



en breve



Octubre 2004 No. 53

Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

MANTENER LA PROMESA DE LA SEGURIDAD DEL INGRESO EN LA VEJEZ EN AMÉRICA LATINA

Indermit S. Gill, Truman G. Packard y Juan Yermo, con la colaboración de Todd Pugatch

Muchos gobiernos de América Latina han reorganizado radicalmente sus sistemas de seguridad del ingreso en la vejez, proceso iniciado por Chile en 1981 con la reforma de su sistema de pensiones. En estas reformas, la responsabilidad netamente social del sistema de pensiones del respectivo país cambia a otro donde prima la responsabilidad individual y la cobertura conjunta de riesgos es reemplazada por cuentas de ahorro individuales. Los sistemas mantienen algunas pocas características de cobertura conjunta del riesgo por parte del sector público y las combinan con ahorros privados obligatorios y voluntarios para financiar las pensiones y diversificar los riesgos para lograr un ingreso adecuado durante la vejez, en lo que se denomina el enfoque de “múltiples pilares”. ¿Cómo ha funcionado el nuevo sistema de pensiones en América Latina? ¿Están realmente mejor los trabajadores y sus familias?

Una breve evaluación de las reformas

En teoría, **la mayor cobertura**, un objetivo primordial de la reforma, mejoraría el acceso a la protección que brinda el sistema de pensiones de manera más generalizada y equitativa. Se esperaba que el cambio desde un régimen definido de beneficios con cargo a los ingresos corrientes – donde los impuestos sobre la nómina que pagan los trabajadores de hoy financian las pensiones de los jubilados actuales– a sistemas de aportes definidos y ahorros individuales –donde los trabajadores aportan a sus propias cuentas de pensión–, aumentaría la cobertura al ofrecer mayores incentivos a los trabajadores. Sin embargo, pese a las mejoras iniciales en los incentivos, la cobertura sigue siendo baja en la mayoría de los países, incluso mucho tiempo después de haberse introducido las cuentas individuales (Figura 1).

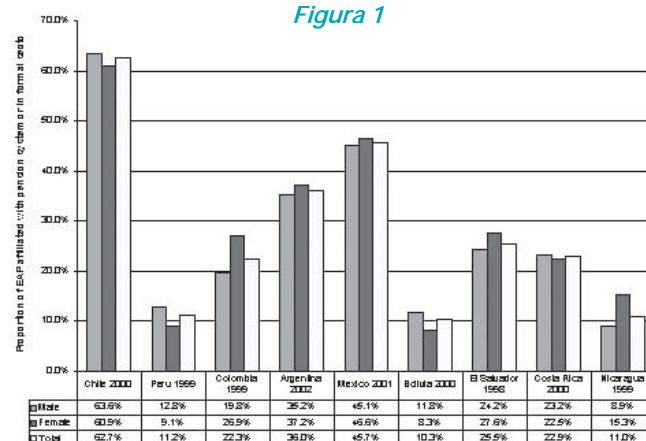
El cumplimiento de los demás objetivos de estas reformas ha sido mayor, si bien de todas formas es relativo:

1. En general, las reformas mejoraron la **sostenibilidad fiscal**, lo que queda demostrado por las simulaciones de la

deuda pública por concepto de pensiones y por la tasa de acumulación de obligaciones de este tipo una vez aplicadas las reformas, la que ha sido mucho menor, especialmente en Perú, Bolivia, Uruguay, Chile y El Salvador (Figura 2). Sin embargo, el costo de algunas transiciones fue superior a lo esperado. Un ejemplo es Bolivia, donde el déficit real por concepto de pensiones como porcentaje del PIB aumentó en lugar de disminuir, debido a la falta de regulaciones, las reclamaciones fraudulentas, la interpretación poco estricta de los procedimientos que rigen la jubilación, la indexación ligada al tipo de cambio (norma revertida recientemente) y las pensiones mínimas demasiado elevadas (casi el doble del salario mínimo). En Argentina, las políticas que se aplicaron con posterioridad a la reforma –las que buscaban integrar a los funcionarios públicos provinciales al nuevo sistema de pensiones y estimular la creación de empleos formales al disminuir los aportes de los empleadores– aumentaron los costos de transición de la reforma.

2. El crecimiento de los fondos de pensión y de otros inversionistas institucionales puede aumentar la flexibilidad y dinamismo de los mercados de capitales. A su vez, el **desarrollo de los mercados de capitales** contribuye a una movilización de recursos e inversión en la economía más eficaces, lo que a su vez impulsa el crecimiento económico.

