

Notas de Pensiones

N.º 73; Agosto 2023

Principales Tendencias de los Sistemas de Pensiones en el Mundo



Federación Internacional
de Administradoras
de Fondos de Pensiones

Resumen Ejecutivo

El desafío principal de largo plazo que tienen los sistemas de pensiones continúa siendo la provisión de pensiones que sean financiera y socialmente sostenibles. Para enfrentar este desafío y asegurar el cumplimiento de los objetivos de los sistemas de pensiones, es necesario realizar reformas a la estructura, integración y complementación de los programas de pensiones contributivos y no contributivos, y actualizar periódicamente sus parámetros. Además, con estas reformas se debe adaptar los sistemas a la realidad y evolución de los mercados laborales y financieros.

Entre las reformas previsionales más relevantes registradas en los sistemas de pensiones durante las últimas décadas, están aquellas realizadas a los sistemas de reparto para enfrentar su insostenibilidad financiera de largo plazo. Los países que tienen este tipo de sistemas se han visto obligados a hacer continuos ajustes a las pensiones entregadas, a las tasas de cotización y a las edades legales de pensión. A pesar de estas reformas paramétricas y de beneficios, el gasto en pensiones y los déficits financieros de los sistemas de reparto seguirán aumentando por el envejecimiento de la población. Por esta razón y por las reformas realizadas que vinculan más estrechamente los aportes con las pensiones, los beneficios deberán disminuir, lo que afectará severamente a las futuras generaciones.

Los sistemas tradicionales de pensiones en Europa están transitando hacia sistemas multi pilares de pensiones. Se observa un rol creciente de los programas privados de pensiones de cuentas individuales, tanto en los sistemas obligatorios, cuasi obligatorios y voluntarios, con el propósito de complementar las pensiones decrecientes de los sistemas de reparto y resolver la falta de portabilidad de los ahorros acumulados. La misma tendencia se observa en los mejores sistemas de pensiones del mundo. Incluso países con posturas ideológicas afines a un rol predominante del Estado, como China y Bielorrusia, están estimulando el desarrollo de planes de ahorro individual con orientación de mercado.

El total de activos en los planes privados de ahorro para pensión en los países de la OCDE subió significativamente en las últimas dos décadas, desde 59,0% a 105,1% del PIB entre 2001 y 2021. Los tres países con los mejores sistemas de pensiones en el mundo son también aquellos que tienen un mayor nivel de activos acumulados en los planes privados de ahorro.

Además, los países europeos y de otras partes del mundo, incluida América Latina, están también reforzando las pensiones no contributivas dirigidas a los grupos de pensionados de menores ingresos, financiadas con recursos del presupuesto público.

En los planes ocupacionales de pensiones se observa una tendencia hacia programas del tipo “collective defined contribution”, como alternativa a los planes colectivos de beneficio definido que

han estado en declinación por muchos años. Estos nuevos planes no otorgan garantías de pensión, sino que se define un nivel de beneficio objetivo en función de las tasas de cotización, que son fijas como en los programas de contribuciones definidas, y de las rentabilidades esperadas de las inversiones. Los planes deben ser totalmente financiados. Por otra parte, la necesidad de aumentar la cobertura de los planes voluntarios de pensiones llevó a doce países (EE.UU., Francia, Nueva Zelandia, Italia, Reino Unido, Canadá, Turquía, Alemania, Lituania, Polonia, Gibraltar y Eslovaquia) a implementar el enrolamiento automático entre 1998 y 2023, a los cuales se sumará Irlanda en 2024.

