

Sistemas que financian los regímenes de pensiones en Latinoamérica

Licda. Ana Isabel Solano, M.B.A.

I. Resumen

El tema del financiamiento a los regímenes de pensiones ha sido en los últimos años polémico por las repercusiones y el impacto que tienen en el aspecto económico, fiscal y social en los países.

El presente artículo es el resultado de una investigación que consistió en recopilar y analizar los diferentes regímenes de pensiones aplicados generalmente en América Latina, en particular los sistemas de financiamiento de cada uno de ellos.

De la investigación se deriva que los regímenes de más aplicación son el Régimen de Capitalización y el Régimen de Reparto, por lo que este artículo desarrolla los elementos cuantitativos y cualitativos asociados a cada régimen y se presenta una evaluación de las deficiencias y un análisis detallado de la estructura financiera y del equilibrio económico de los sistemas de financiamiento.

II. Metodología

Se ha recurrido a diversas fuentes de información para sustentar los elementos

desarrollados, se ha efectuado una minuciosa búsqueda en libros, manuales, ponencias, tesis de grado y boletines técnicos; la investigación se sustenta en referencias bibliográficas.

En la valoración para cada alternativa y método de financiamiento se recurrió a las referencias de los principios basados en el equilibrio financiero, lo cual se reforzó con una investigación en el campo realizada por medio de entrevistas con funcionarios del Ministerio de Hacienda.

III. Contenido

1. Régimen de capitalización

El fondo de capitalización

Un fondo de capitalización se caracteriza por la participación activa y voluntaria del trabajador y/o empresas que colaboran con los problemas económicos que enfrentan los individuos en su etapa de vejez.

En un fondo de capitalización cada trabajador aporta y acumula en el fondo, según sus posibilidades y expectativas, conformando así su propio programa de jubilación. Los recursos del fondo son

registrados de manera individual e invertidos en forma tal que se logre una optimización de los rendimientos y capitalización de estos con el fin de fortalecer el fondo y que sea suficiente para otorgar las pensiones correspondientes a cada participante.

En los fondos de capitalización la participación de los planes privados de pensión juegan un importante papel pues estos presentan una mayor dirección hacia el ahorro de ingresos para ser disfrutados en el largo plazo, en el momento de jubilación.

El régimen de capitalización se define como:

Un sistema en donde los agentes económicos activos acumulan recursos, capitalizándolos, depositando sus aportes en un Fondo que posteriormente será utilizado para pagar las pensiones de quienes contribuyeron.

La implantación de un sistema de capitalización debe considerar tres factores, a saber¹:

1. Una entidad administradora de los fondos provenientes de los aportes individuales de las personas.
2. Una estructura que permita ejercer el control sobre las cuentas individuales, de las cuales no se pueden hacer sustracciones hasta el momento en que la persona tenga el derecho a la jubilación o pensión. En estas se debe constatar todos los aportes que se acumulan y la rentabilidad producida por las inversiones.
3. Una diversidad de activos financieros seguros y rentables que pueden ser utilizados por los fondos creados de los aportes individuales.

4. Un mercado de capitales, estructurado y capaz de generar las mejores condiciones para llevar a cabo las demandas y ofertas de medios de financiamiento.

Manteniendo los anteriores criterios, se puede señalar que el sistema ofrece una administración eficiente y un tratamiento individual ya que dependerá de lo que cada quien tenga acumulado para otorgarle su derecho jubilatorio, existiendo así una equidad entre lo aportado y lo solicitado.

Matemáticamente, este sistema se expresa de la siguiente forma:

$$\text{pensión} = \frac{\text{suma de salarios} \times \text{tasa de cotización} \times (1+y)^N}{\text{Expectativa de vida al jubilarse}}$$

Entre los efectos inmediatos que un régimen de capitalización produce en la economía, es importante destacar: la colaboración en el desarrollo del mercado de capitales; a través de la captación de fondos, incentiva la creación de nuevas empresas y proyectos rentables; motiva mayores niveles de inversión.

Deficiencias del régimen de capitalización²

Dentro de las deficiencias que pueden surgir a la hora de implantar un régimen de capitalización, se pueden mencionar las siguientes:

1. No se ha logrado crear un mecanismo idóneo para atraer el sistema a los trabajadores independientes al sistema, por lo que se genera una desprotección social con esta clase de personal.
2. Los contribuyentes, además de las cotizaciones que aportan al sistema, deben contribuir los costos adicionales de la entidad que le administra los fondos.

1 Primer Seminario Internacional de Seguridad Social. *Estrategias para el desarrollo de un Modelo Integrado de Seguridad Social*. CIEDESS, Santiago de Chile, Octubre, 1992, pp. 72-73.

