesidades de las reformas, sino también de implementarla en su caso de forma transparente para poder ganar mayores apoyos. Sin embargo, tal como señalan Lora y Panizza (2002), actualmente existe una amplia disconformidad sobre las reformas en general, especialmente si involucran privatizaciones. Por ejemplo, estos mismos autores resaltan que en una encuesta levantada en el 2001 en varios países de América Latina el 63 por ciento de los entrevistados creían que la serie de privatizaciones no ha traído beneficios para sus países, mientras que el 45 por ciento se encuentra en desacuerdo con los principios de libre mercado y piensan que el estado debería estar a cargo de las actividades productivas. Estos resultados se dan, de acuerdo con los mismos entrevistados, porque ha existido un alto nivel de corrupción en los procesos de reforma por parte de los gobiernos. Debe notarse, sin embargo, que los resultados suelen ser sensibles a los cambios en el contexto

económico, las perspectivas transformándose más pesimistas en los últimos años. Algunos procesos de privatización han sido cancelados debido a las violentas manifestaciones de la población opositora en Bolivia y Perú (The Economist, 2003b).

La existencia de una fuerte oposición pública conlleva consideraciones sobre la velocidad de la implementación de las reformas. Esto debido a que la implementación puede ser efectuada de forma gradual o en forma de shock (de una sola vez), y la secuencia óptima depende de los criterios económicos y políticos.¹ Podría argumentarse que si *ex ante* no hay una clara identificación de ganadores y perdedores, tales reformas podrían enfrentar una gran oposición si son aplicadas en forma de shock, mientras que una reforma gradual podría intencionadamente dividir a la oposición, finalizando con mayor apoyo político (Wei, 1997). Si hay una gran oposición desde el principio, podría ser más apropiado aplicar las reformas de una sola vez; sin embargo, aún cuando esto pueda traer beneficios de una forma más rápida, se impondrían altos costos a algunos grupos.

Los adultos mayores pueden ser un grupo decisivo al momento de decidir las reformas de seguridad social. De acuerdo a Mulligan y Sala-i-Martin (1999), este grupo es más exitoso cabildeando ya que tienen una baja productividad, y por tanto cuentan con más tiempo para dedicar a cuestiones políticas, por ello pueden influenciar el bloqueo a las reformas hacia su beneficio en los sistemas de seguridad social. Sin embargo, estos autores reconocen que este modelo genera dudas empíricas sobre el grado en el que los adultos mayores son políticamente activos. Si miramos hacia América Latina, podemos encontrar que de acuerdo con la encuesta sobre democracia reportada en el Roper Center for Public Opinion Research nos puede dar información valiosa sobre el tema (ver Ai-Camp, 2001). Cuando a los entrevistados se les cuestiona sobre su participación política, el porcentaje de adultos mayores que participa es menor que los jóvenes y mucho menor que aquellos en edad productiva, el mismo patrón de comportamiento se encuentra al ser cuestionados sobre la pasividad ciudadana como obstáculo para la democracia. Al ser cuestionados sobre el voto, los porcentajes más altos de falta de participación se dan entre los adultos mayores. Al parecer, la participación política de los adultos mayores y su impacto a través del voto no es muy grande en América Latina, tal como lo es en otras regiones del mundo, como en Europa o Estados Unidos.

Dado que los ajustes en costos derivados de las reformas es causa de preocupación, podría pensarse en mecanismos de compensaciones para los grupos afectados, tales como ciertas excepciones, transferencias monetarias, reducción en impuestos, etc., de forma que se establezca un trade-off entre varios sectores (Edwards y Lederman, 1998). En Argentina, el gobierno que intentó aplicar las reformas tenía mayoría en el congreso, lo cual ayudó a que impusiera el nuevo sistema, aunque aún así implementó un sistema mixto que permitió la absorción de los costos de transición, mayores beneficios garantizados y reducciones en la edad de retiro para mujeres, lo

¹ El Banco Mundial (1994) ha resumido el debate sobre reformas graduales o de shock. En una economía con precios y salarios rígidos, una reforma gradual permitiría un ajuste óptimo, mientras que una reforma de shock podría aumentar los costos de las empresas y provocar mayor desempleo. Si las reformas se enfocan hacia aumentar el bienestar, una opción sería implementar la reforma de formas rápida para que los beneficios se noten lo más rápido posible. Por otra parte, una reforma gradual permitiría realizar ajustes en el mediano plazo, adaptarla a las condiciones políticas, dismantelar las trabas burocráticas y crear nuevas instituciones. Sin embargo una reforma de shock pudiera ser más exitosa ya que no daría tiempo a la oposición para organizarse. Si las reformas no son confiables o existen deficiencias en las condiciones macro, puede resultar que la sincronización pueda ser lenta y resulta más conveniente el apresurarla.

que incrementó el apoyo político y redujo la oposición (Ayala, 1995). Otros ejemplos de estos mecanismos pueden encontrarse en James y Brooks (2001).