Figura 1

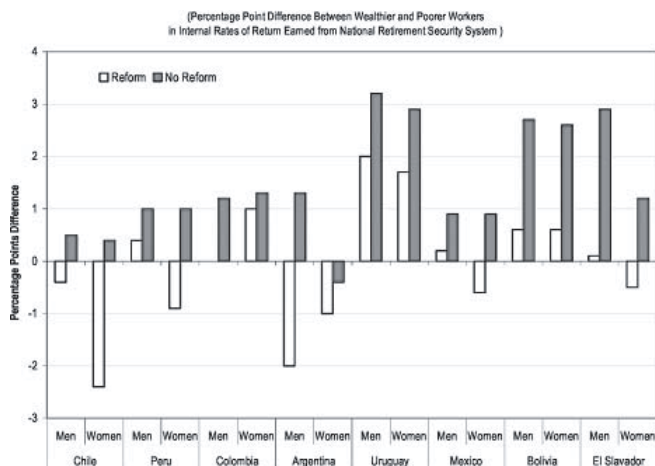


En este sentido, la nueva rama de actividad económica de las administradoras de fondos de pensiones está empezando a dominar los sistemas financieros de América Latina y la acumulación de activos ha sido veloz en aquellos países que han reformado sus sistemas. En Chile, los recursos administrados por los fondos de pensiones representan a más del 50% del PIB y en toda América Latina, estas instituciones han más que duplicado sus haberes como porcentaje del PIB en el transcurso de cinco años. Sin embargo, muchos fondos de pensiones invierten enormes cantidades en instrumentos de deuda pública, con lo cual el sector no ha sido capaz de traspasar plenamente las ganancias en eficiencia y ahorro a los inversionistas, perdiendo uno de los principales beneficios de la privatización prometidos por las reformas.

3. Mayor equidad: Los sistemas públicos de pensiones de un solo pilar que se aplican en los países en desarrollo, particularmente en América Latina, suelen generar transferencias regresivas desde los trabajadores más pobres a la cantidad relativamente pequeña de trabajadores de mayores ingresos que están cubiertos por el sistema. El paso de un sistema de pagos con cargo a los ingresos corrientes a un sistema de múltiples pilares con un importante componente de financiamiento con fondos propios puede reducir las transferencias regresivas y aumentar la equidad entre los trabajadores a los cuales cubre (Figura 3). Pero un aspecto crucial es mantener un pequeño componente de cobertura conjunta de riesgos: si bien los sistemas de mancomunación de riesgos mal administrados son perjudiciales para la equidad, este componente será positivo para la equidad si funciona bien y además contiene una función explícita de prevención de la pobreza. Por temor a que se preste para el abuso, muchos países de América Latina han condicionado la elegibilidad para recibir la pensión mínima (el pilar que pretende prevenir la pobreza) a los aportes a las cuentas de ahorro individuales en lugar de separar ambos pilares, como lo indican los aspectos económicos de los seguros. En la medida en que el financiamiento de los esquemas de cobertura conjunta sea con cargo a la tributación general, lo anterior puede perpetuar las transferencias regresivas desde aquellos que no tienen cobertura a aquellos que sí la tienen.

II. ¿Porqué no ha aumentado la cobertura?

Figura 2



Pese a las mejoras, la incapacidad de las reformas de mejorar sustancialmente la cobertura ha frustrado a los reformadores. Cada vez hay más pruebas que indican que el estancamiento en la cobertura posiblemente no sea el resultado de la miopía de los trabajadores o de su falta de información, sino de opciones racionales tomadas por éstos en conjunto con su familia.

Los individuos perciben que algunos instrumentos de ahorro alternativos son más atractivos que los sistemas de pensiones reformados. El rendimiento de las inversiones en los nuevos pilares financiados con fondos propios, si bien ha sido relativamente alto, también ha sido volátil. Las comisiones cobradas por la administración privada de los ahorros para la jubilación son altas y los primeros afiliados se han llevado el peso de los costos iniciales del nuevo sistema (Figura 4). Las comisiones de administración –en particular cuando han sido comisiones fijas– han sido una carga especialmente pesada para los trabajadores de ingresos más bajos. Por último, las prestaciones de muchas de las reformas se pagan en la forma de renta vitalicia, lo cual tienen enormes costos para los grupos desfavorecidos cuya esperanza de vida es baja, puesto que las primas (basadas en la esperanza de vida promedio del conjunto de la población) son superiores a la tasa matemática equitativa para estos grupos. Las rentas vitalicias también pueden introducir riesgos de pérdida por concepto de intereses, puesto que el monto de la pensión de jubilación de un afiliado dependerá de la tasa de interés real al momento en que se adquiere la renta vitalicia. Estos factores pueden aumentar el costo y el riesgo relativo del nuevo pilar financiado con fondos propios si se compara con otros instrumentos formales e informales disponibles para asegurar una jubilación adecuada, lo que tal vez explique por qué, pese a los mayores incentivos incorporados por las reformas, una gran cantidad de trabajadores de América Latina sigue ignorando los sistemas de pensión formales.