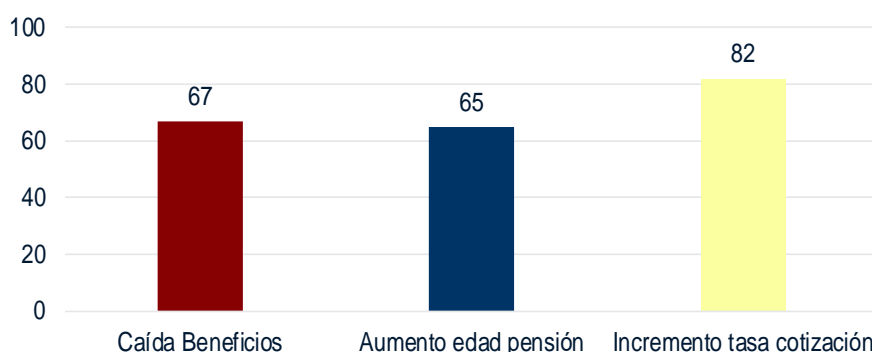
Estas tendencias y experiencias internacionales muestran que la creación o fortalecimiento de los sistemas de reparto en América Latina sería una pésima política pública. Además, la propia realidad de nuestra región indica que los sistemas de reparto fracasaron y han sido regresivos y poco solidarios, y tienen riesgos significativos dadas sus características estructurales. El fortalecimiento de los sistemas de reparto y el debilitamiento de los sistemas de ahorro individual tendría también un efecto negativo sobre las pensiones no contributivas, porque el ahorro individual ha permitido liberar recursos públicos que antes financiaban los déficits de los regímenes de reparto, los que pueden ser utilizados para fortalecer las pensiones no contributivas y otros programas sociales.

A continuación se revisan con más detalle las principales tendencias y reformas a los sistemas de pensiones en el mundo.

Los sistemas de reparto han roto la promesa de beneficios definidos y son financieramente insostenibles

Entre las reformas previsionales más relevantes registradas en los sistemas de pensiones durante las últimas décadas, están aquellas realizadas a los sistemas de reparto para enfrentar su insostenibilidad financiera de largo plazo, que es consecuencia del problema estructural que les generan las tendencias demográficas (aumento de las expectativas de vida al jubilar y menor tasa de natalidad). Los países que tienen este tipo de sistemas se han visto obligados a romper la promesa de beneficios definidos, haciendo continuos ajustes a las pensiones entregadas, a las tasas de cotización y a las edades legales de pensión. Según las estadísticas de la FIAP (1), entre 1995 y diciembre de 2022, ochenta y dos países aumentaron las tasas de cotización, sesenta y cinco incrementaron la edad de retiro y sesenta y siete ajustaron la fórmula de beneficios o los disminuyeron (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
Ajustes en beneficios, condiciones de acceso y tasas de cotización en los sistemas de reparto:
1995 - diciembre 2022



Fuente: FIAP (2022).

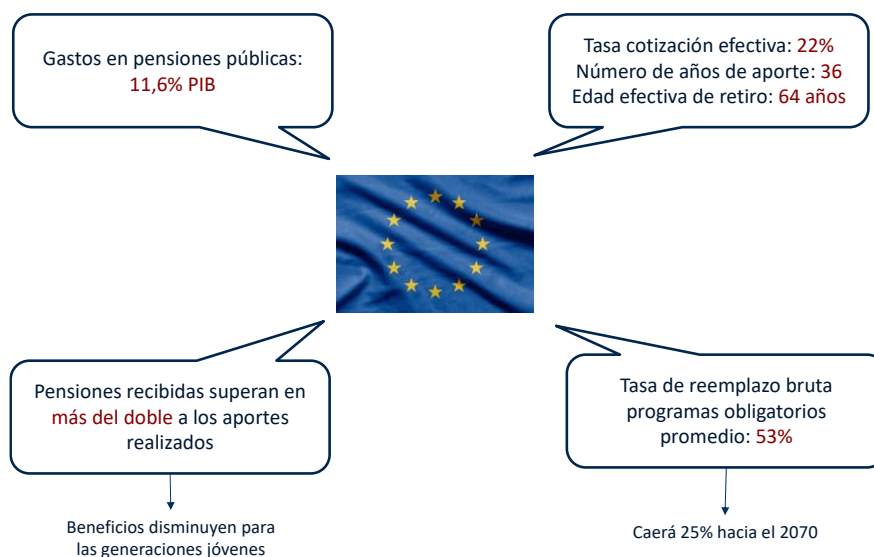
A pesar de las reformas paramétricas, el gasto en pensiones y los déficits financieros de los sistemas de reparto seguirán aumentando y sus beneficios continuarán disminuyendo