En general, hay una rica experiencia derivada de la implementación de diversas reformas en América Latina durante las décadas de los ochentas y noventas, de las cuales podemos extraer lecciones significativas para la seguridad social (Lora y Panizza, 2002). Primero, las reformas estructurales son necesarias pero no suficientes para mejorar el bienestar de los grupos de menores ingresos, y además no es suficiente el incremento en el crecimiento obtenido por los países en vías de desarrollo. Segundo, no todas las reformas a favor del mercado son exitosas, dado que pueden darse en un clima de inestabilidad macroeconómica y de regulaciones ineficientes.² Tercero, las instituciones juegan un papel determinante; instituciones transparentes fortalecen la efectividad de las políticas, tal como lo ha señalado el Banco Mundial (2002). Cuarto, no hay una receta única y cada propuesta debe ser evaluada en términos locales. Quinto, la evaluación debe comprender no sólo los términos de crecimiento económico, sino también de equidad como se mencionó anteriormente. Por tanto, parece que existe la necesidad de ampliar la agenda de las reformas para amarrar reformas pro-mercado con políticas sociales, y así lograr una reducción en la pobreza, la desigualdad y la desigualdad.

En la sección siguiente trataremos de determinar aquellos factores relevantes y decisivos al planear la implementación de reformas en los sistemas de seguridad. Los factores a considerar son los estándares desde el punto de vista de la economía política de las reformas y del ambiente macroeconómico, el cual también ejerce presión importante para el cambio en la seguridad social.

3. Estimando la Probabilidad de Reformar

En esta sección se busca identificar las condiciones bajo las cuales países en las Américas han realizado reformas a la seguridad social. Una cuestión importante es que en trabajos previos se han estudiado a nivel mundial los países que han implementado reformas. En este análisis nos centramos en los países del continente, por lo que los resultados obtenidos en los otros trabajos no necesariamente pueden darse en forma similar en esta región, ya que el continente se ha caracterizado no sólo por la aplicación de una serie de medidas catalogadas como “neoliberales” sino además por las crisis económicas que han sido recurrentes (Huber y Stephens, 2000). Además, este estudio no sólo analiza las reformas estructurales, sino que también considera relevante analizar las reformas paramétricas, que han sido ignoradas en otros trabajos (Brooks, 2002; James y Brooks, 2001; Wang y Davis, 2003) y que hasta cierto punto tienen un impacto sobre la viabilidad financiera de los sistemas.

3.1 Modelo y variables

Se utiliza un modelo de regresión donde la variable dependiente es binaria y toma el valor de uno si el país ha realizado una reforma y cero si no. Se utilizarán dos tipos de análisis; la

² Por ejemplo, los costos administrativos han incidido en la tasa de retorno conllevando a una estructura de distribución negativa, lo que a su vez requiere de reformas hacia regulación eficiente. Whitehouse (2000) muestra que en los casos de Argentina y México las comisiones que se cargan en los fondos de pensiones son altas a nivel mundial.

primera corresponde a las reformas paramétricas y la segunda a las estructurales en pensiones (total o parcial).

Se utiliza un modelo probit (ver Greene, 2003), el cual describe los efectos de los componentes sobre la variable dependiente.

La variable dependiente es:

$$y = \begin{cases} 1 & \text{si el país implementa una reforma} \\ 0 & \text{si no reforma} \end{cases}$$

Por tanto, el modelo es:

$$\Pr(\text{reforma}=1)=\beta x+\varepsilon$$

Donde x es una matriz con las características del país previa a las reformas, β es un vector de coeficientes y ε es el término de error.

Las variables que se incluyen en la matriz x se describe adelante. El Apéndice 1 muestra las estadísticas básicas del conjunto de variables, así como sus fuentes.

Las variables en x son:

Ahorro. Esta variable está definida como el ahorro nacional como porcentaje del PIB. Se incluye porque, especialmente para el caso de las pensiones, existen razones para creer que una reforma induciría un mayor ahorro en el largo plazo, y por tanto la existencia de bajas tasas de ahorro motivarían una reforma y el coeficiente esperado en el modelo sería negativo. En términos de una reforma paramétrica esperaríamos que bajos niveles de ahorro también inducirían a una reforma.