Los trabajadores prefieren que sea el Estado quien provea una herramienta de lucha contra la pobreza. En esencia, la mayoría de las reformas han dividido en dos la función de proveedor de pensiones del Estado. Una es la de proveer (o regular) un instrumento de ahorro a través de cuentas de ahorro individuales y la otra es la de crear un vehículo de lucha contra la pobreza a través de un mecanismo de cobertura conjunta de riesgos (en la forma de garantizar pensiones mínimas y pensiones de asistencia social, por ejemplo). En Chile, el comportamiento en materia de aportes indica que los trabajadores quieren que el Estado provea un seguro contra la pobreza en la vejez. En efecto, los trabajadores suelen aportar justo lo necesario para cumplir con los requisitos indispensables para recibir una pensión mínima. Lo anterior se observa entre trabajadores que ganan ingresos promedio y también más altos (quienes tienen menos probabilidades de ser pobres en su vejez), lo que apunta hacia una preferencia por instrumentos estatales para cubrir el riesgo de pobreza por sobre el ahorro forzoso para uniformar el consumo. En este sentido, es posible que las autoridades puedan no haber advertido la importancia de esta preferencia para el comportamiento en materia de aportes y

para los incentivos para participar en el sistema de pensiones formal.

Los trabajadores toman decisiones racionales en cuanto a asegurarse una jubilación adecuada. Si los sistemas de pensiones reformados no son capaces de mejorar la situación de los trabajadores, éstos pueden decidir racionalmente que se abstendrán de hacer aportes. También pueden ser adversos al riesgo en materia de políticas económicas inherente incluso a los sistemas de pensiones públicas administrados por el sector privado, de los cuales la crisis argentina es un recordatorio inequívoco. La enorme inversión en bonos públicos aumenta la vulnerabilidad de los fondos de pensión ante cualquier problema fiscal y al riesgo de incumplimiento.

¿Cómo mejorar los sistemas de pensiones de América Latina?

El criterio de múltiples pilares frente a la reforma del sistema de pensiones se basa en la idea de que el gobierno cumple dos roles fundamentales en el tema de promover la seguridad de ingresos en la vejez: 1) impedir la pobreza en la vejez y 2) facilitar la normalización del consumo para prepararse para el riesgo de perder la capacidad de generar ingresos, la que aumenta con el envejecimiento. A medida que aumentan las esperanzas de vida, la pérdida de la capacidad de generar ingresos en la vejez es cada vez más frecuente en América Latina. Por lo tanto, los mecanismos de ahorro son mejores que la cobertura conjunta para uniformar el consumo. Por el contrario, la mancomunidad de riesgos es eficaz en función de los costos para pérdidas relativamente raras. Sin embargo, en vista del desarrollo económico, la incidencia de la pobreza en la vejez debería ser cada vez menos frecuente. Por lo tanto, los estados todavía tienen que cumplir una función en materia de garantizar la cobertura conjunta de los riesgos: proveer seguridad contra lo que debería ser una pérdida relativamente rara y que consistiría en la incidencia de la pobreza en la vejez.

1. Mejoramiento de la prevención de la pobreza en la vejez
La mayoría de los países de América Latina tienen a su alcance un componente de cobertura conjunto del riesgo bien administrado para mitigar la pobreza en la vejez. Para ilustrar

este punto de manera muy general, el costo de proveer pensiones iguales e indexadas al sueldo mínimo a todos los ciudadanos mayores de 65 años (independientemente de su historial de aportes o ingresos) habitualmente es comparable al nivel de transferencias que actualmente destinan los estados para subsidiar las pensiones públicas (Figura 6).

