

Social Security Reform

Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America

Pension Reform in Latin America is Incomplete - Greater Access is Needed to Prevent Poverty in Old Age

WASHINGTON, May 3, 2004— Latin America's more than decade-long experience with pension reform has delivered significant fiscal, social and financial benefits, but the failure to extend access to social security and private pensions to a broader segment of society has been a major disappointment, according to a new World Bank report.

An advance conference edition of the report, *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, finds that Latin American governments that have undertaken structural overhauls to their national pension systems have improved their budget position, made public pensions more equitable, and encouraged savings and investment. Yet across the region, coverage of social security and private pensions remains stubbornly low, and in many cases the costs of reforms have been higher than expected.

"Social security reform in Latin America has fundamentally remade systems that were bloated and inequitable," said **Guillermo Perry, World Bank Chief Economist for Latin America and the Caribbean**. *"But the failure to extend social security coverage to a broader segment of society makes it premature to call the reforms a success. Old age poverty remains a significant risk for the region's citizens."*

The study assesses the region's experience with structural reforms to social security. Purely defined benefit, pay-as-you-go (PAYG) public pension systems –in which the pensions paid to the elderly are financed by taxes paid by current workers-- have been substantially downsized, and mandatory individual savings accounts and voluntary pension plans have been added in a process known as the "multi-pillar approach" to pension reform. Beginning with Chile in 1981, 12 Latin American countries have adopted this approach.

The authors find that pension reforms in the region can count many successes. Fiscal sustainability has been improved by reducing the overly generous benefits paid under the old systems. Although transition costs have been higher than expected in some cases, reforms have generally had a positive effect on government finances.

Reforms have encouraged capital market development by channeling savings into investments in privately managed pension funds. The size of pension fund assets as a share of GDP in the region has almost doubled in just five years. Improvements in equity have also resulted from the reforms, as governments have reduced the generous benefits that required regressive transfers from poorer to richer workers under the old systems. Benefit levels are now more closely linked to contributions, providing incentives for workers to participate in the systems. Nevertheless, persistently low coverage

remains an obstacle to further improving equity and reducing old age poverty.

"Government has a crucial role to play in preventing old age poverty . Social security and private pension systems cannot be considered successful if only one in five workers participates, as is the case in several countries that have undertaken reforms," said **Indermit Gill, Economic Adviser in the Bank's Poverty Reduction and Economic Management Network and a co-author of the report.** *"Governments in the region must pay closer attention to this coverage gap to further improve the poverty-prevention function of social security."*

The authors cite several reasons for the disappointingly low coverage rates. Workers face unnecessarily high mandatory contributions in most countries. High contribution rates can discourage particularly the young and poor from participating in the mandatory system. Workers do not seem to perceive the pension funds available under the new systems as more attractive than alternative savings vehicles. Returns have been high in most countries in the region, but also quite volatile, and the pension funds' heavy investment in government debt makes them appear risky.

"Pension funds invest heavily in domestic government debt in many countries, leaving them insufficiently diversified and excessively exposed to sovereign risk," said **Juan Yermo of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and a co-author of the report.** *"The pension fund industries in most reform countries are costly oligopolies that do not respond to investor' preferences."*

While individual savings accounts serve primarily to smooth consumption patterns once workers retire, there is evidence that workers prefer that government provide only a minimal benefit level to insure against old age poverty. In a specially designed survey commissioned for the report, the social security contributions of Chilean workers of average incomes were found to decrease sharply after they qualify for the minimum pension guarantee, revealing a preference for government to insure against old age poverty, but to leave workers free to invest the rest of their savings on their own.

"Far from being short-sighted when it comes to saving for retirement, we found that workers make rational decisions based on their available retirement savings options," said **Truman Packard, Senior Economist in the Bank's Latin America and Caribbean Regional Office and a co-author of the report.** *"Governments should consider worker preferences when designing pension systems."*

The study argues for increased attention to the poverty-prevention function of social security and a less prominent, even transitory role for mandated private savings. The authors argue that Latin America has not paid enough attention to pillars "zero" or "one", whose main purpose is to prevent poverty in old age, or to "pillar three" (voluntary savings), and that excessive attention has been paid to "pillar two" (mandated individual savings into private accounts).