2 Rivera Meza, Emiliana. *Hacia un nuevo Modelo de Fondo de Pensiones*. Universidad Latina de Costa Rica, pp. 44-45.

3. No existe una definición clara de los beneficios por recibir en el futuro; en este sentido, hay que valorar la inflación que se genere hacia el futuro y crear los mecanismos necesarios para no permitir la pérdida del valor adquisitivo de los dineros.
4. El sistema de capitalización individual se ve perjudicado por los factores demográficos y económicos ya que una disminución en el desempleo, en la caída de la producción, una disminución de los salarios, etc., implica que los beneficios serán bajos.

2. Sistema de reparto

Estos sistemas de reparto se financian por medio de cotizaciones de la actual población económicamente activa, el aporte patronal y el estatal. Los fondos que ingresan allí sirven para pagar las pensiones de los actuales jubilados. Todos los aportes conforman un fondo común en el cual no se hace distinción entre las cotizaciones de cada individuo, o sea, no existe un registro individual de contribuciones.

Los cambios en la estructura demográfica de una nación, los problemas inflacionarios, el no pago de las cotizaciones patronales, o su atraso y el financiamiento de otros regímenes, son algunas de las causas que producen un desequilibrio y la insuficiente cobertura de toda la población, con otros de los problemas que lo caracterizan.

En el sistema de reparto se deben considerar:

- a) Su forma de financiamiento.
- b) El mecanismo de transferencias de recursos.
- c) El mecanismo de seguridad social.

a. Su forma de financiamiento

Como los regímenes de reparto se financian por medio de las cotizaciones; es decir, los activos financian a los pasivos con el recaudo de las cotizaciones, entonces los beneficiarios acumulan derechos y no recursos, los cotizantes actuales esperan que las generaciones futuras les financien sus derechos de la misma forma en que ellos lo hacen en el presente.

Esta modalidad es un contrato intergeneracional que pueda definirse más apropiadamente como un "sistema de financiamiento sobre la marcha".³

Se expresa:

$$\text{Ingresos} = \text{Funcionarios} \times \text{ACTIVOS} \times \text{salario promedio} \times \text{tasa de cotización.}$$

$$\text{Egresos} = \text{N}^\circ \text{ de pensionados} \times \text{pensión promedio}$$

b. El mecanismo de transferencia de recursos

Se relaciona con el principio de solidaridad en donde se transfieren recursos del sector con mayores ingresos, es una redistribución progresiva del ingreso.

c. El mecanismo de Seguridad Social

El sistema de reparto tiene que ver con la seguridad social del individuo, donde las prestaciones por invalidez, vejez y muerte se convierten en una alternativa para enfrentar el sistema de vida después de hacerlo como cotizante activo al régimen.

Deficiencias del régimen de reparto⁴

1. Su dependencia de variables demográficas y económicas, como por ejemplo, expectativas de vida, nivel de actividad, estructura de remuneraciones, tasa

3 Areda, Rodolfo. *Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones*. Editorial Macchi. Argentina 1963, pp. 17-20.

4 Rivera. Op. cit., p. 40.

de inflación, déficit público para administrar los recursos entrantes en el sistema desde los aportes de la población activa y los recursos salientes del sistema para aplicar el pago de la clase pasiva.

2. Por su forma de financiamiento, no presenta una naturaleza equitativa socialmente, ya que el permitir la creación de grupos minoritarios de intereses particulares, se solicitan tratamientos diferentes en cuanto a beneficios y requisitos y estos se llevan a cabo dependiendo del gobierno en turno, logrando así una redistribución del ingreso injusta.
3. Edades de jubilación muy bajas.
4. Evasión de las contribuciones.
5. Al inicio se convierte en una fuente de financiamiento de los gobiernos de turno para resolver los problemas de caja en el corto plazo, logrando de esta manera una administración que permite generar graves inconsistencias a la hora del otorgamiento de los beneficios.

Para medir el impacto económico de las reformas efectuadas al régimen se deben considerar de previo los aspectos que contribuyen al desfinanciamiento de los sistemas de pensiones.

Los principales factores son:⁵

- Cuotas y aportaciones calculadas deliberadamente para ser insuficientes en el corto y mediano plazo, con el propósito de no encarecer el sistema al inicio de su funcionamiento.
- Envejecimiento de la población asegurada.

