



## La Realidad Fiscal

### Módulo 5 – El futuro de los sistemas de pensiones



**Director del curso**

Eduardo Lora

**Coordinador del curso**

Carlos Gerardo Molina

**Autores del módulo**Eduardo Lora  
Carmen Pagés

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es titular de todos los derechos de autor sobre la versión original de esta obra. El uso, transformación, reproducción, distribución y comunicación total o parcial de esta obra puede ser autorizado por el BID bajo los términos de una licencia, los cuales pueden consultarse en el siguiente enlace electrónico <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36550852>. Para los efectos de la licencia dicho enlace electrónico constituye el URI (Identificador Uniforme de Recurso). Esta licencia contiene restricciones y limitaciones de responsabilidad. Para el otorgamiento de la licencia se requiere, en todo caso, de un acuerdo escrito y firmado entre el BID y el licenciatario que incorpore los términos que aparecen en el enlace electrónico antes indicado. Para más información sírvase escribir a [PID-INDES@iadb.org](mailto:PID-INDES@iadb.org)

**Nota:** Las opiniones incluidas en los contenidos corresponden a los autores de los mismos y no reflejan necesariamente la opinión del Banco y del INDES.

## Índice

Introducción .....	4
Los sistemas tradicionales de pensiones y sus debilidades .....	5
Los nuevos sistemas de pensiones .....	15
Del problema de sostenibilidad financiera al problema fiscal .....	19
Las deficiencias de cobertura se agravaron .....	22
Vías abiertas.....	24
Fuentes y lecturas recomendadas.....	30

### Objetivos de Aprendizaje

- Identificar las características y analizar las deficiencias que suelen presentar los sistemas tradicionales de pensiones.
- Conocer los nuevos sistemas de pensiones y establecer las diferencias con los tradicionales, identificando las mejoras, deficiencias y retos.
- Establecer los efectos que generan los sistemas de pensiones sobre la política fiscal.

### Preguntas para Activar Conocimientos Previos

- ¿Podría explicar las diferencias entre un sistema de pensiones tradicional vs un sistema de pensiones de capitalización individual?
- En relación a los sistemas de pensiones de capitalización individual ¿podría señalar qué países en América Latina lo implementaron?
- ¿Podría indicar los elementos que contribuyeron a definir un sistema de pensiones de capitalización individual frente a los sistemas tradicionales?

## Introducción

El modelo de seguridad social que se estableció en forma predominante en América Latina en la primera mitad del siglo XX era parte de un pacto social que consistía en que el gobierno protegía a las empresas, las empresas protegían a los trabajadores, y trabajadores y empresas contribuían conjuntamente a mejorar las condiciones sociales financiando los sistemas de seguridad social y los programas de capacitación laboral ofrecidos a los trabajadores formales, dejando al gobierno el financiamiento de los servicios de protección social para el resto de la población.

Bajo ese pacto, inspirado en el modelo que estableció Bismark en Alemania a fines del siglo XIX, se crearon los empleos y el crecimiento económico hasta fines de la década de 1970 y se consiguió ofrecer seguridad social en pensiones a los trabajadores formales y sus familias. Ese pacto se resquebrajó desde entonces. El crecimiento de las empresas fue muy insuficiente para absorber la nueva fuerza de trabajo, que terminó ocupándose crecientemente en

*Para saber más...*

*Sistemas de Pensiones.*

*Web:*

[http://campus.usal.es/~revistas\\_trabajo/index.php/](http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/)

[0213-](#)

[2087/article/viewFile/577](#)

[2/5803](#)

actividades informales. Al madurar los sistemas de pensiones tradicionales, se hizo evidente el creciente desbalance entre los egresos por pagos de pensiones y los ingresos por contribuciones de los trabajadores activos. También se hizo evidente la insuficiencia de los escasos servicios de protección social para los trabajadores no cubiertos por los beneficios de los empleos formales.

De esta forma, desde comienzos de la década de 1980, han surgido diversas reformas a los sistemas tradicionales de pensiones, que apuntan a un nuevo contrato social más incluyente y más a tono con las realidades económicas y con las demandas sociales. Actualmente

hay una variedad de sistemas de pensiones que son el objeto de estudio de este módulo, desde el sistema tradicional puro administrado por el gobierno que aún existe en algunos países, hasta sistemas basados íntegramente en cuentas de capitalización individual administradas por entidades financieras, siguiendo el modelo creado por Chile en 1981.

La diversidad y el carácter cambiante de los sistemas de pensiones ponen de presente que, en la mayoría de los países, si no en todos, aún está por alcanzarse un nuevo contrato social estable. Muy posiblemente, se mantendrá esa diversidad, puesto que son muy diferentes las condiciones demográficas, sociales, económicas y políticas de los distintos países.

En este módulo se analizan cuáles son las deficiencias que suelen presentar los sistemas tradicionales de pensiones, se discute si los nuevos sistemas resuelven esas deficiencias y se identifican los principales retos que aún enfrentan los sistemas de pensiones. Este módulo no se ocupa de los regímenes de pensiones especiales para los empleados públicos que existen en la mayoría de países.

## Los sistemas tradicionales de pensiones y sus debilidades

Los sistemas de pensiones tradicionales administrados por el sector público que aún existen en ocho países latinoamericanos (véase el Cuadro 1) son regímenes de afiliación obligatoria para los empleados del sector privado, en los cuales los beneficios de jubilación están definidos a partir del cumplimiento de ciertas condiciones.

*Sistemas Tradicionales de Pensiones*

*Sistemas de Reparto Simple de Beneficios Definidos:*

- *Las jubilaciones se pagan con las contribuciones de los afiliados activos.*

En estos sistemas, las pensiones de los jubilados se pagan, en principio, con las contribuciones que hacen los afiliados activos, por lo que reciben el nombre de sistemas de reparto simple de beneficios definidos. Este sistema tradicional contrasta con el sistema puro de capitalización individual al estilo chileno, que con ciertas variaciones ha sido adoptado por una decena de países, en el cual la administración está a cargo no del gobierno sino de entidades financieras (en general privadas).

Los sistemas tradicionales suelen presentar tres deficiencias que están estrechamente vinculadas: insostenibilidad financiera, baja cobertura y distorsión de los objetivos de solidaridad.

