

# UNA TAREA PENDIENTE: PERFECCIONAMIENTOS A LOS SISTEMAS DE REPARTO

ANITA SCHWARZ\*

Es un placer haber sido invitada aquí para hablarle a tan distinguida audiencia.

Actualmente me encuentro trabajando en el Banco Mundial, en los países de Europa y Asia Central, y como probablemente es de su conocimiento, muchos de estos países han adoptado el modelo latinoamericano, y han implementado e introducido cuentas individuales administradas en forma privada que funciona como sistema de capitalización dentro de sus sistemas de pensiones.

Ya que vengo del Banco Mundial, siento que debería comentar un poco acerca de la presentación del Sr. Artana. Lo único que quiero enfatizar es que el Banco Mundial es una gran organización y existen muchas visiones diferentes dentro de la organización.

En un grupo como este uno podría preguntarse “¿por qué nos preocupa el sistema de reparto?”.

Por supuesto hay países que continúan confiando únicamente en el sistema de reparto como Brasil, Paraguay, los EE.UU., y muchos

---

\* Economista principal del Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial para la región de Europa y Asia Central. Su trabajo se enfoca en el área de pensiones en Turquía, Eslovaquia, Serbia y Georgia. Anteriormente, se desempeñó en el Departamento de Protección Social, donde fue jefa de equipo en la temática de pensiones de todo el Banco, posición en la que participó en la reforma al sistema de pensiones de varios países de América y también de Malta, Marruecos, Rumania y Tailandia. Ha publicado numerosos escritos sobre los sistemas previsionales de los países en que ha trabajado. Formó parte del equipo que realizó el estudio “Envejecimiento sin Crisis”. Es doctora en economía de la Universidad de Chicago. Fue profesora asistente en la Universidad de Delaware y en el Instituto de Servicio Exterior.

otros en Europa continental. También hay países que han introducido sistemas financiados y continúan teniendo algún elemento del sistema de reparto como Argentina, Uruguay, Colombia, Perú, Costa Rica, República Eslovaca, Hungría, Polonia y Latvia, pero incluso hay países que habiéndose cambiado exclusivamente a sistemas de capitalización, el sistema de reparto tiene alguna importancia. Estos países son México, Nicaragua, Ecuador, El Salvador, Chile y Bolivia.

### **1. Cuestiones demográficas**

Todos los sistemas de reparto enfrentan las presiones de una población en envejecimiento. Esto proviene tanto de los incrementos en la expectativa de vida, como de las bajas en las tasas de natalidad. Esto lleva a tasas de dependencia mayores, en las que a menos trabajadores se les pide soportar a un mayor número de pensionados.

Incluso los sistemas de reparto que se equilibraron por completo, con el envejecimiento de la población, se tornan insostenibles y difíciles de financiar, llevan a presiones para aumentar las edades de jubilación, reducir los beneficios e incrementar las tasas de contribución.

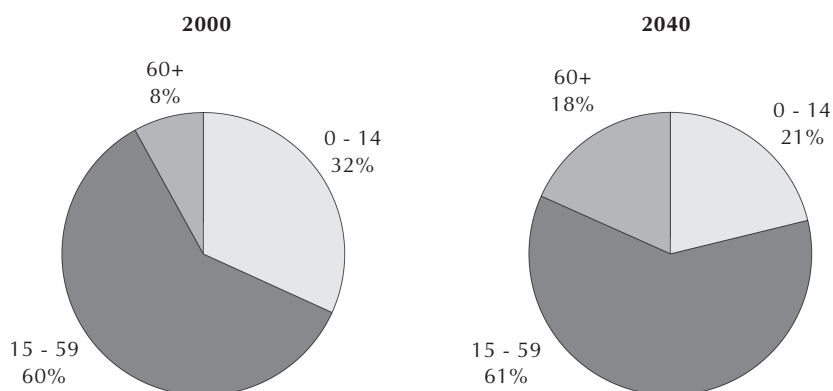
El Gráfico N° 1 muestra la situación en toda Latinoamérica, en donde solo un ocho por ciento de la población en el año 2000 tenía más de sesenta años. Para el 2040 esperamos ver más del doble, un dieciocho por ciento de la población con más de sesenta años.