Muchos países europeos aumentarán el gasto en pensiones y los déficits de sus sistemas de reparto, y éstos se mantendrán en niveles elevados en las décadas que vienen (2). El gasto en pensiones públicas de la Unión Europea alcanzaba en promedio un 11,6% del PIB en 2019 y se proyecta que ese porcentaje suba a 12,6% en 2050 (3). Ello será consecuencia de las tendencias demográficas, las deficiencias estructurales de dicho tipo de sistemas y de las generosas pensiones que todavía otorgan. Según el FMI (2), las antiguas generaciones que ya están retiradas perciben beneficios que exceden las cotizaciones realizadas en más del doble, mientras que las generaciones más jóvenes verán reducida esta relación a niveles de 1,5 a 1,7 veces sus cotizaciones. En el futuro los beneficios de este tipo de sistemas deberán seguir disminuyendo, dadas las tendencias demográficas y las

reformas realizadas que vinculan más estrechamente los aportes con las pensiones, lo que afectará severamente a las futuras generaciones. En efecto, la Comisión Europea proyecta que la tasa de reemplazo promedio caerá en un 25% hacia el 2070, cuando el gasto en pensiones como porcentaje del PIB se estabilizaría en muchos países (4). La única seguridad que tendrán las nuevas generaciones afiliadas a los sistemas de reparto es que las pensiones percibidas deberán caer para evitar crecimientos muy sustantivos en los déficits financieros.

Estos problemas e inseguridades se enfrentan pese a que la tasa de cotización obligatoria en los países de la Unión Europea a los programas de pensiones promedia 22% (2); el periodo promedio de cotización es de 36 años (3); la edad efectiva de retiro del mercado del trabajo es de 64 años (3); y la tasa de reemplazo bruta es en promedio de 53% (4) (ver Figura 1). Con estos montos y periodos de ahorro las tasas de reemplazo que podrían ser financiadas con ahorro individual serían muy superiores¹.

Figura 1



Fuente: FIAP en base a Comisión Europea.

¹ Tasa de reemplazo bruta sobre 70% asumiendo que la carrera laboral se inicia a los 25 años; una rentabilidad real anual de los ahorros previsionales de 4,0%; un crecimiento anual de los salarios reales de 1,5%; y una tasa de descuento de los capitales necesarios unitarios para el cálculo de la renta vitalicia de 3,0% real anual.

Los sistemas tradicionales de pensiones están realizando reformas que van más allá de los cambios paramétricos

No obstante que los sistemas de reparto tienen serios problemas estructurales de financiamiento, los países europeos mantienen su funcionamiento. La sustitución por un sistema de ahorro individual y el consecuente desvío de cotizaciones hacia este último tipo de sistema les implicaría incrementos sustanciales de los déficits financieros en el corto y mediano plazo (no en el largo plazo), dada la cobertura y madurez de los programas.

Para controlar los abultados déficits financieros presentes y futuros de los sistemas de pensiones de reparto, desde principios de este siglo los países europeos están realizando reformas que no se han quedado solo en cambios paramétricos. También se han concretado reformas que incorporan características de los sistemas de ahorro individual, y que reflejan el debilitamiento de las políticas de pensión con enfoques “bismarckianos” y la necesidad de enfrentar los problemas financieros que enfrentan este tipo de sistemas. Es así como se han reformulado los beneficios, para estrechar la relación entre las remuneraciones y cotizaciones pagadas y las pensiones recibidas, y se han creado o aumentado los fondos de pensiones que se capitalizan e invierten en los mercados de capitales para mejorar la sostenibilidad de los sistemas.