Mayor. Es el porcentaje de la población de 65 años y más. Dado el envejecimiento de la población y los beneficios que se reciben por seguridad social, este grupo podría jugar un papel relevante en las decisiones colectivas y ejercer presión a través del voto. El signo esperado sería negativo si seguimos el modelo de Mulligan y Sala-i-Martin (1999), dado que a un mayor porcentaje de adultos mayores existiría una mayor oposición de este grupo que puede sentir que sus intereses son puestos en peligro. Este grupo se considera como políticamente activo, aunque si se carecen de los canales a través de los cuales se ejerce influencia no podrán ejercer una oposición real a las reformas. Más aún, en la práctica, el signo de esta variable no está determinado, dado que en América Latina, como se mencionó antes, los adultos mayores no son tan propensos a la actividad política y su oposición a reformar no necesariamente se reflejaría en la toma de decisiones públicas.

Ingreso. Esta es una medida en logs del PIB per capita. La pregunta aquí es hasta qué punto el ingreso determina la implementación de reformas estructurales o paramétricas, por ejemplo: a nivel mundial, los países de mayor ingreso son los que menos han implementado reformas estructurales.

Seguridad. Este es el porcentaje del PIB que se gasta en bienestar y seguridad social. *A priori*, un menor gasto podría conllevar una mayor probabilidad de implementar algún tipo de reforma encaminada al mejor uso de recursos.

Política. Este es un indicador de la libertad económica construida por Freedom House y comprende cuestiones comparativas de elecciones y libertad cívica. Un índice bajo señala que existe una mayor libertad económica. Por tanto, un índice mayor indicaría una menor probabilidad

de reformar, aunque existe el contraejemplo de que en algunos países se han llevado a cabo reformas bajo regímenes parcial o totalmente dictatoriales.

Economía. Esta variable se incluye para poder distinguir entre libertad económica y política (Barro, 1997), y se mide como el índice de libertad económica desarrollado por el Fraser Institute (Gwartney *et al*, 2002). Un mayor índice significa mayor libertad económica, entendida en el sentido de una economía liberal, esto es, una menor intervención estatal. Se podría sugerir que un gobierno liberal buscaría una mayor eficiencia y se buscaría adoptar reformas hacia ese fin.

Déficit. Mide el déficit o superávit en el gasto gubernamental como porcentaje del PIB. Un superávit permitiría al gobierno apoyar el sistema de seguridad social en un momento determinado, pero un déficit limitaría al gobierno en sus políticas públicas y lo empujaría hacia tomar medidas de reforma.

Se cuenta con tres conjuntos de estimadores. En el primero, determinamos la probabilidad de una reforma paramétrica, donde la variable dependiente toma el valor de uno si el país adoptó una reforma específica en un año determinado. Los datos fueron recopilados de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) en su Tendencias en la Seguridad Social, la cual reporta las reformas que se implementan desde 1991. Por esta razón los cálculos se realizan utilizando un modelo probit con datos de panel de 1991 a 2002.

En el segundo conjunto se calcula la probabilidad de una reforma estructural, entendida como el cambio total o parcial hacia un sistema de contribuciones definidas, utilizando primero datos agregados para los noventas y principios de 2000 a través de un modelo probit. Se excluye a Chile debido a que su reforma fue en 1981. Después, en un tercer conjunto se utiliza un análisis dinámico con un probit y datos de panel, incluyendo a Chile, para lo cual la variable dependiente toma el valor de uno si el país reformó o ya tiene un sistema de PAYGO, por lo que el análisis se transforma en la probabilidad de que un país tenga un sistema de contribuciones definidas. Las regresiones se presentan incluyendo un conjunto de variables para diversas zonas del continente (centro; sur)³ y una variable de tiempo.

3.2 Resultados

Reformas paramétricas

El Cuadro 1 muestra los resultados del modelo probit con datos de panel para reformas paramétricas, utilizando variables con rezagos como independientes. Las estadísticas básicas y sus fuentes están en el Anexo.

La variable Ahorro es significativa y con signo negativo en la mayoría de los casos, confirmando la hipótesis de que países con mayores niveles de ahorro, en promedio, tienen una menor tendencia a implementar reformas paramétricas. Esto no se sostiene si se excluye de la muestra a Canadá, Estados Unidos y el Caribe. La variable Mayor es significativa y positiva. El signo es el opuesto al esperado según Mulligan y Sala-i-Martin (1999), por lo que a un mayor porcentaje de adultos mayores mayor es la probabilidad de reformar. La variable Ingreso es positiva y significativa, estableciendo una relación con y una mayor probabilidad de reforma paramétrica;

³ Agrupando los países en regiones provee de mejores estimadores, ya que el uso de efectos fijos para cada país puede resultar en estimadores imprecisos debido a la poca variabilidad en el tiempo de las variables que se utilizan.