Ya hay países como Uruguay que son considerablemente más viejos y enfrentan las presiones del envejecimiento de la población. Muchos países han tratado de introducir ajustes automáticos que modificarán el sistema de pensiones de acuerdo a los cambios en la expectativa de vida.

Una medida popular ha sido la implementación de un sistema de cuentas nacionales en donde las contribuciones todavía se hacen en base a un sistema de reparto, se registran, y el interés se acumula sobre las contribuciones con la cantidad que se encuentra en la cuenta individual nacional, para luego dividirse por expectativa de vida para determinar el monto de la pensión.

**Gráfico N° 1**

**EL CAMBIO DEMOGRÁFICO EN AMÉRICA LATINA**



Esto se está convirtiendo en algo muy común en la región de Europa y Asia Central, donde Polonia, Latvia, Suecia e Italia han adoptado este enfoque.

Otro esquema que se ha elegido es el de los brasileños, en donde la edad de jubilación y la expectativa de vida se incluyen en la fórmula de prestaciones definidas para calcular la pensión.

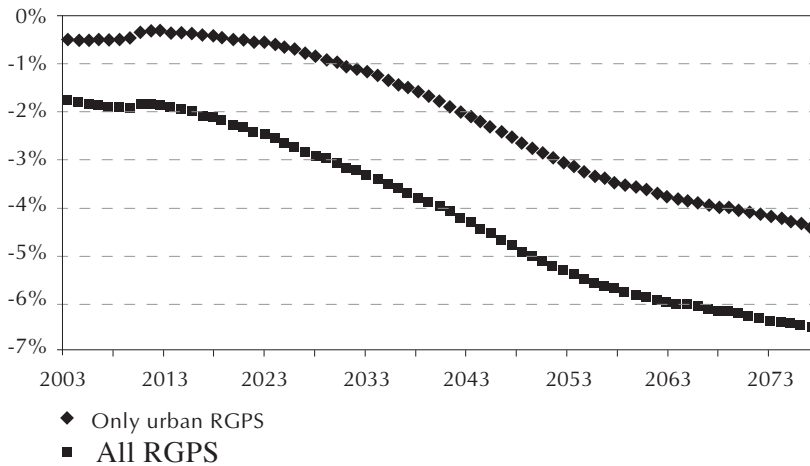
Otro ejemplo es el que se aplicaría en la ley ecuatoriana, que automáticamente permitiría ajustes en la edad de jubilación a medida que cambia la expectativa de vida con ajustes cada cinco años; sin embargo esta ley nunca se implementó, así es que no se ha hecho efectivo.

Todos estos esfuerzos solo se encargan de la mitad de los problemas del envejecimiento, de los cambios en la expectativa de vida, pero no prestan atención a los cambios en las tasas de fertilidad que también ocurren en estos países. Por ejemplo, luego de que Brasil introdujo la expectativa de vida dentro de la fórmula de beneficios ha habido una mejoría, y habrá un periodo de cerca de veinte años en el que las cuentas fiscales se encontrarán equilibradas, pero después, los déficit se harán insostenibles nuevamente. Ya que el envejecimiento de la población surge de los cambios en la expectativa de vida y los cambios en la fertilidad. Tomar en

cuenta solo los cambios en la expectativa de vida no será suficiente para mantener los sistemas en equilibrio. El Gráfico N° 2 muestra el caso brasileño.

**Gráfico N° 2**

**EJEMPLO DE BRASIL QUE INCLUYE CAMBIOS EN LA ESPERANZA DE VIDA EN SU FÓRMULA**



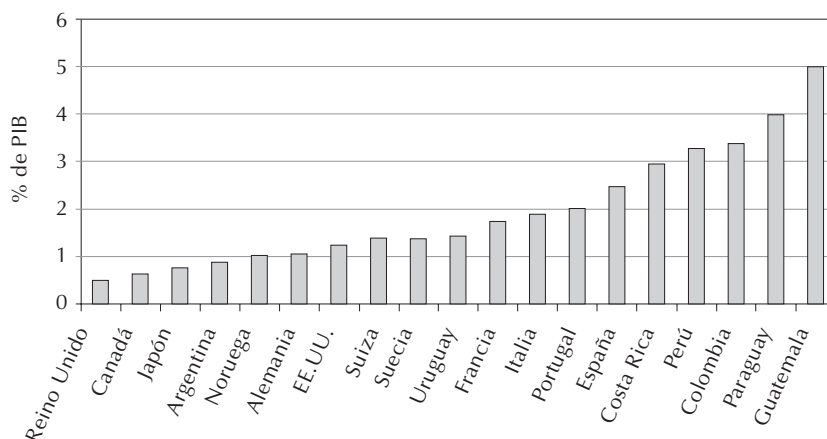
## 2. Generosidad del sistema de reparto