Adicionalmente, muchos países han introducido mecanismos de ajuste automático o semi automático de los parámetros de sus sistemas de pensiones, que se activan cuando cambian ciertos indicadores demográficos, financieros y/o económicos. Aproximadamente dos tercios de los países de la OCDE utilizan estos mecanismos, ya sea cuentas nocionales de contribución definida; ajustes a las condiciones para calificar a los beneficios según las expectativas de vida; modificaciones a los niveles de las pensiones de acuerdo con las tendencias demográficas, nómina salarial y expectativas de vida; o mecanismos que buscan restituir el balance financiero. El objetivo principal de estos mecanismos es mejorar la situación financiera de los sistemas de reparto, ajustando los parámetros y los beneficios con procesos menos expuestos a las presiones políticas de corto plazo y también menos inequitativos entre generaciones, y más transparentes (4).

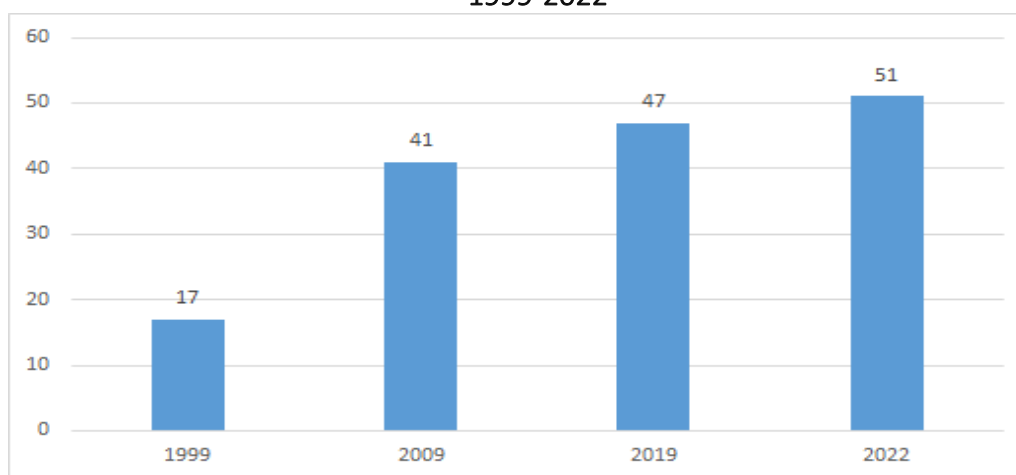
Crece la importancia de los sistemas de contribuciones definidas y de ahorro individual en los sistemas de pensiones en todo el mundo

Los programas privados de ahorro individual están asumiendo un rol creciente en los sistemas de pensiones, para complementar los beneficios decrecientes de los sistemas de reparto.

En efecto, para enfrentar el envejecimiento de su población, la disminución de las pensiones de los sistemas de reparto y la falta de portabilidad de los ahorros acumulados, los países de Europa y de

otras partes del mundo están introduciendo programas de contribuciones definidas y de ahorro individual a sus sistemas de pensiones, tanto en los pilares obligatorios, cuasi obligatorios y voluntarios. Esta tendencia se puede comprobar con el crecimiento que se observa en el número de países del mundo que han incorporado el ahorro individual, ya sea como sistema sustituto, en competencia o complementario al sistema de reparto, que ha subido de diecisiete en 1999 a un total de cincuenta y un países en 2022 (5)² (ver Gráfico 2 y Cuadro 1).

Gráfico 2
Países que han incorporado sistemas de ahorro individual en sus diferentes modalidades:
1999-2022



Fuente: FIAP.

La misma tendencia se observa en los mejores sistemas de pensiones del mundo. Por ejemplo, en Países Bajos (segundo en el ranking de Mercer CFA de 2022) (6) se está efectuando una reforma que implicará la completa renovación de los programas ocupacionales del segundo pilar. Los elementos esenciales de los nuevos programas serán las contribuciones definidas y el financiamiento de pensiones a partir de un ahorro individual acumulado, complementado con riesgos e inversiones compartidas colectivamente.