Cuadro 1
Probit de Reforma Paramétrica

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) ^{1/}	(6) ^{2/}
Constante	-2.9945 ^{3/} (0.9098)	-2.7353 ^{3/} (0.9373)	-3.5651 ^{3/} (1.1192)	-1.2557 ^{3/} (0.2800)	-1.1068 ^{3/} (0.3009)	-0.9840 ^{3/} (0.3613)
Ahorro	-0.0262 ^{4/} (0.0127)	-0.0269 ^{4/} (0.012)	-0.0244 ^{4/} (0.0129)	-0.0171 (0.0117)	-0.0163 (0.0116)	-0.0205 ^{5/} (0.0148)
Mayor	0.0808 ^{3/} (0.0472)	0.1017 ^{4/} (0.0518)	0.0965 ^{4/} (0.0496)	0.1502 ^{3/} (0.0337)	0.1162 ^{3/} (0.0421)	0.1187 ^{3/} (0.0516)
Ingreso	0.2858 ^{3/} (0.1418)	0.2601 ^{4/} (0.1421)	0.3065 ^{4/} (0.1496)			
Seguridad		-0.0255 (0.0284)				
Política			0.0960 (0.0718)			
Economía			0.0095 (0.0868)			
Déficit			0.0170 (0.0309)			
$\chi^2 > 0$	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.03
N	396	396	396	396	372	216

Nota: 1/ Excluye Canadá y Estados Unidos; 2/ Excluye Canadá, Estados Unidos y el Caribe; 3/ significativo al 1%; 4/ 5/ significativo al 5%; significativo al 10%. Errores estándar en paréntesis. Datos de panel con misma correlación para 33 países, 12 años (1991-2002).

sin embargo, esta variable está correlacionada con Mayores (0.72) y con Ahorros (0.33), por lo que se procede a excluirla.

El resto de las variables no es significativo. Aunque esas variables tienden a estar algo correlacionadas con Ingreso, no se vuelven significativas si tal variable se excluye de la muestra. Por tanto, no se puede decir que la libertad económica ni política en el continente Americano son determinantes importantes en la implementación de reformas paramétricas, en la ausencia de una oposición fuerte y organizada. El hecho de que la variable Política es significativa y Mayores es positiva y significativa, sugeriría que la población mayor no necesariamente tiene una gran influencia a través de mecanismos de cabildeo.

Reformas estructurales

El Cuadro 2 muestra los resultados obtenidos en la probabilidad de una reforma estructural a implementarse en el área de pensiones. El análisis cubre la década de los noventa y principios de este siglo.

Las variables Ingreso y Déficit no son significativas. La variable Seguridad es significativa y negativa, por lo que a un mayor gasto en seguridad social conlleva una menor probabilidad de implementar estas reformas. Lo mismo aplica a Ahorros. Los resultados para Mayores son positivos, aunque sólo significativas cuando Canadá y Estados Unidos se excluyen de la muestra. Sin embargo, en este caso es difícil establecer una relación entre esas variables si excluimos algunas variables regionales de las regresiones. Un punto importante a notar en el cuadro es que no se incluyen las

Cuadro 2
Probit de Reforma Estructural

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) ^{1/}	(6) ^{2/}
Constante	-0.1807 (2.8430)	-1.1748 (2.461)	0.8433 (1.1943)	0.8710	0.6774 (1.2647)	2.5500 (3.7631)
Ingreso	0.1675 (0.4205)	0.3491 (0.3309)				
Seguridad	-0.1773 ^{3/} (0.0955)	-0.1436 ^{4/} (0.0793)	0.1797 ^{3/} (0.0956)	-0.1848 ^{3/} (0.0957)	-0.2311 ^{3/} (0.1089)	-1.0796 (0.7401)
Mayor	0.1098 (0.1593)		0.1501 (0.1243)	0.1552 (0.1245)	0.3030 ^{3/} (0.1632)	1.8667 ^{4/} (1.1229)
Ahorro	-0.1090 ^{4/} (0.0645)	-0.1082 ^{4/} (0.0626)	-0.1013 ^{4/} (0.0609)	-0.1036 ^{4/} (0.0617)	-0.1186 ^{4/} (0.0672)	-0.3273 (0.2295)
Déficit				0.0824 (0.0974)		
Log likelihood	-16.58	-16.82	-16.66	-16.15	-15.16	-3.66
N	32	32	32	32	30	17