The report notes that because many Latin American countries have only recently undertaken reforms, the study should be considered a preliminary assessment, rather than a definitive evaluation. Pension reforms are still in progress in most countries in the region, and it would be premature to rule on their success or failure. The authors hope that their work will contribute to the debate on social security reform in the region and provide guidance for policymakers in countries attempting to improve reforms already underway, as well as those that are considering structural reform.

The report will be discussed in an [international conference on pension reform organized by the Bank](#)

Reforma de la Seguridad Social

Cumpliendo la promesa de seguridad social en América Latina y el Caribe

La reforma de pensiones en América Latina está incompleta - Se necesita ampliar la cobertura para evitar la pobreza en la vejez

WASHINGTON, a 3 de mayo de 2004 -- La reforma del sistema de pensiones a lo largo de más de una década le ha brindado a América Latina importantes beneficios fiscales, sociales y financieros, pero el fracaso en la extensión de la previsión social y las pensiones privadas a un segmento más amplio de la sociedad ha sido decepcionante, sostiene un nuevo informe del Banco Mundial.

La edición anticipada del informe ***La promesa de seguridad de los ingresos en la vejez en América Latina*** (*Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America* en su título original), indica que los gobiernos de la región que han encarado la reorganización estructural de sus sistemas de pensiones nacionales mejoraron su situación presupuestaria, lograron sistemas de previsión pública más equitativos y fomentaron los ahorros y las inversiones. No obstante, sostiene que la cobertura de la seguridad social y de las pensiones privadas continúa siendo persistentemente baja en la región en general y los costos de las reformas en muchos casos han sido más altos de lo previsto.

"En esencia, la reforma de la seguridad social reconstruyó sistemas que eran muy abultados y poco equitativos", señaló **Guillermo Perry, Economista en Jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe.** *"Sin embargo, es prematuro decir que las reformas fueron exitosas, dado que fracasaron en extender la cobertura de la seguridad social a un segmento más amplio de la sociedad y así la pobreza en la vejez sigue siendo una amenaza para los ciudadanos de la región".*

En el estudio se analiza la experiencia de la región con las reformas estructurales de la seguridad social. Hubo una significativa reducción de los sistemas de pensiones públicas basados en regímenes de pago con cargo a los ingresos corrientes. It says thaty prestaciones claramente definidas, en el cual las pensiones que reciben los ancianos se financian mediante las contribuciones de los trabajadores activos. A su vez se incorporaron cuentas de ahorro individuales obligatorias y planes de jubilación voluntarios en un proceso que se conoce como el "enfoque de pilares múltiples" frente a la reforma del sistema de pensiones. Chile fue pionero en la adopción de este enfoque en 1981 y 12 países de América Latina siguieron sus pasos.

Los autores constatan que las reformas del sistema de pensiones en la región tuvieron numerosos resultados positivos. Por una parte, mejoró la sostenibilidad fiscal al disminuir las prestaciones en exceso generosas que se cancelaban en los sistemas antiguos y si bien los costos de transición en algunos casos fueron más altos de lo previsto, los efectos de las reformas en las finanzas fiscales en general fueron positivos.

Por otra parte, las reformas incentivaron el desarrollo de mercados de capital al encauzar los ahorros

hacia inversiones en fondos de pensiones administrados por el sector privado. El volumen de los activos que poseen los fondos de pensiones como proporción del PIB casi se duplicó en la región en el transcurso de sólo cinco años. Las reformas también permitieron mejorar la equidad, ya que los gobiernos recortaron las prestaciones generosas del sistema antiguo que necesariamente dependían de transferencias regresivas de los trabajadores más pobres a los más ricos. Los niveles de las prestaciones hoy tienen una relación más directa con los aportes realizados, lo que estimula la participación de los trabajadores en el sistema. No obstante, la persistente baja cobertura continúa siendo un obstáculo para mejorar aun más la equidad y reducir la pobreza entre los ancianos.