² Previamente no se había considerado la incorporación de los siguientes países: (i) Malawi; (ii) Polonia; (iii) Italia; (iv) Nueva Zelanda; (v) Gibraltar. Malawi no se había incorporado por no contar con antecedentes suficientes para saber si el programa de ahorro individual obligatorio había sido introducido efectivamente en 2011 (a la fecha, se conoce que esto es efectivo, por lo cual se ha incorporado en la estadística (más información sobre Malawi en este [enlace](#)). En el caso de Polonia, Italia, Nueva Zelanda y Gibraltar, se incorporaron a la estadística debido a que cuentan con un programa de ahorro individual, a nivel nacional, con enrolamiento automático obligatorio por parte de los empleadores hacia sus trabajadores (los empleadores deben inscribir automáticamente a los empleados elegibles en un programa de ahorro individual y los empleados pueden optar por no participar).

Cuadro 1

Países con sistemas de pensiones obligatorios o cuasi obligatorios de ahorro individual en 2022 (en paréntesis el año de la reforma)

Year	Solo ahorro individual	Mixto integrado: Ahorro individual y reparto estatal		Mixto en competencia: Ahorro individual vs reparto estatal
2022	Malasia (1951) Singapur (1955) Chile (1981) Australia (1992) Bolivia (1997) b México (1997) El Salvador (1998) Kazajstán (1998) b Hong-Kong (2000) China (2001) a Kosovo (2002) Rep.Dom (2003) Nigeria (2005) Malawi (2011) Grecia (2022)	Dinamarca (1995) Uruguay (1996) Polonia (2019) c Suecia (1999) Tayikistán (1999) Costa Rica (2000) Panamá (2000) Letonia (2001) Bulgaria (2002) Croacia (2002) Estonia (2002) Rusia (2003)	Lituania (2004) India (2004) a Eslovaquia (2005) Taiwán (2005) Macedonia (2006) Italia (2006) c Nueva Zelanda (2006) c d Países Bajos (2007) Uzbekistán (2007) Rumania (2008) Kirguistán (2008) Israel (2008) Brunéi (2010) Ghana (2010) RU (2012) c Honduras (2016) Turquía (2017) c Armenia (2018) Georgia (2019) Filipinas (2021) Bielorrusia (2022) Gibraltar (2022) c	Perú (1993) Colombia (1994)
<i>Total 2022: 51</i>				

^a Esquemas de ahorro individual operan solo en algunas provincias del país.

^b Esquemas de ahorro individual son administrados por el gobierno en Kazajstán y Bolivia.

^c El país respectivo se considera en este cuadro por tener un programa de ahorro individual, a nivel nacional, con enrolamiento automático obligatorio para los empleadores (los empleadores deben enrolar automáticamente a los empleados elegibles a un programa de ahorro y los empleados pueden abandonar el programa si lo desean)

^d Nueva Zelanda se clasifica como un país con un esquema de reparto integrado en un sistema de ahorro individual. Sin embargo, se debe notar que el sistema de reparto al que se hace referencia en este país no es contributivo (no hay un sistema de reparto contributivo en el país).

Fuente FIAP basado en datos de OECD Pension Outlook (varios años); [International Update of the United States Social Security Agency](#) (SSA); Szczepański, M- and J. Turner (Ed.) (2014). [Social Security and Pension Reform International Perspectives](#); [Pension system profiles of IOPS member jurisdictions/territories](#); “Best practices and performance of auto-enrolment mechanisms for pension savings” (European Commission); <https://irrationalretirement.com/2021/12/16/what-a-shocker-automatic-enrolment-in-retirement-plans-works-how-it-started-and-how-to-make-it-better/>.

En Dinamarca, tercero en el ranking de Mercer, los programas existentes son de capitalización y más del 90% de los planes ocupacionales privados son de contribuciones definidas. En Noruega, quinto en el ranking, la mayoría de los planes ocupacionales obligatorios para los trabajadores del sector privado son de contribuciones definidas, y el gobierno está buscando mover estos planes a un modelo de cuentas personales de pensión que permita a los trabajadores tener mayor control sobre los ahorros para el retiro y mejorar el retorno de las inversiones.

En Europa se crearon los “Planes de Pensiones Personales Europeos”, que entraron en vigor en 2022 y que buscan incentivar el ahorro previsional privado voluntario transfronterizo para complementar los beneficios de los planes ocupacionales y la reducción de las pensiones de los sistemas de reparto. Entre sus ventajas principales están la portabilidad, la competencia entre distintas entidades, la flexibilidad para cambiar de proveedor, la transparencia y las opciones de inversión. Además, se está analizando extender este tipo de planes a los programas ocupacionales de pensión (7).