- Fuerte acumulación de pensionados e incremento en su esperanza de vida.
- Establecimiento de edades tempranas de entrada a la jubilación.
- Falta de constitución de reservas actuariales o pérdida de su valor en términos reales.
- Desconocimiento de la necesidad de efectuar valuaciones actuariales anuales o, incluso, la no aplicación de las recomendaciones que se derivan de los resultados obtenidos.
- Y, particularmente, incremento en el número y cuantía de los beneficios, sin un soporte financiero adecuado.

Los factores anteriores, ya sea considerándolos cada uno de manera independiente, o combinando algunos de ellos, o en su conjunto, han provocado, indudablemente, el desfinanciamiento de los sistemas de pensiones.

Es importante, además de lo anterior, considerar las variables demográficas y económicas que afectan el equilibrio financiero; este equilibrio se logra con la igualdad de ingresos y egresos actualizados. En un *sistema de reparto*, el equilibrio es generalmente anual, en la capitalización el período es más extenso.

Estructura financiera

La existencia de una estructura financiera promueve el establecimiento de reservas de inversión necesarias para el buen funcionamiento de un fondo jubilatorio, la falta de una adecuada estructura tiene las siguientes consecuencias:⁶

Que no exista un fondo independiente que se haga responsable de las prestaciones, en

5 CIISS. Conferencia Interamericana de Seguridad. *El financiamiento de la Seguridad Social*. México, pp. 150-151.

6 CIIS. Conferencia Internacional de Seguridad Social. *Análisis del financiamiento del retiro por medio de la capitalización*. México CIIS, 1994.

atención a la relación jubilatoria sostenida entre él, los trabajadores, los patrones y el Estado.⁷

Que el Estado no enfrente su morosidad porque las obligaciones jubilatorias actuales y el débito del Estado están conjuntamente asumidos por el Presupuesto Nacional y no existe fondo que se lo respalde financieramente, de modo tal que no se permitan privilegios a unos pocos, porque entonces sus componentes lo asumirán y llevarán a la inestabilidad de este, pues el Estado se limitará a fiscalizarse toda vez que sus obligaciones estarían satisfechas.

El método financiero es un conjunto de técnicas y principios que relacionan los ingresos y los egresos con el fin de obtener un equilibrio y asegurar, en todo momento, la suficiencia de los medios económicos para hacer frente a las obligaciones.⁸

Equilibrio de la ecuación

Si los ingresos son mayores a los egresos, entonces el sistema presenta un superávit y si los ingresos son menores a los egresos se tiene un déficit. Los ingresos estarán representados por las cuotas sobre los salarios y los egresos por el pago de los beneficios del pago de las pensiones; no obstante, cada uno de estos elementos involucra diversas variables como cantidad de personas, aspectos demográficos, inflación, pensiones extraordinarias y rentabilidad, entre otras. El logro de este equilibrio debe considerar el valor del dinero en el tiempo, el cual se puede definir como el valor actual en términos monetarios, de una suma futura, o sea, es la suma que tendrá que invertirse hoy a una

tasa de interés determinada durante cierto período a fin de igualar la suma futura.⁹

Por esta razón, el equilibrio se constituye en una relación entre el valor presente de los beneficios futuros y el valor presente de los salarios futuros.

3. Características del reparto

- a) “Esta modalidad tiene un manejo administrativo sencillo en el corto plazo, que permite con relativa facilidad, cubrir la entera población laboral y la entrega inmediata de beneficios, con costos administrativos usualmente bajos por unidad de flujo de caja. La primera es calculada bajo condiciones económicas estáticas, lo que la hace insensible con respecto a momentos posteriores del nivel general de salarios y al ajuste total e inmediato de las pensiones, contrastando con su dependencia de variables demográficas y económicas –expectativa de vida, nivel de actividad, estructura de remuneraciones, tasas de inflación, déficit público.” (CIEDESS 1993; Aprea 1994).
- b) “Generalmente, las aportaciones son reducidas en los períodos iniciales debido a que la tasa de sostenimiento –esto es la relación entre el número de trabajadores activos y pasivos– es baja al iniciarse el programa. Esto es particularmente cierto pues los registros contables se hacen sobre lo que se conoce como base de efectivo y no sobre una base de casación que, de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados en la actualidad, sostiene que las obligaciones por pensiones y otras

7 *Ídem.*

8 Álvarez Ochoa, Selene. *Análisis del Financiamiento del Retiro por medio de la Capitalización*. México, CISS. 1994.

9 Gitman, Lawrence. *Fundamentos de Administración Financiera*. Editorial Harla S. A., México. 1990.

prestaciones económicas asociadas con ellas, no se generan al momento de la salida de la fuerza laboral, sino durante la vida activa del trabajador; y que por lo tanto, dicha obligación debe reconocerse y amotizarse durante los períodos en que el trabajador prestó sus servicios, lo que hubiera evitado los problemas presupuestarios que abruma a las actuales administraciones.” (Aguirre Farías; CIEDESS 1993).