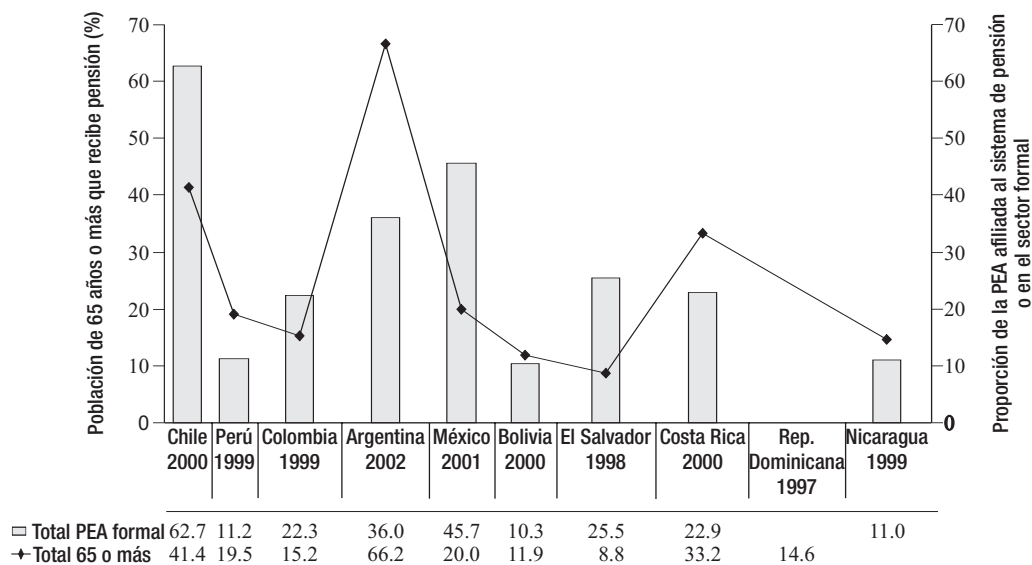
Nota: 1/ Excluye Canadá y Estados Unidos; 2/ Excluye Canadá, Estados Unidos y el Caribe; 3/ significativo al 5%; 4/ significativo al 10%. Errores estándar en paréntesis. Cross-section (1991–2002) incluyendo efectos regionales.

Cuadro 3
Probit de Sistema Diferente al PAYGO

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) ^{1/}	(7) ^{2/}
Constante	-3.8826 ^{3/} (0.9522)	-0.1671 (2.3914)	-4.0026 ^{3/} (0.9256)	-4.2787 ^{3/} (0.9396)	-4.2871 ^{3/} (0.8708)	-5.1150 ^{3/} (1.007)	-5.2061 ^{3/} (1.0904)
Ingreso		-0.5916 ^{5/} (0.3542)					
Ahorro	-0.01241 (0.01578)						
Mayor	0.1876 ^{3/} (0.0795)	0.4048 ^{3/} (0.1378)	0.1768 ^{4/} (0.0784)	0.0936 (0.0687)	0.0939 (0.0663)	0.2082 ^{3/} (0.0821)	0.2361 ^{3/} (0.0987)
Seguridad	-0.0973 (0.0666)	-0.1541 ^{4/} (0.0737)	-0.0898 (0.0655)				
Déficit	-0.0852 ^{4/} (0.0420)	-0.0726 ^{3/} (0.0435)	-0.0890 ^{4/} (0.0416)	-0.0849 ^{4/} (0.0422)	-0.0848 ^{4/} (0.0416)	-0.0751 ^{4/} (0.0410)	0.1682 ^{4/} (0.0789)
Política				-0.0025 (0.0832)			
Economía	0.3856 ^{3/} (0.1180)	0.3375 ^{3/} (0.1208)	0.3801 ^{3/} (0.1165)	0.4239 ^{3/} (0.1149)	0.4247 ^{3/} (0.1143)	0.4618 ^{3/} (0.1255)	0.5038 ^{3/} (0.1352)
$\chi^2 > 0$	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
N	396	396	396	396	396	372	216

Nota: 1/ Excluye Canadá y Estados Unidos; 2/ Excluye Canadá, Estados Unidos y el Caribe; 3/ significativo al 1%; 4/ significativo al 5%; 5/ significativo al 10%. Errores estándar en paréntesis. Datos de panel con misma correlación para 33 países, 12 años (1991–2002).

Gráfica 4
Población de 65 años o más que Reciben Pensión y Proporción de la PEA Afiliada con Sistema de Pensión o en Sector Formal



Nota: No existen datos de la PEA formal en la República Dominicana. No existen datos para los mayores en Nicaragua para esos años.

Fuente: Gill *et al* (2005).

variables Política y Economía, debido a que no son estadísticamente significativas ni añaden poder explicativo al modelo.

El Cuadro 3 muestra el análisis aplicado al modelo dinámico con datos de panel, donde la variable dependiente es 1 si el país aplica una reforma estructural en un año determinado y/o tiene un sistema diferente al PAYGO. El único país con un sistema de contribuciones definidas antes de 1991 es Chile.