### **1. La insostenibilidad financiera**

Durante sus primeras décadas, los sistemas tradicionales cubrían holgadamente los pagos de jubilación con los ingresos por contribuciones puesto que eran pocos los jubilados. Pero a medida que maduraron, tendieron a ser deficitarios y, por no haber acumulado suficientes reservas, tuvieron que recurrir a transferencias realizadas a cargo del presupuesto.



#### **Ejemplo 1: Bolivia**

En Bolivia, en promedio en los tres años anteriores a la reforma de 1997, el gobierno hizo transferencias al sistema tradicional por 1% del PIB.



#### **Ejemplo 2: Uruguay y Argentina**

En Uruguay y Argentina, previo a las reformas de mediados de la década de 1990, parte de la recaudación del IVA se destinaba a financiar la creciente deuda de la seguridad social, y las necesidades

de transferencias adicionales del presupuesto público iban en aumento. En 1994, más de una tercera parte de los ingresos totales del sistema de pensiones de Uruguay provenían de recursos presupuestales.



### Ejemplo 3: Brasil y Venezuela

La situación no es muy diferente en los sistemas más maduros que no han sido reformados: en 2004, el sistema tradicional de pensiones de Brasil generó un déficit del 4,4% del PIB y el de Venezuela uno de 2,4% del PIB.

*El aspecto más crítico de sostenibilidad de varios de los sistemas tradicionales que fueron reformados no eran los déficits corrientes, o de caja, sino la acumulación acelerada de una deuda implícita con los futuros pensionados.*

El Banco Mundial ha calculado que, en ausencia de reforma, el sistema tradicional chileno habría tenido una deuda implícita en el 2001 por un valor del 125% del PIB, el boliviano habría tenido una deuda de más de 100% del PIB, y el uruguayo un monto de obligaciones cercano a 190% del PIB. Peor aún, estas deudas habrían crecido aceleradamente en las décadas siguientes, incluso en países que arrancaban con deudas menos alarmantes. Por ejemplo, la deuda implícita del sistema tradicional peruano se habría disparado de menos de 40% del PIB en el 2001 a más de 100% del PIB en el 2030, y la de Colombia habría pasado de cerca de 50% del PIB en 2001 a, aproximadamente, 170% del PIB en 2030.

### Cuadro 1. Modelos y características de los sistemas de pensiones

<i>Modelos de sistemas de pensiones</i>	Año de creación del nuevo sistema	Cobertura de afiliación <sup>a</sup> (%)		Contribuyentes en el sistema público (%) <sup>b</sup>	Población mayor de 65 años con pensión (%) <sup>c</sup>
		Antes de la reforma	Después de la reforma <sup>b</sup>		
<b>Modelo tradicional público</b>					
Argentina (desde 2009)		N.D.	N.D.	100	N.D.
Brasil		N.D.	45,2	100	85,9
Ecuador		N.D.	19,4	100	15,2
Guatemala		N.D.	20,2	100	11,3
Honduras		N.D.	18,9	100	N.D.
Nicaragua		N.D.	16,4	100	4,7
Panamá		N.D.	53,4	100	45,0
Paraguay		N.D.	8,5	100	19,6
Venezuela		N.D.	20,5	100	23,9
<b>Promedio modelo tradicional</b>			<b>25,3</b>	<b>100</b>	<b>29,4</b>
<b>Modelo de capitalización individual</b>					
Chile	1981	64	57,3	4	63,8
Bolivia (hasta 2010)	1997	12	10,5	0	14,7
México	1997	37	28	0	19,2
El Salvador	1998	26	20,1	5	14,5
República Dominicana	2003-06	30	14,2	6	10,9
<b>Modelo mixto con elección</b>					
Perú	1993	28	14,8	24	23,2
Colombia	1994	32	22,2	47	18,6
<b>Modelo mixto sin elección</b>					
Argentina (hasta 2008)	1994	50	24,3	14	68,3
Uruguay	1996	73	58,8	63	87,1
Costa Rica	2001	48	46,6	100 <sup>d</sup>	62,0
<b>Promedio sistemas reformados</b>		<b>40</b>	<b>29,7</b>	<b>26,3</b>	<b>38,2</b>
<i>Notas :</i>					
n.d. no disponible					
<sup>a</sup> En sistemas privados: porcentaje de la fuerza laboral cubierto por el sistema público antes de la reforma estructural, y conjuntamente por los sistemas privado y público en 2004; en sistemas públicos: porcentaje de la fuerza laboral cubierto en 2004 (excepto Brasil en 2003, Honduras en 2001, y Paraguay en 2000); excluye personas aseguradas con esquemas separados: las fuerzas armadas en todos los países, empleados públicos en algunos países, y otros pequeños grupos.					
<sup>b</sup> 2004					
<sup>c</sup> Entre 2000 y 2003					
<sup>d</sup> Todos los asegurados están en el sistema mixto.					
Fuente: Mesa-Lago, Carmelo. 2007. Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America. Oxford University Press.					

*El mayor problema de sostenibilidad de los sistemas tradicionales de pensiones es la creciente deuda implícita con los futuros pensionados.*

Las principales razones de estos enormes desequilibrios financieros son:



- la relación descendente entre contribuyentes y pensionados, y
- el desbalance entre las tasas de contribución y los montos de las pensiones en los sistemas tradicionales.

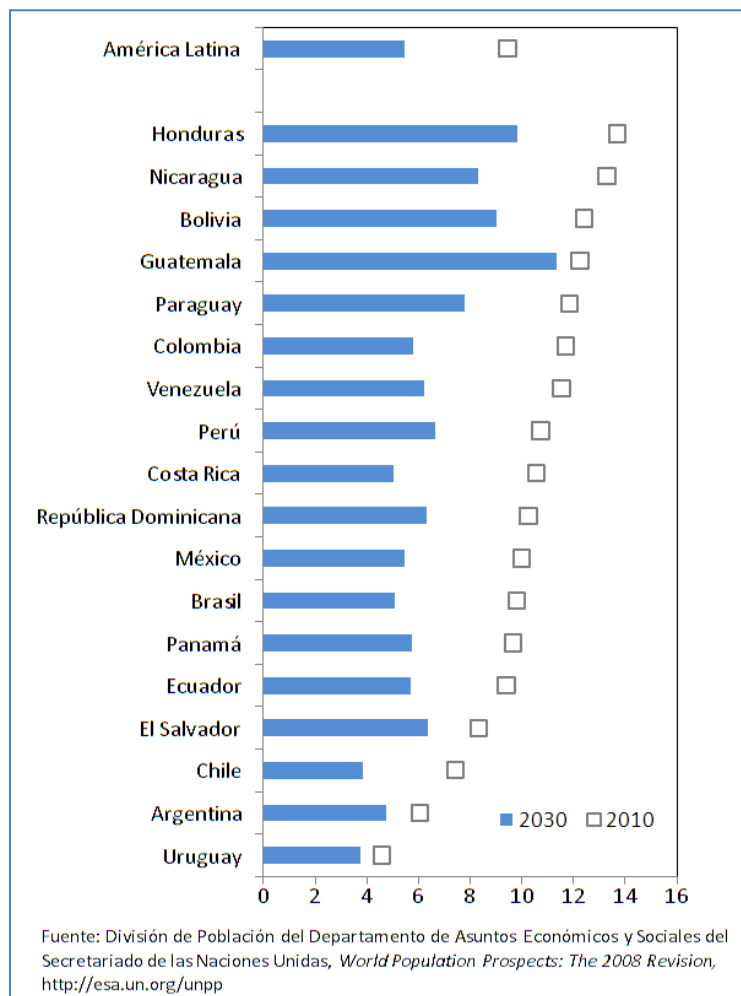
Veamos unos ejemplos en América Latina.