"El gobierno desempeña un papel primordial en prevenir la pobreza en la vejez. No se puede considerar que los sistemas de seguridad social y pensiones privadas sean exitosos si sólo uno de cada cinco trabajadores participa en ellos, como sucede en varios países que han emprendido reformas", indicó **Indermit Gill, Asesor Económico de la Red de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica del Banco Mundial y coautor del informe.** *"Los gobiernos de la región deben prestar más atención a este déficit de cobertura si desean seguir mejorando el papel que desempeña la seguridad social en la prevención de la pobreza."*

Los autores mencionan varias razones para las decepcionantes bajas tasas de cobertura. Los trabajadores deben pagar tasas de aportación innecesariamente altas en la mayoría de los países, lo que puede desincentivar la participación en el sistema, en particular de parte de la población joven y los pobres. También constatan que los trabajadores aparentemente no consideran que los fondos de pensiones existentes en los nuevos sistemas sean más atractivos que los medios de ahorro alternativos y si bien la rentabilidad ha sido elevada en la mayoría de los países de la región, también ha sido muy volátil. Por otra parte, debido a sus fuertes inversiones en deuda pública, los fondos aparentan ser riesgosos.

"Los fondos de pensiones de muchos países invierten elevados montos en la deuda pública nacional, lo cual los vuelve insuficientemente diversificados y excesivamente expuestos al riesgo político", declaró **Juan Yermo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y coautor del informe.** *"En gran parte de los países reformadores, las industrias de los fondos de pensiones son oligopolios que no responden a las preferencias de los inversionistas".*

Mientras las cuentas de ahorro individuales sirven en primer lugar para uniformar los patrones de consumo cuando los trabajadores jubilan, la evidencia indica que los trabajadores prefieren un nivel de prestación sólo mínimo de parte del gobierno para asegurarlos contra la pobreza en la vejez. En una encuesta de diseño especial encargada para el informe, se constató que los aportes a la seguridad social de los trabajadores chilenos de ingresos medios disminuían bruscamente una vez que éstos calificaban para el plan de jubilación mínima, lo que indica que es preferible que los gobiernos aseguren a su población contra la pobreza en la vejez, pero dejen a los trabajadores en libertad para invertir por cuenta propia el resto de sus ahorros.

"Lejos de tener falta de previsión cuando se trataba de ahorrar para su pensión, constatamos que los trabajadores deciden racionalmente entre las opciones que tienen disponibles para ahorrar para la jubilación", señaló **Truman Packard, Economista Senior de la Oficina Regional del Banco para América Latina y el Caribe y coautor del informe.** *"Los gobiernos deberían tener en cuenta las preferencias de los trabajadores cuando diseñan los sistemas de pensiones".*

El estudio sostiene que la seguridad social debe prestar más atención a la función de prevenir la pobreza y menos a la del ahorro previsional obligatorio, función esta última que puede ser incluso transitoria. Los autores argumentan que América Latina no ha prestado suficiente atención a los pilares "cero" o "uno", cuyo fin primordial es evitar la pobreza en la vejez, o al "pilar tres" (ahorros voluntarios), pero que ha prestado demasiada atención al "pilar dos" (ahorro individual obligatorio en cuentas privadas).

El informe advierte que sus evaluaciones tienen un carácter preliminar y en ningún caso son conclusiones definitivas, ya que muchos países de América Latina han emprendido sus reformas sólo recientemente. Las reformas al sistema de pensiones todavía están en marcha en gran parte de los países y sería prematuro decretar que han sido un éxito o un fracaso. Los autores esperan que su trabajo sea un aporte al debate sobre el tema de la reforma de la seguridad social en la región y sirva de orientación tanto para las autoridades responsables en los países que intentan mejorar las reformas que ya están en progreso como para aquellas que están considerando emprender reformas estructurales.

El informe se analizará en una [conferencia internacional sobre la reforma de los sistemas de pensiones](#) organizada por el Banco que se realizará en Bogotá el 22 y 23 de junio.

Todos los documentos en inglés a menos que se indique lo contrario