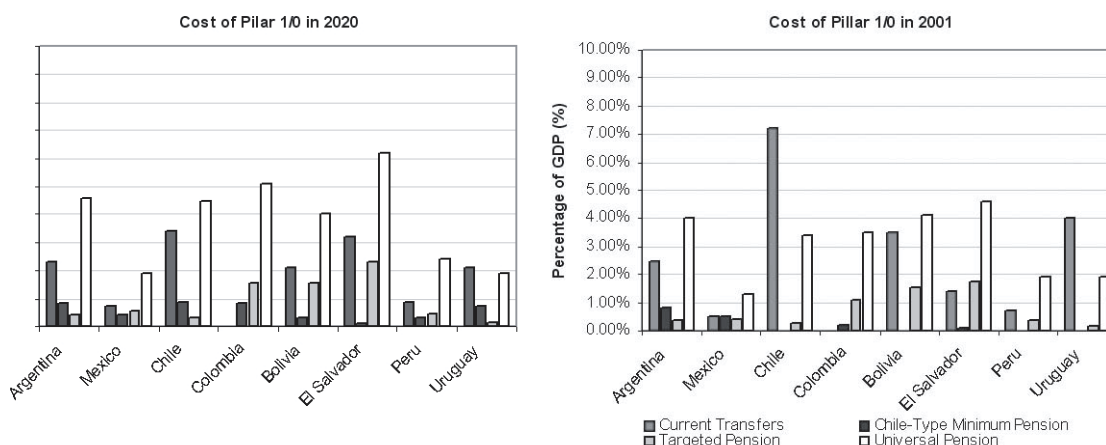
Este ejemplo no pretende propugnar que las pensiones destinadas a prevenir la pobreza deban fijarse en el mismo nivel que los salarios mínimos. De hecho, esto sería un fuerte desincentivo para el ahorro privado de los trabajadores dado la típica distribución del salario en América Latina. El ejemplo simplemente sirve para abordar un aspecto fiscal inquietante que las autoridades suelen enfrentar cuando intentan determinar el tamaño preciso de su pilar destinado a prevenir la pobreza. Se trata entonces de simulaciones de costos de lo que podría ser el beneficio máximo (aquel que incluso contaría con el apoyo de los políticos decididamente populistas como un nivel aceptable de pensiones mínimas en su país) para llegar a estimaciones conservadoras del costo que tendría la reestructuración del pilar de la cobertura conjunta en una forma diferente. Conforme a este espíritu, las simulaciones también indexan generosamente el beneficio mínimo a los salarios actuales. La indexación de los beneficios a la inflación o a una combinación de precios y salarios puede generar considerables ahorros en los costos.

Si nos proyectamos algo más hacia el futuro, ciertamente la mayor esperanza de vida aumenta el costo de estas políticas tan generosas. Sin embargo, algunas alternativas posibles para contener los costos serían reducir el beneficio universal o hacer que el beneficio disponible en edades más avanzadas sea acorde con la longevidad, ya sea aplicado como tributo en la fuente para obtener recursos de los que están en mejor situación o focalizado en los pobres.

Mucho se puede hacer para mejorar estos cálculos de costos en un estudio de opciones viables específico para un determinado país. Los costos proyectados no toman en cuenta: (i) la porción de las actuales transferencias a los ancianos que siguen financiando los costos de transición de la introducción de las cuentas de jubilación individuales, (ii) el costo de excluir a aquellos trabajadores de los beneficios que no tengan un historial de aportes, (iii) los ingresos que el

Estado podría “recuperar” en caso de fijar un impuesto adicional a los pagos de pensiones para los trabajadores que ganen más de cierto nivel de ingresos o simplemente imponiendo tributos al beneficio universal fijo, (iv) los costos administrativos de una comprobación de medios de vida

Figuras 3A y 3B



para poder focalizar de manera eficiente un beneficio en los ancianos pobres y (v) los costos de la corrupción y de las filtraciones hacia los que no son pobres, aspectos que deben tenerse en mente considerando la trayectoria de la administración pública de las pensiones en la región. Cada una de estas consideraciones puede cambiar considerablemente los costos proyectados de los beneficios destinados a prevenir la pobreza y deberían examinarse cuidadosamente en los análisis específicos de cada país.