La variable Ingreso es significativa, pero existen dudas acerca de su contribución ya que cambia constantemente de signo (en regresiones adicionales que no están en los cuadros), lo mismo ocurre con Ahorro y Política, las cuales no son significativas. Las variables que mantienen su signo y significancia son Mayor (la mayoría de las veces), Déficit y Economía. La variable Seguridad es negativa, lo que indica que un mayor gasto en seguridad social y bienestar, menor es la probabilidad de una reforma, excepto si Ingreso se excluye de la muestra.

La variable Déficit (que mide el déficit o superávit) es significativa y negativa, sugiriendo que a menor presión financiera sobre el presupuesto gubernamental es menor la probabilidad de una reforma. La variable Mayor es positiva una vez más, mientras que Política no es relevante, pero Economía si lo es. Esto sugiere que una reforma estructural es más probable de ocurrir en países con una mayor población relativa de adultos mayores, aunque este grupo no parece tener

los mecanismos a través de los cuales ejerza algún tipo de influencia sobre negociaciones, ni tampoco en América Latina una gran participación política. Por otra parte, las reformas pueden verse como intentos hacia la búsqueda de eficiencia por parte de los gobiernos, por lo que la variable Economía tiene un efecto positivo. Esto podría interpretarse como que los gobiernos del continente, hasta cierto punto han impuesto su agenda “neoliberal”, mientras que ciertos grupos afectados no necesariamente tienen los mecanismos típicos de los grupos de interés, como se mencionó anteriormente con los adultos mayores.

Los resultados sobre adultos mayores son los opuestos a los encontrados a nivel mundial, donde un porcentaje más alto de población mayor y la libertad política ejercen una influencia negativa sobre la probabilidad de reformar, si bien con resultados muy inconsistentes (por ejemplo Wang y Davis, 2003). ¿Cómo explicar estos resultados? Hay dos cuestiones relevantes. La primera ya se discutió anteriormente, sobre la participación política de los mayores. Dada la sugerencia del modelo de Mulligan y Sala-i-Martin (1999) que los mayores son un grupo de oposición a las reformas en seguridad social, aunque dependiendo de su participación política efectiva, y desde que ésta es muy baja en América Latina, se carecen de los mecanismos a través de los cuales puedan influencia la toma de decisiones.

La segunda consideración importante es la baja cobertura de mayores por la seguridad social ligada a los trabajos formales como se muestra en la Gráfica 4. Dado que estos sistemas solo cubren a los trabajadores formales y sus familias, solo una pequeña fracción contribuye.

Si bien hay otros factores que inciden en la participación en el sistema, la baja cobertura incide en el escepticismo acerca de la utilidad del sistema (Gill *et al*, 2005). Más aún, Packard (2002) muestra que los individuos podrían preferir otros esquemas de aseguramiento para el retiro como invertir en la educación de los hijos, y en bienes inmuebles, antes que continuar con contribuciones a los esquemas de seguridad social. Además, hay evidencia para América Latina de que la valuación que los trabajadores dan a los beneficios de seguridad social, incluyendo los esquemas de pensiones, es muy baja (CISS, 2003). Con esta evidencia en conjunto, resulta improbable que los mayores sean un grupo opositor efectivo en contra de las reformas a la seguridad social.

4. Conclusiones

Las reformas a la seguridad social no solo comprenden los aspectos estructurales (la privatización parcial o total del sistema de pensiones), sino también las administrativas o paramétricas, las cuales también han incidido de cierta forma sobre la viabilidad financiera de los sistemas y en la valoración de los trabajadores sobre los beneficios. La implementación de las reformas debe ser analizada dentro del marco macro y en el contexto político y social local, para poder garantizar no sólo cierto margen de apoyo, sino un mayor impacto sobre el bienestar.

Este estudio ha analizado la probabilidad de una reforma estructural o paramétrica, sujeto a un conjunto de factores. En el caso de reformas paramétricas, los ahorros y el ingreso son determinantes. La población mayor es determinante pero en forma positiva, mientras que la libertad económica y la política no son significativas. Para las reformas estructurales los mayores son positivamente significativos, mientras que la variable de libertad económica es positiva y la presión financiera también resulta relevante.

Estos resultados sobre los mayores no son del todo concluyentes. Este grupo si bien no tiene los canales a través de los cuales influir en la toma de decisiones públicas, sí podría aliarse con otros grupos para obtener alguna compensación. Por ejemplo, en el caso de las reformas estructurales en Bolivia, Gray, Pérez y Yáñez (1999) reportan que los mayores pensionados no cuentan con representación política, pero pudieron aliarse con la oposición parlamentaria, la cual no era mayoría, y también con los sindicatos, pudiendo obtener una compensación, aunque si bien fue marginal.