En relación al número de contribuyentes y pensionados.

En Perú, la relación entre el número de contribuyentes y el de pensionados pasó de 13 a principios de la década de 1980 a 3,2 hacia los años en que se reformó el sistema. De igual forma, con anterioridad a las reformas de mediados de la década de 1990, en Argentina había llegado a 1,6 contribuyentes por pensionado y en Uruguay a 1,4. La caída en la relación entre contribuyentes y beneficiarios se debe, en parte, al envejecimiento progresivo de la población asociado a la transición demográfica y, en parte, a la maduración de los sistemas de pensiones. En la mayoría de países de América Latina, fuertes caídas en la tasa de fecundidad y mortalidad han resultado en un rápido envejecimiento de la población. En Argentina, por ejemplo, en 1950 había 15,6 personas en edad productiva por cada persona mayor de 65 años. En 1995, esta relación había bajado a 6,6. En Chile y Uruguay, esta relación cayó de 13,9 y 7,8 respectivamente en 1950, a 9,7 y 5,2 en 1995. Las proyecciones demográficas indican que, para América Latina en su conjunto, la relación entre la población en edad de trabajar y la población mayor de 65 años bajará de 9,4 en el 2010 a 5,5 dos décadas más tarde. La caída será especialmente rápida en Chile, Colombia, Costa Rica y México (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Relación entre la población en edad de trabajar y la población mayor de 65 años, 2010 y 2030**



En relación al desbalance entre contribuciones y pensiones.

La maduración de los sistemas ha tenido una influencia aún más importante en la caída de la relación entre contribuyentes al sistema y pensionados. Esto debido a que en las primeras décadas de existencia de los programas, sólo una pequeña parte de los participantes recibía beneficios. Ello no habría sido un problema si inicialmente se hubiera establecido tasas de contribución compatibles con los beneficios de jubilación ofrecidos y se hubiera invertido bien los recursos acumulados. Pero no fue así.

Las contribuciones inicialmente fueron muy bajas, y aún lo son en la mayoría de los sistemas públicos: las contribuciones (que son pagadas en parte por las empresas y en parte por los trabajadores) son sólo 10,6% del salario en promedio en los países que mantienen el sistema tradicional; en Guatemala, Honduras y Venezuela son apenas 5,5, 3,5 y 6,7% respectivamente (Cuadro 2). En comparación, en Francia, la tasa de contribución es 16,3%. A pesar de estas modestas tasas de contribución, los sistemas públicos de pensiones en América Latina ofrecen beneficios de jubilación muy altos.

**Cuadro 2. Condiciones de funcionamiento de los sistemas tradicionales de pensiones**

	Edad de jubilación		Años esperados de goce de jubilación <sup>a</sup>		Tasa de contribución (%) <sup>b</sup>	Años de contribución	Salario base (años) <sup>c</sup>	Tasa de reemplazo (%) <sup>d</sup>
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres				
Argentina (2009)								
Brasil	60	65	21,9	15,8	28.00-31.00	12-15	n.d	n.d
Cuba	55	60	27,2	20,5	12.00	25	5	50/90
Ecuador	55	55	27,8	25,5	9.10-11.10	30	5	75/n.d
Guatemala	60	60	21,5	19,8	5.50	15	5	50/80
Honduras	60	65	22,2	16,2	3.50	15	3 o 5	50/80
Nicaragua	60	60	20,2	18,5	10.00	15	5	50/80
Panamá	57	62	25,1	19,0	9.50	15	7	60/100
Paraguay	60	60	20,0	17,6	12.50	25	3	100
Venezuela	55	60	25,6	19,4	6.75	14,5	5 o 10	40/n.d.
<b>Promedio</b>	<b>58,0</b>	<b>60,8</b>	<b>23,5</b>	<b>19,1</b>				

*Notas:* El cuadro presenta solo las condiciones más generales. Para mayores detalles véase Mesa-Lago (2007).  
n.d. no disponible  
<sup>a</sup> Años promedio como pensionado al momento del retiro.  
<sup>b</sup> Porcentaje del salario o ingreso contribuido por empleadores y trabajadores.  
<sup>c</sup> Últimos años de salario para estimar la base salarial de la jubilación.  
<sup>d</sup> Porcentaje aplicado a la base salarial para establecer la jubilación.

*Fuente:* Mesa-Lago, Carmelo. 2007. Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America. Oxford University Press.

*En los sistemas de pensiones tradicionales los beneficios de jubilación son excesivos en relación con las tasas de contribución, puesto que la edad de jubilación es muy baja, la tasa de reemplazo es muy alta y el período exigido de contribuciones es muy corto.*

Los beneficios de jubilación dependen, en esencia, de:

- la edad de jubilación, y
- la fórmula que relaciona el monto de la pensión con los salarios de base de las cotizaciones.