- c) “La seguridad de que se cumplan las expectativas de pensión de un trabajador depende de la buena voluntad de los otros empleados en pagar su beneficio de pensión y de la habilidad del administrador del programa para cobrar las contribuciones y evitar la mora y la evasión. Este hecho es, desde el punto de vista del pensionado, altamente insatisfactorio, pues el beneficio de su pensión no depende del trabajo que él realizó durante su vida activa ya que el trabajador acumula derechos y no recursos, generándose la expectativa en los empleados de que su pensión pueda no ser cumplida, cosa que, sin embargo, no debería ser de preocupación importante pues el gobierno con su poder de poner impuestos podría garantizar el pago de estas obligaciones”. (CIEDESS, 1993).
- d) “La modalidad de reparto adquiere importancia dentro de los sistemas de pensiones cuando se considera la probabilidad de pérdida de las reservas acumuladas en programas de pensiones, a causa de eventos no esperados como, por ejemplo, guerra o alta inflación y se introducen las pensiones dinámicas.” (Álvarez Ochoa, 1994).
- e) “En esta modalidad de financiamiento se observa, al valorar su nivel de

respuesta a los ciclos económicos, un comportamiento procíclico en el monto de la pensión; así, en épocas de recesión, en las cuales el nivel de empleo disminuye y los salarios reales bajan, los ingresos disponibles para financiar un nivel dado de pensiones disminuyen, lo que obliga a solicitar ayuda especial al Estado durante períodos económicos malos, con el inconveniente de que los ingresos del Estado también son procíclicos”. (CIEDESS, 1993).

4. Métodos de financiamiento

Los tipos de financiamiento dependen del sistema utilizado en el caso del Método de Reparto; estos dependen de las cotizaciones al régimen, en el Sistema de Capitalización incorpora fuentes adicionales de financiamiento, producto de la rentabilidad financiera que genera la administración de los fondos acumulados.

Mediante un conjunto de técnicas y principios se relacionan los ingresos y los egresos del régimen con el propósito de lograr un equilibrio que garantice la sostenibilidad financiera del régimen.

5. Esquemas de beneficio definido y esquemas de contribución definida¹⁰

El *esquema de beneficio definido* es aquel en el cual, los trabajadores conocen, anticipadamente y con certeza, el monto de los beneficios a que tendrán derecho al ocurrir ciertos eventos como invalidez, la incapacidad, la muerte o la vejez.

Las prestaciones son financiadas colectivamente, pero sus costos normalmente resultan variables y en muchos casos difícilmente controlables.

10 CISS. Conferencia Interamericana de Seguridad. Memoria de XXXVII. Reunión del Comité permanente Interamericano de Seguridad Social. México, 1994, p. 153.

6. Los sistemas de contribución definida

Son aquellos en los cuales los trabajadores conocen anticipadamente y con certeza el monto de las contribuciones. Este tipo de esquemas se aplica a las pensiones de jubilación o de vejez, que son las que en la mayoría de los casos provocan la mayor acumulación de pensionados y absorben también la mayor proporción del costo del sistema.

Las prestaciones son financiadas en forma individual y los beneficios por obtenerse resultan variables en función de dos factores: la tasa de interés real que obtengan los fondos acumulados y la relación que guardan entre sí, el salario final y el salario inicial, en términos reales.

7. Tipos de regímenes

Desde el punto de vista actuarial se pueden distinguir tres principales tipos de regímenes:

- a) Prima Media General
- b) Prima Media Escalonada
- c) Reparto Anual

a) Prima Media General

Este método trata de mantener el equilibrio financiero por tiempo indefinido, sobre la base una prima relativamente constante.

En este método se determina una prima constante como porcentaje de la nómina del personal activo, de modo que los pasivos contingentes se amorticen durante toda la vida laboral promedio de los trabajadores activos. En este sistema, con condiciones demográficas y económicas aparentemente estáticas, se tiende a establecer tasas de contribución constantes para un futuro indefinido en el tiempo. La tasa es uniforme, igual tanto para la población o generación inicial, como para las generaciones futuras, en un período limitado.¹¹

En este sistema, la base es una cuenta individual durante el curso de vida activa del trabajador, la cual se forma a partir de los aportes del empleador y/o empleado, los productos de las inversiones que generan los fondos que se capitalizan y se utilizan posteriormente para pagar la jubilación.