Aquí vale la pena mencionar que en América Latina y el Caribe la población de edad 65 años y más representaba en 1995 un cinco por ciento del total poblacional, mientras que en Europa, por ejemplo era de 15.34 por ciento. En esos países donde la población mayor representa un gran porcentaje, es más probable que puedan organizarse para influenciar la toma de decisiones públicas, ya que representan un conjunto de votantes atractivo para los políticos. Para América Latina el caso ilustrativo es el de Uruguay. Este país tiene en el continente una de las tasas de mayores más grandes junto con Estados Unidos y Canadá, y con niveles comparables a los europeos, con un 12.3 por ciento en 1995. Aquí, el proceso de reforma fue planeado desde 1985 y muy lejos de ser fácil, dado que los pensionados organizaron varios referendos sobre la propuesta gubernamental y ganándolos, pero no fue sino hasta 1995 que el proyecto de reforma fue aprobado y no sin haberse otorgado varias concesiones, incluyendo la participación del estado en los nuevos fondos, y dejando fuera del esquema a determinados grupos de interés (Mesa-Lago y Müller, 2002).

Parecería que la libertad económica fuese un determinante en la aplicación de reformas estructurales, aunque la credibilidad de los políticos involucrados debe tomarse en cuenta. Por ejemplo, en Perú el gabinete del Ejecutivo no explicó el proyecto de reforma a la población al considerarlo como una pérdida de tiempo, por lo que las sospechas y la falta de información fueron los principales argumentos en contra de las reformas, especialmente por parte de los sindicatos, y al final sólo pudo ser implementada con la ayuda de la élite empresarial, después de que el Congreso fue disuelto, y el índice de libertad política cayó a su nivel más bajo jamás (Mesa-Lago y Müller, 2002; Ortiz, Eyzaguirre, Palacios y Pollarolo, 1999). Aunque las reformas de los noventa ocurrieron en un ambiente de libertad económica, también se dieron bajo una estructura política con una mayoría disciplinada del partido gobernante, ante el debilitamiento de los sindicatos y el otorgamiento de concesiones (Huber y Stephens, 2000). Además, las sociedades latinoamericanas y del Caribe se encuentran fragmentadas, inhibiendo un nivel adecuado de organización; Por ejemplo, Dayton-Johnson (2000) muestra para México que la heterogeneidad social y la desigualdad tienen un impacto negativo sobre el desempeño grupal y la cooperación comunitaria.⁴

Habría que hacernos la misma pregunta que se hace Rodrick (1996): ¿Por qué existe la necesidad de proteger a las reformas de la gente, si se supone que están diseñadas para mejorar su bienestar? Dado que algunos grupos de interés obtienen mayores beneficios que otros, las políticas públicas podrían diseñar mecanismos de compensación si previamente existe una adecuada identificación de ganadores y perdedores, acompañado de la credibilidad que los políticos impriman, de hacer transparente los procesos y que la información fluya de forma libre y accesible.

⁴ De acuerdo a la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, levantada por la Secretaría de Gobernación en México en 2001, el 51 por ciento de la población encuentra que es difícil organizarse, mientras que el 85 por ciento manifiesta que no han participado en ninguna organización. Como contraste, en los países nórdicos el 85 por ciento de la población se encuentra afiliado a algún tipo de organización.