Los trabajadores se pensionan muy temprano en la mayoría de los sistemas públicos de la región: en promedio, la edad de jubilación de las mujeres es de 58 años y la de los hombres es 60,8, lo que implica 23,5 años de beneficios de jubilación para las mujeres y 19,1 para los hombres (teniendo en cuenta los años de vida esperados a partir de la edad de retiro). El monto de la pensión se establece usualmente como un porcentaje del salario base de los últimos años de

#### Tasas de Reemplazo

*Monto de la pensión establecida como porcentaje del salario base de los últimos años de contribuciones.*

contribuciones (conocido como “tasa de reemplazo”), siempre que se haya cumplido con un período mínimo de contribuciones. La tasa de reemplazo aumenta en la medida en que los años de cotización del trabajador exceden ese mínimo. En general, los sistemas públicos ofrecen elevadas tasas de reemplazo y exigen períodos de cotización muy cortos.



#### Tasas de Reemplazo

Por ejemplo, en varios países centroamericanos, basta cotizar durante 15 años para recibir pensiones equivalentes a 50% o más del salario; en Paraguay, se tiene derecho a 100% del salario promedio de los últimos tres años si se ha contribuido durante 20 años. (En comparación, en Francia, que tiene uno de los regímenes más generosos de Europa, se necesitan 37,5 años de cotización para obtener una tasa de reemplazo del 50%.) Además, como los salarios de base son el promedio de solamente los últimos años de cotización,

hay un incentivo a sub-declarar el salario y así evadir parcialmente las contribuciones durante la mayor parte de la vida laboral.

## 2. Baja cobertura

La segunda gran deficiencia de los sistemas tradicionales de pensiones de América Latina es la baja cobertura. Mientras que en los países desarrollados 90% de los trabajadores están afiliados a la seguridad social, se estima que en América Latina apenas 40% de la población económicamente activa estaba afiliada a los sistemas públicos de pensiones antes de las reformas y que, en los países donde estos sistemas no han sido reformados estructuralmente, la cobertura (según cifras de 2004) es de apenas 25% en promedio (Cuadro 1). Las deficiencias de cobertura no afectan por igual a todos los grupos socio-demográficos:

Deficiencias de Cobertura – Grupos Socio-Demográficos	
<b>Edad</b>	Los menores de 25 años contribuyen menos que aquellos en edades medias (25-55).
<b>Sexo</b>	Las mujeres participan menos que los hombres.
<b>Formación</b>	Los trabajadores con estudios universitarios participan más que los trabajadores con menos educación.
<b>Sectores</b>	La cobertura tiende a ser muy alta entre los trabajadores del sector público o manufacturero, mientras que los agricultores suelen estar ampliamente desprotegidos.

Las deficiencias de cobertura en los sistemas tradicionales responden, en muy buena medida, a la alta informalidad y las prácticas de evasión tributaria, puesto que estos sistemas solo cubren generalmente a los empleados del sector formal de la economía. También se aduce que las contribuciones son percibidas como un impuesto, puesto que no guardan mayor vinculación con los beneficios de jubilación, a los cuales se puede acceder con pocos años de afiliación.

### 3. Distorsión de los objetivos redistributivos del sistema

*Los sistemas de jubilación tradicional son redistributivos por naturaleza, ya que las contribuciones de los trabajadores corrientes están destinadas a pagar las pensiones de quienes están jubilados.*

En principio, hay fuertes elementos de progresividad y equidad incorporados en los sistemas de pensiones de beneficios definidos. Los más importantes son la fijación de pensiones mínimas y los tope máximos a la base salarial. Estudios basados en las características individuales y los patrones de comportamiento de personas de diferentes niveles de ingreso sugieren que la progresividad puede ser importante en un sistema "ideal", donde haya cobertura total y fidelidad en las contribuciones. Además, la progresividad teórica del sistema puede elevarse aún más mediante la fijación de tasas adicionales de contribución para los ingresos más altos, como ocurre en los sistemas tradicionales de Brasil y Ecuador (e incluso en el pilar público de los sistemas reformados de Colombia y Uruguay), o también mediante el establecimiento de un tope máximo al valor de las pensiones, como existe en Brasil, Costa Rica o Guatemala.

Sin embargo, los factores que operan en la dirección opuesta son mucho más fuertes. El más importante es que las pensiones de quienes tienen salarios mayores son más altas. Puesto que las contribuciones son muy bajas en relación con las pensiones, esto implica que hay un subsidio que beneficia a quienes reciben mayores jubilaciones. En la medida en que este subsidio es cubierto por el presupuesto general, es una redistribución del conjunto de los contribuyentes hacia los individuos de mayores ingresos. La regresividad también se agudiza por el método de cálculo de las pensiones con base en el salario de los últimos años de trabajo, ya

que la posibilidad de sub-declarar los salarios durante los años previos y contribuir fuertemente en los últimos años les reporta mayores beneficios a los trabajadores de altos ingresos que a los de bajos ingresos, quienes cuentan con menos margen para esas manipulaciones.

Por estas razones, las transferencias de recursos públicos a los sistemas tradicionales de pensiones son fuertemente regresivas en comparación con otros tipos de gasto público. Esto implica que la concentración del ingreso laboral, que de por sí es muy alta en todos los países latinoamericanos, se agudiza cuando se tienen en cuenta los pagos de pensiones del sistema público. Este fenómeno es especialmente marcado en Brasil, Paraguay y Bolivia (pero no era así en Uruguay y Argentina cuando se hicieron las reformas de mediados de la década de 1990).

## Los nuevos sistemas de pensiones



### El caso de Chile

Chile fue el primer país que reformó radicalmente el sistema de pensiones, mediante la creación en 1981 de un sistema de capitalización individual operado por fondos de pensiones privados, a los que fueron obligados a afiliarse todos los trabajadores activos. En este sistema, los beneficios de jubilación no están definidos previamente, sino que dependen del capital que logre acumular el trabajador hasta el momento de su jubilación, por lo que se los denomina sistemas privados de capitalización plena de contribución definida (por oposición a beneficios

