



## El lío pensional: UN PROBLEMA MUNDIAL

Desde 1993 la legislación colombiana ofrece a todo afiliado la opción de escoger entre un sistema de reparto con capitales de cobertura a cargo del ISS y un sistema de capitalización administrado por los fondos de pensiones privados; el primero alude al principio financiero de beneficios definidos, en el cual las reglas se establecen con base en simulaciones sobre la evolución más probable de las variables demográficas y macroeconómicas, y el segundo, es un sistema de *contribución definida*, en el cual el retorno final del ahorro realizado por el trabajador depende fundamentalmente del tiempo que permanezca en el sistema y del rendimiento de largo plazo que obtenga el portafolio que se forme con los aportes de los afiliados.

Recientemente, el tema pensional ha llamado la atención de analistas y gobierno; entre los puntos básicos de la discusión sobresalen el de la inviabilidad financiera del sistema pensional de reparto a cargo del ISS y el de la necesidad de reformar estructuralmente el actual esquema de seguridad social en pensiones<sup>1</sup>.

Con el fin de enriquecer el debate y mostrar que la situación por la que atraviesa nuestro sistema pensional de reparto no es ajena a las tendencias de países en similares condiciones, en esta nota se examinan algunos elementos de la experiencia internacional, que dan cuenta de las medidas adoptadas por los gobiernos con el fin de garantizar la viabilidad de largo plazo de sus sistemas pensionales.

### Primeras enseñanzas

<sup>1</sup> En la Semana Económica No. 206 de la Asobancaria se realizó un análisis detallado de la falta de viabilidad financiera del sistema pensional de reparto.

Los sistemas tradicionales de pensiones en muchos países del Latinoamérica, Europa y la antigua cortina de hierro demostraron que los esquemas estatales de protección a la vejez basados en el pago de pensiones con los recursos provenientes de las cotizaciones corrientes presentaban enormes deficiencias.

Los gobiernos de estos países entendieron que la maduración del sistema de reparto suele generar pasivos pensionales de tal magnitud que no pueden ser atendidos sin incrementar las tasas de cotización (lo cual crea un incentivo negativo al desarrollo del mercado laboral formal) o sin llevar a cabo significativas transferencias fiscales, que terminan por ser fuentes crecientes de déficit fiscal, reducción de gasto prioritario (en educación, infraestructura y servicios de salud), inflación y menores tasas de crecimiento.

Algunos estudios<sup>2</sup> señalan las dificultades y las razones que han motivado a algunos países a realizar ajustes estructurales en sus esquemas de pensiones públicos:

\* Los sistemas pensionales de reparto están llamados al desequilibrio financiero en el largo plazo. Esta problemática ha sido el resultado de dos factores; de una parte, porque el beneficio recibido es superior a la capitalización de las cotizaciones realizadas y, de otra, por el impacto inexorable de la transición demográfica sobre sus resultados operacionales. En tanto que durante el siglo XIX y buena parte del XX la población mundial creció a tasas elevadas, la tendencia que se registra desde hace más de 30 años es la contraria. Miremos las cifras de nuestro país. Mientras la

<sup>2</sup> -Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis*. 1994

-Fondo Monetario Internacional, *Pension Developments and Reforms in Transition Economies*. 1998

-NBER, *After Chile, what? Second-Round Pension Reforms in Latin America*. 1997.

- Fondo Monetario Internacional, *Pension Regimes and Saving*. 1997.

esperanza de vida al nacer era en 1950 de 48.9 para hombres y 52.3 para mujeres, hacia el 2025 serán 73.2 y 79.6, respectivamente. Y en tanto que en 1950 la tasa bruta de natalidad era de 48 x 1000 habitantes, en 2025 habrá caído a 19 x 1000.

El efecto combinado de mayores expectativas de vida y menores tasas de natalidad es el envejecimiento de la población. Las proyecciones demográficas permiten concluir que la población colombiana mayor de 70 años crecerá, entre 1975 y el 2025, el doble de aquella en edad de trabajar.

Lo anterior se traduce en una distribución regresiva del ingreso, tanto entre una misma generación como entre distintas generaciones; lo primero porque se sustraen recursos de las familias pobres en beneficio de los jubilados de mayor ingreso; y lo segundo porque, en la medida en que con el paso de los años las cotizaciones aumentan, se incrementa el consumo de las primeras generaciones de afiliados, en detrimento de las posteriores.