Referencias

- Ai-Camp, Roderick, ed.** *Citizens Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.
- AISS.** *Trends in Social Security*. Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), varios años.
- Alesina, Alberto, y Allan Drazen.** “Why are Stabilizations Delayed?”. *American Economic Review* 81, no. 5 (1991): 1170-1189.
- Ayala, Ulpiano.** “Qué se ha Aprendido de las Reforma Pensionales en Argentina, Colombia, Chile y Peru”. Office of the Chief Economist Working Paper 330. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1995.
- Banco Mundial.** *World Development Report 1991: The Challenge of Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994.
- Banco Mundial.** *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2002.
- Barro, Robert.** *Determinants of Economic Growth: A Cross-country Empirical Study*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1997.
- Brooks, Sarah M.** “Social Protection and Economic Integration: The Politics of Pension Reform in an Era of Capital Mobility”. *Comparative Politics Studies* 35, no. 5 (2002): 491-523.
- CISS.** *The Americas Social Security Report 2002: Financial Problems and Options for a Solution*. Mexico: Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), 2003.
- Dayton-Johnson, Jeff.** “Determinants of Collective Action on the Local Commons: A Model with Evidence from Mexico”. *Journal of Development Economics* 62, no. 1 (2000): 181-208.
- CEPAL.** *Demographic Bulletin Latin America and Caribbean: Population Estimates and Projections, 1970-2050*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1998.
- Edwards, Sebastian, y Daniel Lederman.** “The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: the Case of Chile”. En *Going Alone: the Case for Relaxed Reciprocity*. Editado por Jagdish N. Bhagwati. Washington, D.C., 1998.
- Fernández, Raquel, y Dani Rodick.** “Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty”. *American Economic Review* 81, no. 5 (1991): 1146-1155.
- FMI.** *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional (FMI), varios años.
- Freedom House.** *Freedom in the World: Annual Survey of Freedom Country Scores*. Washington, D.C.: Freedom House. Disponible en línea en www.freedomhouse.org, 2005.
- GAO-United States Government Accountability Office.** “*Issues in Evaluating Reform Proposals. Statement of Barbara D. Bovbjerg*”. Documento presentado en la Comisión Especial para el Envejecimiento, U.S. Senate, Diciembre 2001.
- Gill, Indermit S., Truman Packard, y Juan Yermo.** *Keeping the promises of social security in the Americas*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.
- Gray, George, Ernesto Perez, y Ernesto Yañez.** “La Economía Política de Reformas Institucionales en Bolivia”. IADB Research Network Working Paper R-350. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1999.
- Greene, William.** *Econometric Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall Inc, 2003.
- Gwartney, James, y Robert Lawson.** *The Fraser Institute: Economic Freedom of the World, 2002 Annual Report*. Vancouver, Canada: The Fraser Institute, 2002.
- Huber, Evelyne, y John D. Stephens.** “The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective”. United Nations Research Institute for Social Development Occasional Paper No. 7. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas, 2000.
- James, Estelle, y Sarah M. Brooks.** “The Political Economy of Structural Pension Reform”. En *New Ideas About Old Age Security*. Editado por Robert Holzmann y Joseph Stiglitz. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2001.
- Lora, Eduardo, y Ugo Panizza.** “Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny”. IADB, Research Department Working Paper 470. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2002.
- Mesa-Lago, Carmelo, y Katharina Müller.** “The Politics of Pension Reform in Latin America”. *Journal of Latin American Studies* 34, no. 3 (2002): 687-715.
- Mulligan, Casey B., y Xavier Sala-i-Martin.** “Social Security in Theory and Practice (II): Efficiency Theories, Narrative Theories, and Implications for Reform”. Economics Working Papers 385, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, 1999.
- New York Times.** “Huge Strike by Public Workers Paralyzes France”. Mayo 14, 2003.

Ortiz, Gabriel, Hugo Eyzaguirre, Rosa M. Palacios, y Pierina Pollarolo. “La Economía Política de las Reformas Institucionales en el Perú: los Casos de Educación, Salud y Pensiones”. IADB, Research Network Working Paper R-349. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1999.

Packard, Truman. “Pooling, Saving, and Prevention – Mitigating the Risk of Old Age Poverty in Chile”. Policy Research Working Paper 2849. Banco Mundial, 2002.

Razin, Assaf, Efraim Sadka, y Phillip Swagel. “The Wage Gap and Public Support for Social Security”. *American Economic Review* 92, no. 2 (2002): 390-395.

Rodrick, Dani. “Understanding Economic Policy reform”. *Journal of Economic Literature* 34, no. 1 (1996): 9-41.

The Economist. “Huge Strike by Public Workers Paralyzes France”. Mayo 13, 2003a.

The Economist. “Wanted: A New Regional Agenda for Economic Growth”. Mayo 24, 2003b.

Wang, Lu, y Otto A. Davis. “Freedom and Other Variables in the Choice of Public Pension Systems”. *Public Choice* 114, no. 3-4 (2003): 361-385.

Wei, Shang-Jin. “Gradualism Versus Big-Bang: Speed and Sustainability of Reforms”. *Canadian Journal of Economics* 30, no. 4 (1997): 1234-1247.

Whitehouse, Edward. “Administrative Charges for Funded Pensions: An International Comparison and Assessment”. World Bank Social Protection Discussion Paper 16. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2000.

Anexo

Estadísticas Básicas

	Panel (N=396)			Cross-section (N=32)			Fuente
	Media	Mediana	Desv. Est.	Media	Mediana	Desv. Est.	
Cuentas Individuales	0.1691	0	0.3575	0.372	0	0.4918	A
Paramétrica	0.2626	0	0.4406				A
Ingreso	7.96	8.00	0.9891	7.95	8.00	1.01	B
Ahorro	16.56	17.11	6.97	6.40	7.40	3.50	B
Mayor	5.75	4.87	2.63	5.73	4.87	2.64	B
Seguridad	6.46	7.40	3.42	16.06	16.30	5.70	B
Política	2.51	2.30	1.37	2.52	2.51	1.24	C
Economía	5.97	5.92	1.04	5.98	5.96	0.8429	D
Déficit	-0.88	-0.001	3.55	-0.91	-0.001	3.57	B

Fuentes:

A) AISS (varios años).

B) Banco Mundial (2003).

C) Freedom House (2005).

D) Gwartney, Lawson y Lawson (2002).