*Sistema de  
Capitalización Individual  
(Chile)*

- *Los beneficios de jubilación dependen del capital acumulado por el trabajador al momento de la jubilación.*

definidos). Entre 1993 y 2004, otros nueve países establecieron sistemas de capitalización individual inspirados en el modelo chileno, aunque con algunas variaciones. En Bolivia, El Salvador, México y República Dominicana, las reformas establecieron que el sistema tradicional fuera sustituido a la postre por el nuevo sistema de capitalización, como en Chile. (Sin embargo, la nueva Constitución de 2009 en Bolivia decidió que el sistema de pensiones sea nacionalizado y opere con criterios de solidaridad y universalidad; la implementación de esta decisión se espera para el 2010). Colombia y Perú optaron por un modelo de sistemas paralelos, que permite a los trabajadores trasladarse de un sistema a otro bajo ciertas condiciones, mientras que Argentina (hasta el 2007), Costa Rica y Uruguay establecieron un sistema mixto donde no hay posibilidad de traslado y el sistema público garantiza una pensión básica para todos los afiliados a uno u otro sistema. (En 2007, el gobierno argentino permitió los traslados entre sistemas y, en diciembre de 2008, eliminó el sistema de capitalización y lo sustituyó por un sistema tradicional de reparto con administración pública). Los demás países mantienen sus sistemas públicos de reparto con beneficios definidos (aunque Ecuador, Nicaragua y Venezuela llegaron a expedir leyes de reforma para crear sistemas de capitalización, éstos no fueron puestos en funcionamiento). Varios de estos países han introducido cambios importantes a las condiciones de afiliación y beneficios del sistema de reparto. Brasil estableció un sistema de cuentas nacionales para los trabajadores privados afiliados al sistema (manteniendo la gestión pública) e inició un proceso de unificación de los regímenes para los funcionarios públicos.

Al crearse los sistemas de capitalización individual, se establecieron condiciones de jubilación y de contribuciones menos generosas que en los sistemas tradicionales:



- Las edades de jubilación son, en promedio, 60,5 años para mujeres y 62,8 para hombres.
- Las tasas de contribución se sitúan, en general, en un rango alrededor del 13% (en República Dominicana, donde es 8%, hay además una deducción sobre el rendimiento de los fondos). Argentina (hasta el 2008), Costa Rica y Uruguay son casos especiales debido a que todos los afiliados pertenecen a los dos sistemas: en Argentina, además del 7% de contribución al sistema privado había contribuciones hasta por 20% al sistema público; en Costa Rica, hay una contribución de 10,5% para el sistema público en adición a diversas tasas para el privado; y en Uruguay, en adición al 15% privado, hay contribuciones para el sistema público hasta por 16,5% (Cuadro 3).
- Puesto que en los sistemas privados los beneficios de jubilación se fijan al momento de retiro según el capital individual acumulado, no hay una tasa de reemplazo garantizada.
- Tampoco hay un número mínimo de años de contribución, excepto para poder gozar el beneficio de una pensión mínima. Este mínimo va desde 20 años en Chile, Colombia, Costa Rica y Perú, hasta 35 años en Uruguay. En caso de que el capital acumulado por el trabajador al cabo de estos años sea insuficiente, la pensión mínima está garantizada por el Estado en algunos países.

**Cuadro 3. Condiciones de funcionamiento de los sistemas de pensiones de capitalización individual**

	Edad de jubilación <sup>a</sup>		Años esperados de goce de jubilación <sup>b</sup>		Tasa de contribución (%)		Años de contribución para pensión mínima <sup>d</sup>
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Total	De la cual, administrativa <sup>c</sup>	
Argentina (hasta 2008)	60	65	22,6	14,3	7,00	2,59	30
Bolivia (hasta 2010)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	12,21	2,21	n.d.
Chile	60	65	24,0	16,7	12,30	2,30	20
Colombia	57	62	24,1	17,4	13,50	3,00	20
Costa Rica	60/65	62/65	24.0/19.9	19.8/17.5	n.a.	n.a.	20
República Dominicana	60	60	20,0	17,8	8,00	1,60	25 y 30
El Salvador	55	60	25,7	18,7	13,00	2,99	25
México	65	65	18,8	16,5	11,00	3,84	25
Perú	65	65	17,2	15,1	10,90	2,90	20
Uruguay	60	60	23,2	18,2	15,00	2,83	35
<b>Promedio<sup>e</sup></b>	<b>60,5</b>	<b>62,8</b>	<b>21,2</b>	<b>17,0</b>	<b>11,43</b>	<b>2,70</b>	

*Notas:* Se presentan solo las condiciones más generales. Para mayores detalles véase Mesa-Lago (2007).  
n.a. no aplica: en Bolivia no hay una edad de jubilación mínima, en Costa Rica las tasas de contribución varían con diversos factores.  
<sup>a</sup> Los sistemas privados, generalmente, permiten la jubilación cuando la cuenta individual ha acumulado una suma que garantice el financiamiento de una pensión mínima; en Argentina esto es requerido para pensiones mínimas, públicas y privadas.  
<sup>b</sup> Años promedio como pensionado al momento del retiro.  
<sup>c</sup> Comisión neta cobrada por el administrador del programa de edad avanzada, prima para la compañía de seguros por cobertura de incapacidad y riesgos de sobrevivientes. Como porcentaje del salario.  
<sup>d</sup> En la mayoría de los sistemas privados, los años requeridos para una pensión mínima; jubilación permitida sin importar los años de contribución, cuando el fondo de la cuenta individual es suficiente para financiar la pensión mínima.  
<sup>e</sup> No ponderado.  
Fuente: Mesa-Lago, Carmelo. 2007. Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America. Oxford University Press.

*En los sistemas de capitalización individual, la tasa de reemplazo depende del capital acumulado y los años esperados de vida a partir del retiro.*

Los promotores de los sistemas de capitalización individual creían que estos sistemas resolverían los problemas de insostenibilidad financiera, baja cobertura y regresividad de los sistemas tradicionales. De la forma como está diseñado, un sistema de capitalización es sostenible en principio, pues las pensiones simplemente devuelven al trabajador sus contribuciones, junto con los rendimientos acumulados. Por esta misma razón, debe haber un incentivo suficientemente fuerte para que todo trabajador haga sus contribuciones regularmente y, por consiguiente, aumente la cobertura y se eviten los subsidios del Estado, que en el sistema tradicional benefician más a los trabajadores de mayores salarios. Además de resolver estos problemas, se creía que los sistemas de capitalización contribuirían a ampliar el mercado

de capitales, pues los ahorros acumulados en los fondos de pensiones se invertirían en instrumentos financieros nuevos y más diversificados. Aunque había buenas razones para esperar todos estos efectos, la realidad ha resultado ser más compleja.