2. Mejoramiento del componente de ahorro

Un mecanismo que se ha defendido aduciendo que aumenta la cobertura consiste en obligar a los trabajadores a participar en el componente de ahorro a fin de tener derecho a recibir los beneficios. Sin embargo, la información disponible indica que el ahorro obligatorio no aumenta la cobertura, a menos que los instrumentos disponibles par tal fin sean lo suficientemente atractivos. Más aún, un beneficio mínimo casi universal solucionaría en gran medida el problema de la cobertura, al menos en lo que respecta al riesgo de caer en condiciones de pobreza en la vejez.

Sin embargo, el ahorro obligatorio puede ser conveniente para: 1) mitigar el riesgo subjetivo inherente a los mecanismos de cobertura conjunta del riesgo, 2) asegurar el apoyo político a la hora de transitar desde un régimen de pago con cargo a los ingresos corrientes y 3) proteger la “industria incipiente” de la administración financiera privada para el ahorro a largo plazo. Pero cada uno de estos motivos también indica que los componentes obligatorios del ahorro deben ser reducidos o ir disminuyendo con el tiempo. El riesgo subjetivo puede combatirse con un ahorro obligatorio mucho menor del que actualmente mantienen los países de América Latina y la experiencia ha demostrado desde hace mucho los peligros de ayudar a las industrias incipientes por un tiempo demasiado prolongado. Con el tiempo, las obligaciones combinadas con industrias dedicadas desembocan en la concentración del mercado y afectan el bienestar, negando a los trabajadores los beneficios de la privatización. Es preferible que exista más competencia basada en el desempeño.

Se necesitan medidas para mejorar la eficacia del ahorro obligatorio, las cuales

- Reduzcan los costos administrativos y las comisiones;
- Mejoren la gestión del riesgo en el ahorro para reducir la volatilidad; y
- Disminuyan los aportes de los pobres y jóvenes para incentivar su participación.

Es preferible que el ahorro voluntario ocupe un lugar cada vez más importante en la normalización del consumo. Los estados deberían aumentar las alternativas del ahorro voluntario y asegurar que incluso los trabajadores de bajos ingresos puedan aprovechar los incentivos tributarios para el ahorro a través de sistemas innovadores como aportes de contrapartida o créditos por la renta devengada.

Conclusión

El proceso de reforma de las pensiones en América Latina está aún en marcha, pero ya arroja enseñanzas importantes:

1. Es necesario prestar más atención al pilar destinado a **prevenir la pobreza**. La función que debe cumplir el Estado en este sentido se torna más importante con el desarrollo económico: en la medida en que disminuye la probabilidad de la pobreza en la vejez, la mancomunación de este riesgo se torna más pertinente y factible de costear. Esta cobertura, que resulta fundamental para garantizar una adecuada seguridad del ingreso en la vejez, no será proporcionada por los mercados de seguros privados.
2. El pilar del **reemplazo de los ingresos** durante la vejez debe ser el ahorro individual. Para la mayoría de los trabajadores, los sistemas de ahorro no deberían incluir la redistribución de los beneficios o la cobertura conjunta del riesgo entre las distintas generaciones.
3. No siempre se necesitan **sistemas de ahorro obligatorios**, pero podrían servir a la hora de transitar desde sistemas demasiado generosos de pagos con cargo a los ingresos corrientes y para darle un impulso inicial a los mercados de capitales y seguros.
4. Los países que aplican sistemas de ahorro obligatorio deben disminuir los costos que éstos implican para los afiliados a través de una **mayor competencia** entre las administradoras de fondos de pensiones. Lo anterior desembocaría en alternativas de ahorro más atractivas para los trabajadores, mientras que la mayoría de las demás soluciones parecen ser ineficaces.

Al re-estructurar de manera profunda los sistemas de pensiones abultados y poco equitativos, las reformas estructurales aplicadas en América Latina y el Caribe representan un importante paso adelante para el conjunto de la región. Las posibilidades para mejorar tanto el diseño como el funcionamiento de los nuevos sistemas son múltiples, pero en lugar de apurarse a interrumpir las reformas, los esfuerzos de las autoridades deben estar orientadas a realizar detalladas evaluaciones de estas reformas y sustentarse en ellas.

Notas

En Bogotá se realizó una conferencia entre el 22 y el 23 de junio de 2004, cuyo detalles se pueden encontrar en www.worldbank.org/lacpensionsconf

Sobre los autores

Indermit S. Gill es un asesor económico de la oficina del Vice-Presidente, Reducción de Pobreza y Gestión Económica. Todd Pubatch es un Junior Professional Associate en la misma oficina. Truman G. Packard es economista principal en el Departamento de Desarrollo Humano de la Región de América Latina y el Caribe.