Además, en muchos casos los sistemas ni siquiera estaban equilibrados, eran demasiado generosos en parte porque muchas categorías de trabajadores obtuvieron tipos especiales de beneficios. También, porque la pensión mínima era a menudo muy alta. Por ejemplo en Uruguay, la pensión mínima era mayor que el salario bruto mínimo. En muchos otros países la pensión mínima es igual al salario mínimo.

Si miramos la cantidad de beneficios por año de servicio en América Latina, comparado con los sistemas de reparto en otros países más ricos, lo que se encuentra es que los sistemas de los países latinoamericanos son por lo general más generosos que otros (ver Gráfico N° 3).

Los que han realizado reformas son los más generosos, con excepción de Uruguay y Argentina porque sus tasas de beneficios están

**Gráfico N° 3**  
LAS TASAS DE BENEFICIO POR AÑO DE SERVICIO EN AMÉRICA LATINA EN  
COMPARACIÓN CON LOS OTROS PAÍSES



a la par con los países más ricos; el gráfico solo muestra las pensiones que provienen del sistema de reparto. La pensión que proviene del sistema de capitalización está por encima de esto, lo que puede hacer que los beneficios en general en Uruguay y Argentina sean más altos que en muchos de los países más ricos.

Ya que sabemos que estos no pueden sostener sus sistemas y proponen constantemente reformas, tenemos que hacernos la pregunta de cómo América Latina puede sostener un sistema incluso más generoso que los países más ricos.

### 3. Cuestiones de economía política

Además de la estructura de la población y de la generosidad que hizo insostenible los sistemas de reparto, hubo en algunos casos un reconocimiento al momento de la reforma que el sistema de reparto era todavía insostenible, pero los asuntos de economía política llevaron a los legisladores en aquel entonces a evitar mayores cambios en los sistemas. En la mayoría de los países que adoptaron sistemas de capitalización, se introdujo un paquete de reformas que incluyó la implementación de la capitalización y algunas reformas al sistema de reparto.

Las tasas de beneficios en el sistema de reparto se mantuvieron por lo general bastante parecidas a los niveles antiguos ya que existía el temor de que la gente no estaba acostumbrada a depender de los mercados financieros para las pensiones y rechazaría el paquete completo si no existiese una opción relativamente invariable de pensión. No había una tradición de dependencia de los mercados financieros para las pensiones, y la idea era que, después de que la gente se hubiese acostumbrado a las pensiones privadas y se sintiera más cómoda, sería más fácil reducir los beneficios del sistema de reparto.

Como resultado, incluso en los países que han implementado sistemas multipilares, existen a menudo grandes déficit que deberán abordarse y que fueron heredados de los sistemas públicos que quedaron.

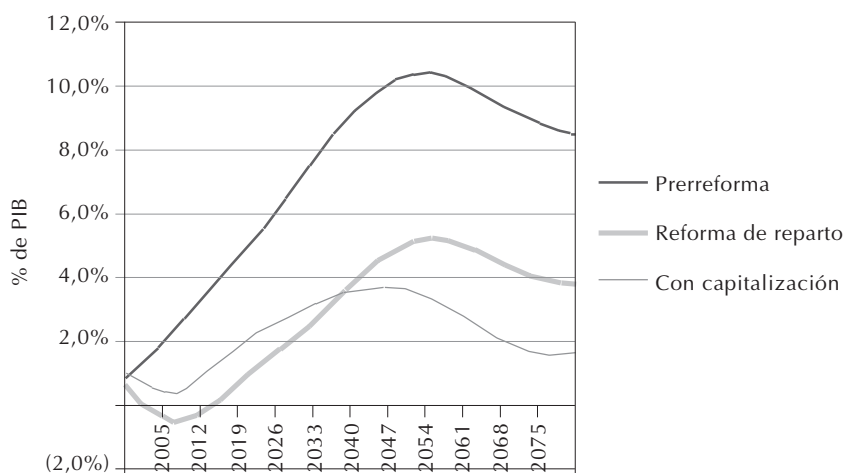
Les puedo dar algunos ejemplos de la región en que me encuentro actualmente. En Polonia, el sistema de reparto se modificó en base a cuentas nominales, pero las pensiones fueron indexadas en un 50% al crecimiento del salario y en un 50% a la inflación. Solo en enero de este año, los polacos decidieron modificar el 100% de la indexación a la inflación ya que no se podía acceder a la política anterior.