### **Del problema de sostenibilidad financiera al problema fiscal**

Al 2005, los sistemas de capitalización individual existentes en 10 países habían acumulado fondos por más de 186.000 millones de dólares, equivalentes en promedio al 13,8% del PIB en esos países. En Chile, tras 24 años de funcionamiento, los fondos privados de pensiones contaban con 74.756 millones de dólares de fondos acumulados, equivalentes al 59,4% del PIB, y los retornos anuales habían sido en promedio 10,1%. Con excepción de República Dominicana, donde los fondos han tenido un rendimiento negativo del 1%, en los demás países los retornos han sido respetables: entre 5,9% en Colombia y 11,6% en Uruguay. Paradójicamente, los altos retornos no han sido, en general, el producto de estrategias sofisticadas de inversión y diversificación de los portafolios. Las operaciones de las administradoras de los fondos son cuidadosamente reguladas y supervisadas para evitar la toma excesiva de riesgos y, casi sin excepción, para asegurar que una parte sustancial de los recursos estén disponibles para financiar al gobierno. Como resultado, en seis de los 10 países, los bonos del gobierno son el destino de entre 59% y 82% de los fondos acumulados. Solamente en Chile y Perú los fondos privados de pensiones tienen portafolios diversificados, que posiblemente han contribuido al desarrollo del mercado de capitales.

Por otra parte, el buen rendimiento de los fondos ha sido contrarrestado por altos costos administrativos que se han cargado a

las cuentas de los afiliados. Los costos administrativos, que representan en promedio una quinta parte de las contribuciones o 1,6% de los salarios de los afiliados, se deben a los elevados gastos de mercadeo, publicidad y comisiones de los vendedores (mientras que en los sistemas públicos no llegan en promedio a 4% de las contribuciones). Como resultado, los jubilados recibirán pensiones recortadas y, en algunos países, los gobiernos tendrán que incurrir en transferencias para cubrir las garantías de pensión mínima. Aunque aún es muy temprano para hacer comparaciones en otros países, en Chile las pensiones en el sistema privado han sido 24% menores que en el sistema público.

*Al reemplazarse el sistema tradicional por uno de capitalización se detiene la deuda implícita con los futuros pensionados pero se generan unos costos de transición porque se dejan de recibir las contribuciones de los trabajadores activos.*

El debate financiero más importante sobre las reformas a los sistemas de pensiones tiene que ver con los problemas fiscales que origina la transición entre el sistema tradicional y el nuevo sistema de capitalización individual. En principio, las cuentas de capitalización individual ponen coto al surgimiento de futuras obligaciones fiscales para pagar pensiones. Sin embargo, al crearse estas cuentas manejadas por fondos privados se generan “costos de transición” por el hecho de que el sistema público deja de recibir las contribuciones de los afiliados a los fondos. También hay costos de transición si se expiden “bonos de reconocimiento” para los trabajadores que se trasladan del sistema público al privado (cuyo valor son las deudas implícitas con estos trabajadores). El costo de transición se genera en el momento de pago de esos bonos, que puede ser cuando el trabajador se afilia a un fondo privado o, más posiblemente, cuando

llega su edad de retiro. Y hay costos fiscales por el pago de las garantías de pensión mínima en el nuevo sistema (que no son de costos de transición).

*La discusión radica en que los costos de transición pueden durar mucho tiempo y pueden exigir un elevado esfuerzo fiscal, lo cual puede elevar el monto y el costo de la deuda pública, e incluso poner en jaque la estabilidad macroeconómica.*



### Costos de Transición

Por ejemplo, en Chile, después de dos décadas de reforma, el costo fiscal de la reforma en 2001 fue 7,2% del PIB, y en Uruguay 4% del PIB. En promedio, en ocho países, los costos fiscales en 2001 fueron 2,3% del PIB (sustancialmente mayores de lo que se previó al hacer las reformas).

Por consiguiente, la creación de un sistema de capitalización puede ser inconveniente en países que arrancan con altos niveles de deuda pública o instituciones inadecuadas para realizar ajustes fiscales profundos. Varios países acarrearán elevados costos de transición durante décadas. Según cálculos del Banco Mundial, en el 2050 el sistema tradicional de pensiones de Colombia tendrá todavía un déficit del 5,4% del PIB y el de Uruguay uno del 2,8% del PIB. Sin embargo, recuérdese que en Colombia hay competencia entre los dos sistemas, lo cual es una fuente continua de déficit pues el sistema tradicional es más generoso, y que en Uruguay todos los trabajadores están en ambos sistemas.

*En general, aunque las reformas generaron déficits iniciales importantes, ¿corregirán en gran medida el problema de largo plazo?*

La respuesta parece ser que sí. Varios son los ejemplos en este sentido.



Déficits proyectados y reforma.

Gracias a la reforma de 1997, en México el déficit proyectado para el 2050 es 0,6% en vez de 2,3%. En Bolivia, el déficit que se proyectaba para el 2050 era 0,9% del PIB, en lugar de 8,5% del PIB (la decisión de regresar a un sistema de reparto tradicional en 2010 deja sin base estas proyecciones). De forma semejante, la deuda implícita en las obligaciones de jubilación bajará fuertemente: en Perú será apenas 15% del PIB en el 2050, pero habría alcanzado 118% si no se hubiera hecho la reforma. En los casos de El Salvador y Chile, la deuda implícita desaparecerá, en lugar de llegar a 148% y 210% del PIB, respectivamente, si no se hubieran hecho las reformas.

### **Las deficiencias de cobertura se agravaron**

En materia de cobertura los resultados no son favorables, pues en promedio, en los países que hicieron reformas en 2004, alcanzó apenas 26% de la fuerza laboral, mientras que antes de las reformas era en promedio 38% y, en los países donde no hubo reformas, fue 39% en ese mismo año. Puesto que en los sistemas de capitalización individual hay un vínculo estrecho entre el esfuerzo contributivo y la pensión que se recibirá en el futuro, era de esperar que las tasas de

cobertura aumentarían después de las reformas, pero ocurrió justamente lo contrario. Entre las posibles causas están:

- las mayores tasas de contribución a cargo de trabajadores y empresas después de las reformas,
- los altos costos administrativos en los fondos de pensiones.

Los altos costos pueden disuadir a los trabajadores cuyos ingresos disponibles son muy bajos y, por lo tanto, no tienen capacidad de ahorrar. También pueden disuadir a quienes logran reunir las condiciones para recibir una pensión mínima (y tendrían que contribuir mucho tiempo más para lograr una mejora sustancial en los beneficios). La evasión también puede aumentar porque los trabajadores tienen opciones más rentables para esos recursos.