Grecia hizo una reforma estructural que creó un nuevo programa de cuentas individuales obligatorio para quienes ingresen a la fuerza de trabajo a partir de 2022, el cual sustituirá gradualmente las cuentas nocionales. Entre los objetivos de la reforma están la sostenibilidad del sistema, la mejora de las pensiones para los trabajadores jóvenes, y la restauración de la confianza pública en el sistema.

Incluso países con posturas ideológicas afines a un rol predominante del Estado están estimulando el desarrollo de planes de ahorro individual con orientación de mercado

Países como China y Bielorrusia están complementando sus sistemas de pensiones con programas voluntarios de ahorro previsional individual. China ha desarrollado y estimulado activamente distintos planes de ahorro personal voluntario y cuentas individuales, con orientación de mercado y apoyo gubernamental. Además, en el segundo pilar obligatorio de planes ocupacionales para funcionarios públicos, el gobierno está promoviendo procesos operacionales y de inversión con orientación de mercado. Bielorrusia creó un nuevo programa de cuentas individuales voluntario, en el cual los empleadores deben hacer “matching” de los aportes de los trabajadores, pudiendo a cambio reducir las cotizaciones al programa de seguridad social para mantener inalterada la tasa de cotización total.

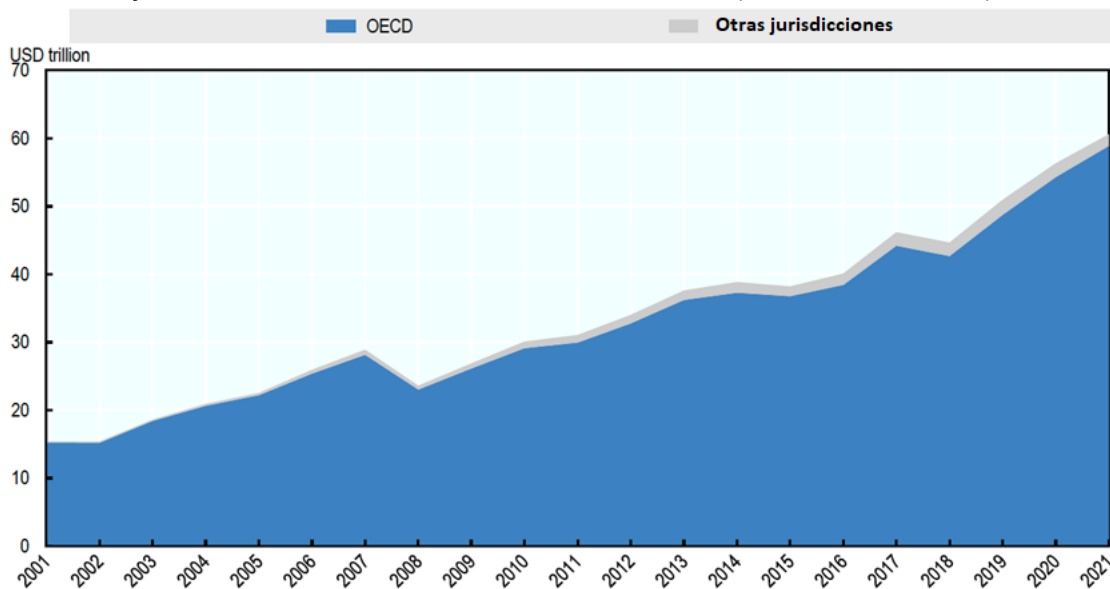
El total de activos en los planes de pensiones privados de capitalización subió significativamente en las últimas dos décadas

De acuerdo con la OCDE (8), los planes de pensiones privados de capitalización alrededor del mundo han acumulado un nivel sustancial de activos para financiar los beneficios futuros de pensión. En efecto, el total de activos en este tipo de planes en los países de la OCDE aumentó de 59% a 64% del PIB entre 2001 y 2011. En la década siguiente esta tendencia se aceleró significativamente, llegando dichos activos a representar en 2021 un 105% del PIB en los países de la organización o un monto de USD 59 billones (ver Gráfico 3).