De igual manera en Eslovaquia, se aprecia (ver el Gráfico N° 4) que antes de la reforma el sistema era completamente insostenible, incluso con la reforma, el pilar de capitalización, que comenzó en enero de este año, observa que el sistema no será sustentable en el largo plazo.

Un déficit de largo plazo del 2% de PIB en el sistema de pensiones es completamente inaceptable para estos países dado su interés en entrar al Sistema Monetario Europeo. Están preocupados de cumplir con los criterios de Maastricht de un déficit de no más de un 3% del PIB con un déficit en el sistema de pensiones de 2% del PIB, hará difícil alcanzar los criterios de Maastricht.

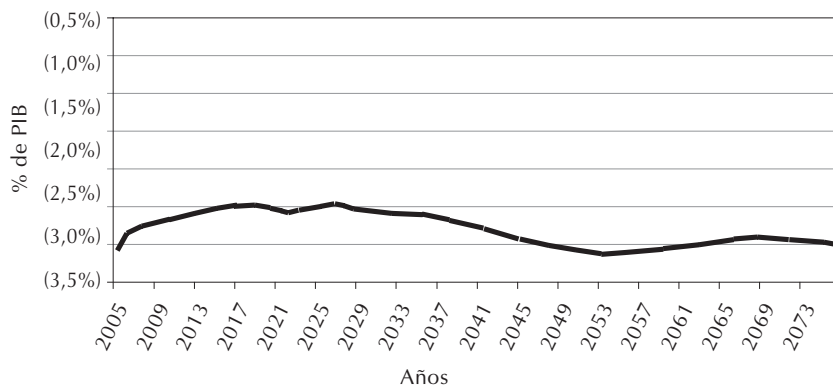
Como resultado, Eslovaquia tiene planes de cambiar su indexación de una combinación de 50% al crecimiento del salario y 50% a la inflación a solamente indexación a la inflación para el 2010. También pretende elevar la edad de retiro de sesenta y dos a sesenta y cinco años, y tienen planes de reducir los beneficios para el 2050 en un veinte por ciento.

**Gráfico N° 4**  
COMPARACIÓN DE LOS DÉFICIT CON Y SIN REFORMA EN ESLOVAQUIA



Sucede lo mismo en América Latina con aquellos países que tienen un sistema multipilar. Si se observan los déficit proyectados en el primer pilar en el sistema de reparto, se encontrará que son de alrededor de un tres por ciento y que esta tendencia continuará en el corto, mediano y largo plazo, ya que Uruguay está restringido por los criterios de Maastricht, considerará que un 3% del déficit previsual restringirá las oportunidades de crecimiento (ver Gráfico N° 5, años *v/s* % del PIB).

**Gráfico N° 5**  
LOS DÉFICIT EN URUGUAY



#### **4. Costos de transición**

Algunos países mantuvieron sus sistemas de reparto para reducir los costos de transición.

Si todos se cambiaran al nuevo sistema financiado como sucedió en México, el gobierno perdería todo el ingreso que va al sistema de reparto, pero aún tendría que pagar gastos previsionales. El gobierno todavía tendría que pagar pensiones a quienes están jubilados y una gran parte de las pensiones de quienes estuvieran cerca de jubilar debido a los derechos adquiridos por los trabajadores.

Como resultado, muchos gobiernos optaron por mantener a algunos trabajadores en el sistema de reparto para seguir generando ingresos con el fin de mejorar el flujo de caja en el corto plazo. No podían forzar ni incentivar a los trabajadores mayores a que permanecieran en el sistema antiguo y reducir drásticamente los beneficios al mismo tiempo, así que tuvieron que mantener un nivel bastante constante de los antiguos beneficios en el antiguo sistema para incentivar a la gente a quedarse. Esto es más observable en países más viejos como en Europa Central pero también es posible observarlo en Uruguay y Argentina.