### El caso de los Trabajadores Informales

Esto es especialmente relevante para los trabajadores informales, cuyos ingresos son muy inestables y tienen además mejores opciones para esos recursos. Mientras que la rentabilidad de los fondos de pensiones puede ser del 8% o el 10%, se estima que el costo de oportunidad de los recursos líquidos de los trabajadores informales es del orden del 18 o 20%. Esto significa que, teniendo en cuenta el horizonte de los ahorros en los fondos de pensiones, el impuesto implícito desde el punto de vista del trabajador sería del orden del 80%! Los ahorros en estos fondos sólo le permiten al trabajador informal cubrirse contra el riesgo de ingresos en la edad de retiro, pero no contra todos los otros riesgos propios de su inestabilidad económica. También debe tenerse en cuenta que tanto empresarios como trabajadores tienen diversos incentivos para operar de manera informal, con el objeto de evitar diversas obligaciones tributarias y operar con mayor flexibilidad. Aunque todas estas razones existían

antes de crearse los sistemas privados de pensiones, su importancia puede haber aumentado al haber cambiado la lógica de las decisiones, pues los sistemas privados enfatizan la rentabilidad individual sobre la solidaridad e inducen a los trabajadores a reconsiderar las decisiones de afiliación y contribución, cosa que no ocurre con el sistema tradicional único.

### **Vías abiertas**

No es viable resolver los problemas del sistema tradicional de pensiones de un plumazo, como se pretendió en algunos países. Incluso Chile, que hizo la reforma más coherente y ambiciosa, se vio precisado a introducir cambios importantes al sistema de pensiones en 2008 para mejorar la cobertura y la solidaridad y reducir los costos administrativos.

Otros países han hecho ajustes aun más profundos a los nuevos sistemas de pensiones, incluso restableciendo los sistemas tradicionales de reparto simple, como Argentina y, muy posiblemente, Bolivia. En contra de lo que se creía, los sistemas de capitalización no sirvieron para blindar al sistema de pensiones de interferencias y riesgos políticos. Se creía que los sistemas de capitalización contarían con apoyo masivo del público y del sistema político por el hecho de convertir a los afiliados en los dueños de sus propios ahorros, y que eso los protegería del riesgo político de expropiación.

Pero no fue así, y posiblemente se debió a las siguientes causas:

- por las bajas tasas de cobertura,
- la concentración de los ahorros acumulados entre los trabajadores de ingresos relativamente altos, y



- el hecho de que para muchos afiliados habría sido difícil alcanzar pensiones por encima del mínimo garantizado de todas formas por el gobierno.

*El principal reto que tienen todos los sistemas de pensiones de la región es asegurar unos ingresos mínimos de subsistencia a los ancianos que pierden su capacidad de trabajar.*

Aunque este debe ser un objetivo primordial de cualquier sistema de seguridad social, solo Brasil y Uruguay puede decirse que están cerca de la cobertura universal de pensiones, pues más del 85% de los mayores de 65 años reciben una pensión. Argentina, Chile y Costa Rica tienen tasas de cobertura respetables, de más de 60%, mientras que en los demás países son una minoría los mayores de 65 que reciben jubilación.

Dada la dificultad para elevar las tasas de afiliación de los trabajadores activos a los sistemas actuales, una opción que a menudo se discute consiste en establecer una pensión básica mínima universal que se financia con el presupuesto general, no con contribuciones, y a la que tendrían derecho todas las personas en edad de retiro que no cuentan con ingresos suficientes para subsistir. El costo de esta opción no superaría los déficits en que incurren de todas formas los sistemas tradicionales de pensiones de la mayoría de países, y los cuales son cubiertos con recursos generales del presupuesto. Pero en vez de que esas transferencias de recursos públicos se destinen en su mayoría a cubrir las pensiones de los trabajadores de mayores ingresos, como ocurre en la actualidad, tendrían un destino verdaderamente progresivo. Este

*Pensión Básica Mínima Universal (alternativa)*

- *Financiada con el presupuesto general (no contribuciones)*
- *Tendrían derecho todas las personas en edad de jubilación y que no cuentan con ingresos para subsistir.*

sería el pilar solidario del sistema, el cual estaría complementado con los sistemas actuales (tradicional y/o de capitalización). Pero para que funcione, debieran darse los siguientes criterios:

- Este pilar complementario podría llegar hasta un cierto tope de salarios o de pensiones, más allá del cual las contribuciones serían voluntarias.
- Para que puedan tener buena cobertura estos pilares complementarios tendrían que operar con costos administrativos bajos, y con condiciones de contribución y opciones de inversión más diversas, de forma que los trabajadores con ingresos menos estables pudieran contribuir a ritmos distintos y que los trabajadores más cerca de la edad de retiro pudieran tener portafolios de inversión de bajo riesgo.
- Los jóvenes podrían tener opciones más variadas y riesgosas de inversión, y podrían también tener menores tasas de contribución, a fin de incentivar su incorporación.

*Los comportamientos y opiniones de los latinoamericanos parecen favorecer un sistema de pensiones de varios pilares en el que el Estado garantice una pensión mínima para todos y haya oportunidades más diversas para conseguir una pensión complementaria.*

Pero, en contra de estas propuestas, se arguye que la garantía de una pensión mínima universal reduciría aun más los incentivos de afiliación a los otros pilares y agravaría los problemas fiscales. Es un debate abierto cuya única conclusión clara por el momento es que la reforma de los sistemas de pensiones es un proceso en marcha.



### Conceptos claves

- Sistema de pensiones tradicional vs sistema de pensiones de capitalización individual
- Reparto simple
- Beneficios definidos
- Déficit de caja (de un sistema de pensiones)
- Deuda implícita (de un sistema de pensiones)
- Relación entre contribuyentes y pensionados
- Tasa de contribución
- Beneficios de jubilación
- Cobertura de afiliación
- Cobertura de jubilación
- Tasa de reemplazo
- Costos de transición (en la reforma del sistema de pensiones)
- Sistema de pensiones de varios pilares



### Preguntas de Repaso

1. ¿Qué factores inciden en la caída de la relación contribuyentes/pensionados?
2. ¿Qué factores explican los crecientes déficit de caja de los sistemas tradicionales?
3. Mencione las principales variables que deben tenerse en cuenta para calcular la deuda implícita de un sistema de pensiones.
4. ¿Qué parámetros determinan los beneficios de jubilación en un sistema de pensiones tradicional?
5. ¿Y en un sistema de capitalización individual?
6. ¿Qué factores ayudan a explicar la baja cobertura de afiliación en los sistemas tradicionales?