Los tres países con los mejores sistemas de pensiones en el mundo, según la clasificación de Mercer CFA (6), son aquellos que tienen un mayor nivel de activos acumulados en los planes privados de capitalización. Además, la cobertura alcanzada por este tipo de planes en los programas de cotizaciones obligatorias o cuasi obligatorias es muy alta en estos tres países, fluctuando entre 83% y 100% (8).

Gráfico 3

Evolución del monto de activos en planes de pensión privados de capitalización en la OCDE y otras jurisdicciones durante las últimas dos décadas (en billones de USD)



Fuente: OECD, 2023 (8).

Los planes de pensiones ocupacionales en el mundo están transitando hacia programas de ambición definida, contribuciones fijas y riesgos compartidos colectivamente

Estos nuevos planes ocupacionales son del tipo “collective defined contribution” (CDC), y se están creando como alternativa a los planes colectivos de beneficio definido, que han estado en declinación por muchos años. Estos nuevos planes no otorgan garantías de pensión, sino que existe una “ambición” de pensión, es decir, se define un nivel de beneficio objetivo en función de las tasas de cotización, que son fijas como en los programas de contribuciones definidas, y de las rentabilidades esperadas de las inversiones. Los planes deben ser totalmente financiados y se comparten riesgos colectivamente. Si los resultados de las inversiones u otros factores evolucionan desfavorablemente, se ajustan los beneficios para mantener los planes totalmente financiados.

La información que se entrega a los miembros de los planes se expresa en términos de pensión y no de capitales acumulados en las cuentas individuales. Muchos de estos planes pagan las pensiones directamente, en lugar de contratar rentas vitalicias con compañías de seguros. Puede existir un autoseguro que protege el riesgo de longevidad dentro de los grupos que integran los planes de pensión. Los montos de las pensiones varían en el tiempo en función de la rentabilidad efectiva de las inversiones y de la experiencia de longevidad agregada para el grupo. Con ello se busca aumentar la rentabilidad esperada al invertir los fondos de pensiones en portafolios de inversión menos conservadores, y disminuir los costos al no existir garantías de rentabilidad ni de longevidad.

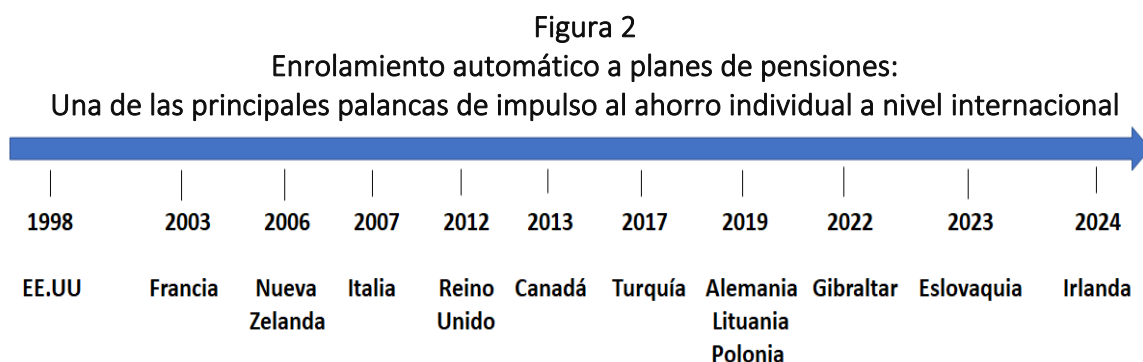
El diseño de estos planes puede incluir también mecanismos de solidaridad y de compartición de riesgos financieros entre sus miembros. Es el caso, por ejemplo, de los planes propuestos en los programas ocupacionales de Países Bajos. Sin embargo, en este caso se acota la solidaridad al establecer que los recursos destinados a ello no pueden superar un cierto porcentaje del total de los activos. Además, se contemplan otros planes más flexibles con cuentas individuales y fondos de pensiones generacionales.