- Pese a que los sistemas de reparto, por definición, deberían estar totalmente financiados, en la práctica ha sucedido todo lo contrario; la incertidumbre de la tasa de rentabilidad futura, los años que vivirá el trabajador y el perfil de los ingresos por edades han evidenciado la necesidad de inyección de recursos propios adicionales a los aportes de los cotizantes.

- En los primeros años de un plan de reparto, los costos parecen muy bajos (generando superávit), pero a medida que pasa el tiempo, la deuda pensional implícita aumenta significativamente y ha tenido que pagarse por medio de impuestos más altos y, a costa de la reducción de beneficios.

- Como el sistema de reparto rompe el vínculo entre los beneficios y las aportaciones, ha conducido en algunos casos a la evasión y a distorsiones de la oferta de trabajo, especialmente en países en desarrollo que tienen un sector informal de considerable tamaño y poca capacidad para exigir el pago de impuestos.

- Los sistemas de reparto representan una oportunidad perdida de aumentar el ahorro a largo

plazo mediante planes obligatorios financiados de gran magnitud. Sí el efecto anterior no es corregido oportunamente con mayor ahorro público, las repercusiones son desfavorables en términos de la productividad y el crecimiento económico.

- Cuando las poblaciones son jóvenes y los sistemas no han llegado a la madurez, la cobertura se puede extender fácilmente a grupos más jóvenes y existen los incentivos para ofrecer beneficios más generosos (porque los costos son más bajos). A medida que la población avanza en edad y los sistemas llegan a la madurez, no es tan fácil llevar a cabo la ampliación de la cobertura y en muchos casos los beneficios se tornan imposibles de pagar.

Con estas experiencias, el Banco Mundial (1994) señala la necesidad de deslindar el propósito de suministrar seguridad económica en la vejez con el de redistribuir el ingreso. Para atender el cumplimiento de la primera función propone la creación de un sistema de capitalización individual supervisado por el Estado, pero administrado por el sector privado. De la misma manera, el estudio deja clara la comprobación de la ineficiente misión cumplida por el Estado como administrador de las reservas de los sistemas pensionales tradicionales.

En el caso colombiano, el sistema de capitalización individual está concebido dentro de los principios de solidaridad en beneficio de los más pobres: existe una cotización suplementaria del 1% a cargo de los afiliados que devenguen más de cuatro salarios mínimos. Estos recursos, complementados con las transferencias fiscales (cuya cuantía no puede ser inferior a la obtenida con la cotización individual) constituyen el Fondo de Solidaridad Pensional, que otorga subsidios para que los trabajadores de bajos recursos puedan efectuar las cotizaciones a la tasa exigida por la Ley.

### Un vistazo a las reformas

Con base en algunos análisis realizados recientemente<sup>3</sup>, hicimos el cuadro 1 que registra

<sup>3</sup> - Banco Mundial, *Taking Stock of Pension Reforms Around the World*. 1999.

las principales medidas adoptadas por algunos países con el fin de reformar estructuralmente sus sistemas pensionales: incrementos en la edad de jubilación, aumentos en la tasa de contribución, eliminación de los regímenes pensionales especiales, sinceramiento del pasivo pensional del sistema público de pensiones y, en términos generales, propiciar las condiciones para avanzar hacia esquemas sin dualidad, garantizando un sólido sistema de capitalización a cargo de los fondos de pensiones privados.

Este conjunto de medidas ha generado un amplio debate público que no debe ser eludido; en opinión de la Asobancaria, las reformas estructurales al sistema de seguridad social en pensiones deberían encaminarse en esa línea.

La otra posibilidad consiste en mantener un esquema dual que, mediante la afiliación de nuevos cotizantes al sistema de reparto, evite problemas de corto plazo en su flujo de caja. En este sentido, se estaría resolviendo un problema de caja y no de solvencia, que termina por ahondar el problema.

En efecto, resulta mucho más costoso financiar el flujo de caja del ISS capturando nuevos aportantes, que hacerlo mediante una operación de endeudamiento explícito a largo plazo en condiciones de mercado.