7. ¿Por qué razones se esperaba que los sistemas de capitalización aumentaran la afiliación?
8. ¿Qué razones pueden explicar la reducción de la cobertura de afiliación en los nuevos sistemas?
9. ¿Qué elementos redistributivos tienen los sistemas tradicionales de pensiones, y en qué dirección operan?
10. ¿De qué factores dependen los costos de transición?



### **Temas de estudio adicional y discusión**

1. Escriba un breve ensayo sobre los resultados de la reforma del sistema de pensiones de un país latinoamericano seleccionado.
2. Escriba un ensayo sobre los costos de transición de la reforma del sistema de pensiones en un país latinoamericano y discuta algunas medidas que podrían tomarse ahora para reducir tales costos.
3. Analice el desequilibrio entre contribuciones y beneficios en el sistema de pensiones tradicional de algún país latinoamericano y proponga cambios para corregirlo.
4. Discuta mecanismos de contribución e inversión de portafolio de los fondos de pensiones que podrían ayudar a mejorar la cobertura de afiliación del sistema.
5. ¿Qué tipo de reformas adicionales se podrían efectuar en su país para que los afiliados al sistema de pensiones efectúen las contribuciones en forma regular?
6. ¿Qué podría hacerse en su país para que reducir la regresividad del gasto público en seguridad social?
7. ¿Qué tipo de mecanismos podrían ayudar a incrementar los niveles de cobertura de los sistemas pensionales en la región?

8. ¿Qué efectos fiscales y de equidad puede acarrear mantener los diferenciales en las edades de jubilación entre hombres y mujeres en algunos países de la región?

## Fuentes y lecturas recomendadas

La descripción de los sistemas de pensiones es una versión actualizada y adaptada del artículo de Eduardo Lora y Carmen Pagés "[Hacia un Envejecimiento Responsable: Las Reformas de los Sistemas Pensionales de América Latina](#)" (Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Documento de Trabajo N°. 433, 2000).

Hay dos valiosos estudios sobre los problemas actuales de los sistemas de pensiones latinoamericanos. El más reciente y enciclopédico es el libro de Carmelo Mesa-Lago, [Reassembling Social Security: A survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America](#) (Oxford y New York, Oxford University Press, 2008). Carmelo Mesa-Lago y Gustavo Marquez prepararon un [resumen](#) bastante compacto es este estudio, que se encuentra en el libro editado por Eduardo Lora [El estado de las reformas del Estado](#) (Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2007). Quienes estén interesados en algo más analítico y propositivo deben leer el libro de Indermit S. Gill, Truman Packard y Juan Yermo, [Keeping the Promise of Social Security in Latin America](#) (Banco Mundial y Stanford University Press, 2005).

## Fuentes Técnicas

**Los sistemas tradicionales de pensiones y sus debilidades:** La información sobre los modelos y características de los sistemas de pensiones en los diferentes países, en cuanto al año de creación de los nuevos sistemas, las coberturas de afiliación antes y después de las reformas, los porcentajes de contribuyentes en el sistema público y los porcentajes de la población mayor de 65 años con pensión, así como los datos sobre las tasas de contribución, las edades de jubilación y los años esperados de goce de jubilación para hombres y mujeres, los

años de contribución, los salarios bases y las tasas de reemplazo en los países con sistemas tradicionales de pensiones, provienen del libro de Carmelo Mesa-Lago, *Reassembling Social Security: A survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America* (Oxford y New York, Oxford University Press, 2008). Los datos sobre los déficits de los sistemas tradicionales de pensiones en Brasil y Venezuela, en 2004, provienen de la publicación de la CEPAL, preparada por Carmelo Mesa-Lago, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, Serie Financiamiento del Desarrollo, 144 (Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2004). Los cálculos del Banco Mundial sobre los porcentajes de deuda implícita en ausencia de reformas para Chile, Bolivia, Uruguay, Perú y Colombia, así como los datos de la relación entre el número de contribuyentes y el de pensionados antes y después de las reformas, se encuentran en el libro de Indermit S. Gill, Truman Packard y Juan Yermo, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America* (Banco Mundial y Stanford University Press, 2005). Los datos sobre la relación entre la población en edad de trabajar y la población mayor de 65 años, en 2010 y 2030, provienen de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales del Secretariado de las Naciones Unidas *World Population Prospects: the 2008 Revision*.

**Los nuevos sistemas de pensiones:** Los datos sobre el funcionamiento de los sistemas de pensiones de capitalización individual, para los diferentes países, incluyendo la edades de jubilación y los años esperados de goce de jubilación, para hombres y mujeres, las tasas de contribución y los años de contribución para la pensión mínima, así como los datos sobre los fondos acumulados por los sistemas de capitalización individual, sus destinos, rendimientos, y los datos sobre los costos administrativos son del libro de Carmelo Mesa-Lago, *Reassembling Social Security: A survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America* (Oxford y New York, Oxford

University Press, 2008). Los datos sobre el costo fiscal de la reformas en 2001, en Chile, en Uruguay y en promedio en ocho países, así como los datos sobre la evolución de la cobertura promedio, provienen del capítulo escrito por Carmelo Meza-Lago y Gustavo Marquez “Las reformas de los sistemas de pensiones y asistencia social”, del libro editado por Eduardo Lora [El estado de las reformas del Estado](#) (Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2007). Los datos sobre los déficits que, en 2050, aún representará el sistema tradicional de pensiones en Colombia y Uruguay, así como los déficits proyectados para 2050, en los casos de México y Bolivia, en escenarios con reformas y en ausencia de ellas, y las proyecciones, para 2050, de la deuda implícita en las obligaciones de jubilación para Perú, El Salvador y Chile, de nuevo en escenarios con reformas y en ausencia de ellas, provienen del libro de Indermit S. Gill, Truman Packard y Juan Yermo, [Keeping the Promise of Social Security in Latin America](#) (Banco Mundial y Stanford University Press, 2005). Los datos sobre el costo de oportunidad de los recursos líquidos de los trabajadores informales, y sobre el impuesto implícito desde el punto de vista del trabajador provienen de Robert Holzmann, Truman Packard y José Cuesta “Extending Coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constrains and Hypotheses, Preliminary Evidence and Future Research Agenda”, Banco Mundial, documento preparado para la conferencia *New Ideas about Old-Age Security*, 1999.