Este método ofrece un resultado conservador, pues el valor presente de la prestación se logra sustituir en su totalidad, en el momento en que se inicia la exigibilidad de los pagos.

b) Prima Media Escalonada

Mantiene el equilibrio financiero durante períodos llamados escalones, estableciendo una prima diferente para cada uno de ellos, que tiende a incrementarse con el tiempo.

Puede considerarse como un método general de financiamiento que abarca las posibilidades de reparto puro y prima nivelada, siempre que el valor de la reserva no decrezca en ningún año y el grado de capitalización se mantenga dentro de ciertos límites.

Para determinar las aportaciones, el tiempo se divide en períodos de equilibrio y para cada uno se determina la prima constante que debe ser suficiente para hacer frente a las prestaciones en curso de pago a los gastos de administración, además de permitir la acumulación o mantenimiento de una reserva.

Al inicio permite aportaciones reducidas, lo cual produce excesivo endeudamiento; el aumento de las prestaciones se hará en un futuro bajo la responsabilidad de otra administración; este tipo de plan ofrece ventajas a los políticos, pues otras generaciones pagarán los beneficios ofrecidos. Se basa en la teoría de que todo país en vías de desarrollo tendrá en el futuro más recursos para hacer frente a los

¹¹ Rivera. *Op. cit.*, pp. 19-80.

compromisos contraídos y no amortizados en el pasado.

c) *Reparto anual*

Este régimen procura solamente el equilibrio anual, lo que necesariamente repercute en ajustes frecuentes en las contribuciones.

Este método consiste en aportar exclusivamente, de manera uniforme durante el año evaluado, cantidades equivalentes a los ingresos esperados durante este año, estableciendo año con año un equilibrio financiero entre los ingresos por cotizaciones y los egresos por obligaciones. Al carecer de reserva técnica, no se da ningún tipo de capitalización. La prima se calcula suponiendo condiciones económicas estáticas con respecto al aumento en el nivel general de salarios y el ajuste periódico de las jubilaciones y pensiones.

La continuación de los pagos de todas las jubilaciones y pensiones, no se garantiza por reservas que existan por contribuciones pasadas, sino por las cotizaciones de todos los activos, a lo que le llama solidaridad entre generaciones. Por lo anterior, este sistema solo puede operar en una comunidad abierta de riesgos que nunca termina, lo que torna este sistema muy sensible a variaciones demográficas. Si estas se dan, por ejemplo, disminuye la actual población activa, sostén de la población pasiva, se presentarán problemas en el sistema. Si lo que sucede es que se incrementan los salarios en un determinado porcentaje, la cotización que se ha fijado para soportar la carga de la población pasiva actual, permitirá tener ingresos para ajustar las jubilaciones plenamente, sin demora y no generando problemas al sistema.

El reparto puro incluye una administración sencilla, pero hacia el futuro, el monto de

las pensiones suele crecer hasta alcanzar niveles individuales económicamente inaceptables, a la vez, no refleja el costo verdadero del plan, afectando la economía de las administraciones futuras y poniendo en peligro el riesgo en el pago de las prestaciones, puede provocar toma de decisiones incorrectas, que normalmente tienden a elevar el costo real del régimen.¹²

Bibliografía

- Álvarez Ochoa, Selene. *Análisis del Financiamiento del Retiro promedio de la Capitalización*. México: CISS, 1994.
- Aguirre Farías, Francisco. *La Primera Nivelada de Liquidez y la Seguridad Social*. México: CPISS, 1993.
- Aprada, Rodolfo. *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones*. Editorial Macchi, Argentina, 1963.
- Brealey R. y Myers S. *Principios de Finanzas Corporativas*. McGraw-Hill/Interamericana, 1993.
- CISS. Conferencia Interamericana de Seguridad. *La Incidencia de Variables Demográficas y Económicas en Regímenes de Financiamiento Colectivo de la Seguridad Social*. México, 1995.
- Gitman, Lawrence. *Fundamentos de Administración Financiera*. México, Editorial Harla S. A. de C. V., 1986.
- Gobierno de la República. *Evaluación de los Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional*. Costa Rica, 1995.
- Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. "Reformar las Pensiones: o actuar ahora o abstenerse a las consecuencias". *Revista de Finanzas y Desarrollo*. EE. UU., Junio 1995.
- Rivera Meza, Emiliana. *Hacia un Nuevo Modelo del Fondo de Pensiones*. Universidad de Costa Rica, 1994.
- Rodríguez, Miguel Ángel. "El Problema del Déficit Fiscal". *Actualidad Económica*. N° 20, Vol. IX, Costa Rica, 1995.

¹² Rivera. *Op. cit.*, pp. 76.