**Cuadro 2**  
**Rentabilidad implícita real por año (porcentaje)**

Escenario	Rentabilidad implícita
Financiación deuda pública	5,5%
Retención y promoción de nuevos afiliados	6,6% - 12%

*Fuente: Ayala y Helmsdorff (1996)*

*Rentabilidad implícita: tasa de retorno a la cual se igualan los valores presentes de los flujos de beneficios y contribuciones.*

*Supuesto: rentabilidad real anual del 4%*

- Klaus Schmidt-Hebel, *Latin America's Pension Revolution: a Review of Approaches and Experience*.1999.

-OECD, *Pension Reform: Lessons From Latin America*. 1999.

Como lo demuestra un estudio de Ayala y Helmsdorff (1996), este financiamiento podría obtenerse a tasas inferiores a las del costo financiero implícito que genera la retención y promoción de nuevos afiliados al ISS (cuadro 2). Obsérvese que entre mayor es la rentabilidad implícita (la requerida para autofinanciar las prestaciones), mayor es el costo en el que incurre el gobierno.

Además de las alternativas analizadas anteriormente, resulta de primer orden contar con una estructura eficiente de pensiones que, pese a que garantice que los beneficios de protección de la población sean generosos, no implique que las fuentes de financiación resulten insuficientes para garantizar su viabilidad financiera en el largo plazo.

**Cuadro 1**  
**Reformas pensionales en algunos países**

País	Reforma
<b>Argentina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento del sistema de capitalización individual y marchitamiento del sistema de reparto; las funciones del sistema de reparto se limitaron a garantizar la pensión de sus afiliados hasta el momento de la reforma y se prohibió la afiliación de nuevos trabajadores al sistema público.</li> <li>- Se incrementó la edad de jubilación a 60 años para mujeres y 65 años para hombres.</li> <li>- Se eliminaron los regímenes pensionales especiales.</li> <li>- Las tasas de contribución se incrementaron al 15%.</li> </ul>
<b>Brasil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento del sistema de capitalización individual.</li> <li>- Incremento en las tasas de contribución del 11% al 20-25% de acuerdo al nivel salarial.</li> <li>- Se garantizaron las condiciones para que los trabajadores pudieran escoger libremente entre los dos sistemas (reparto y capitalización individual) que aún son complementarios.</li> </ul>
<b>Chile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marchitamiento del sistema de reparto y fortalecimiento del sistema de capitalización individual.</li> <li>- Se eliminaron los sistemas de pensiones especiales.</li> <li>- Se sinceró el monto del pasivo pensional del sistema de reparto.</li> </ul>
<b>Venezuela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se creó el sistema de capitalización individual.</li> <li>- Se estableció como edad mínima de jubilación 60 años para hombres y mujeres.</li> <li>- Se estableció un tope de contribución de al menos 20 salarios mínimos (4 veces mayor que el anterior sistema)</li> <li>- La tasa de contribución se fijó en 12% (quienes devengan salario mínimo) y 13% para salarios superiores.</li> </ul>
<b>Uruguay</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El sistema de reparto se limitó a garantizar la pensión básica y se creó un sistema de capitalización individual.</li> <li>- Se estableció en 60 años la edad de jubilación para hombres y mujeres.</li> <li>- Se estableció como mínimo para jubilación, haber cotizado 35 años.</li> <li>- Se estableció como base de la pensión el promedio de los salarios de los últimos diez años.</li> </ul>
<b>Economías en transición/1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El debilitamiento del sistema de reparto se corrigió con la creación de sistemas de capitalización individual.</li> <li>- Se incrementó la edad de jubilación a 62 - 67 años, para mujeres y hombres, respectivamente.</li> <li>- Se indexaron las mesadas pensionales a los índices de salarios oficiales.</li> <li>- Se eliminaron los sistemas de pensiones especiales.</li> <li>- Se adoptó una política promocional para aumentar el número de cotizantes en el sistema de reparto.</li> </ul>

Fuente: Banco Mundial, FMI, NBER; ver nota 2.

/1 Bulgaria, República Checa, Macedonia, Hungría, Polonia, Rumania, Eslovenia, Latvia, Kazachstan, Rusia y Ucrania.