#### **5. El impacto en los sistemas de reparto en países que han adoptado sistemas de capitalización**

Aquellos países que se han cambiado con mayor determinación a los sistemas de capitalización provienen del sistema antiguo de reparto. En algunos casos, el nivel de pensión mínima se ha establecido para que sea igual o similar a la pensión mínima garantizada por el antiguo sistema. La pensión mínima era, ya en muchos casos, demasiado generosa, y ahora la elevada pensión mínima afecta los incentivos para que la gente contribuya al sistema de capitalización. Si a la gente se le garantiza una alta pensión mínima sin importar el número de años que hayan contribuido, cuentan con un incentivo para contribuir solo por el mínimo número de años que se requieren para recibir la pensión mínima. Existen ejemplos más extremos como el caso de Nicaragua, en donde había incrementos tan grandes en los niveles de pensión mínima que los costos de transición se elevaron dramáticamente, tanto que el gobierno tuvo que posponer la implementación del pilar de capitalización.

Los costos de transición también se ven afectados por otros parámetros en el antiguo sistema de reparto. Ya que los actuales pensionados y aquellos que se jubilarán pronto reciben beneficios basados en el sistema antiguo, son los parámetros del antiguo sistema los que afectan los costos de transición. Si hay una menor reforma en el sistema de reparto, los costos de transición serán invariablemente mayores. Cuando los costos de transición son altos, los gobiernos a menudo se ven tentados a forzar a los fondos de pensiones privados a comprar más y más bonos del gobierno para financiarlos fácilmente.

Por lo tanto, existe un impacto directo desde los parámetros del sistema de reparto –aun cuando está cerrado para los nuevos afiliados– al funcionamiento del sistema de capitalización, a los fondos previsionales privados, y a las tasas de interés que la gente realmente obtendrá en sus cuentas individuales.

Finalmente, existe la opción que tienen algunos países de volver al antiguo sistema de reparto.

Podemos interpretar el sistema mexicano como perteneciente a esta categoría, porque los trabajadores que contribuyeron al antiguo sistema poseen el derecho a que sus pensiones se calculen con las reglas del sistema antiguo. Si las reglas del antiguo sistema dan como resultado una pensión más alta de la que recibiría el trabajador en el nuevo sistema, el gobierno incrementará la pensión del trabajador para que calce con la pensión del antiguo sistema. Obviamente las reglas del antiguo sistema afectan en la cantidad de pensiones que el gobierno tendrá que incrementar.

En países como Colombia, los trabajadores también tienen la opción de volver al antiguo sistema a lo largo de su carrera profesional, y por supuesto, mientras más generoso es el sistema antiguo, mayor es la cantidad de personas que estarán dispuestas a cambiarse y volver, lo que hace muy difícil para el sistema de capitalización operar de una manera eficiente. En Colombia, esta opción está disponible tanto para los nuevos afiliados como para los trabajadores que contribuyeron al antiguo sistema.

## **6. La necesidad de reevaluar los sistemas de reparto**

Por lo tanto, hay definitivamente una necesidad de reevaluar los antiguos sistemas de reparto. Actualmente, la gente se ha acostum-

brado al sistema de las cuentas individuales y en general son de su agrado. En cualquier país del mundo, más y más gente, a veces el doble o el triple o el cuádruplo de gente se cambia a los nuevos sistemas en un número mayor al que se predijo y a medida que los antiguos contribuyentes del antiguo sistema se jubilan, no existe razón para continuar pagando beneficios más generosos de los que se puede tener acceso en los sistemas de reparto solo para inducir a la gente a que permanezcan en ellos.

Aun en los países en donde existe una oposición a los sistemas de financiamiento, y en donde los gobiernos y ciertas personas están interesadas en tratar de revertir algunas de las reformas, cuando la gente realmente se da cuenta de que la opción no es entre el generoso sistema de reparto del pasado y el nuevo sistema financiado, sino que entre un sistema de reparto menos generoso y un sistema financiado, el sistema de reparto puede que no se vea tan atractiva.

Precisar cuándo estos cambios serán los más apropiados al país dependerá de las circunstancias individuales de cada uno de ellos. En algunos casos pueden suceder de inmediato; en otros, podría resultar más apropiado esperar. Pero en definitiva, los países no podrán evitar cambios futuros en los sistemas de reparto si forman parte del sistema previsional.