El Reino Unido se está moviendo hacia el desarrollo de estos planes de contribución definida, así como Canadá, Islandia, Israel y Japón.

Muchos países han implementado el enrolamiento automático por la necesidad de aumentar la cobertura de los planes voluntarios de pensiones

De acuerdo con la OCDE, los planes privados voluntarios de pensiones personales y ocupacionales tenían una cobertura mayor al 40% entre los países que integran la organización (4). La necesidad de ampliar la cobertura de estos planes y asegurar ingresos adecuados en la etapa del retiro ha aumentado el interés por introducir el enrolamiento automático.

De acuerdo con la literatura existente, hacia 2024 se estará aplicando o incentivando el enrolamiento automático en los planes de ahorro para pensiones en al menos trece países (ver Figura 2), partiendo por EE.UU. en 1998 y luego Francia en 2003. Según la OCDE (4) y la Comisión Europea (9) ocho países optaron por hacerlo entre 2006 y 2019: Nueva Zelandia (2006); Italia (2007); Reino Unido (2012); Canadá (2013); Turquía (2017); Alemania (2019); Lituania (2019); y Polonia (2019). Posteriormente, Irlanda y Eslovaquia también introdujeron programas con enrolamiento automático en 2022-2023³, y Gibraltar y Turquía expandieron los grupos de trabajadores a los cuales se aplica este tipo de enrolamiento. Lituania y Nueva Zelandia destacan entre los países que han logrado una mayor cobertura, como porcentaje de la población en edad activa, llegando a sobre 75% y 80% en 2021, respectivamente.



Fuente: FIAP en base a “Best practices and performance of auto-enrolment mechanisms for pension savings” (European Commission); <https://irrationalretirement.com/2021/12/16/what-a-shocker-automatic-enrolment-in-retirement-plans-works-how-it-started-and-how-to-make-it-better/>; Social Security USA; y OECD Pensions Outlook 2022.

La Comisión Europea cree que el enrolamiento automático es una herramienta de política que puede ser utilizada en combinación con otras (incentivos fiscales y tributarios) para aumentar la cobertura de los programas complementarios de pensiones. También puede estimular el ahorro sistemático con productos de pensión que tienen menores costos, y que invierten en portafolios diversificados.

³ En Irlanda el plan comenzará a ser operativo desde 2024.

De esta manera, se contribuye a uno de los objetivos claves de la Comisión Europea, que es mejorar la diversificación de los ahorros financieros de los hogares y la suficiencia de las pensiones a través del mercado de capitales. La Comisión señala también que las personas deberían ser incentivadas a complementar las pensiones públicas con ahorros e inversiones de largo plazo, para lograr mejores pensiones y hacer posible el financiamiento del crecimiento de largo plazo de las economías (9).

La experiencia internacional y de América Latina muestra que la creación o fortalecimiento de los sistemas de reparto en la región sería una pésima política pública

Las tendencias observadas en numerosos países del mundo contrastan con las propuestas que hacen ciertos sectores políticos en América Latina, que buscan debilitar los sistemas de ahorro individual y fortalecer o revivir los sistemas de reparto con administración pública centralizada, los cuales ya fracasaron en nuestra región.

Los sistemas de ahorro individual pueden proveer mejores pensiones y más seguras a largo plazo que los sistemas de reparto. Los recursos disponibles para solventar las pensiones se han multiplicado varias veces gracias al ahorro individual, porque la rentabilidad de las inversiones se suma a su financiamiento, mientras que en los sistemas de reparto solo se dispone de las cotizaciones. Un estudio de FIAP en 2020 (10) estimó que las altas rentabilidades obtenidas en el sistema de AFP de Chile cuadruplicaron los aportes realizados a las cuentas individuales por las primeras generaciones de trabajadores. En México y Perú las rentabilidades obtenidas por las administradoras han aumentado los saldos de las cuentas individuales permitiendo duplicar o triplicar los aportes de trabajadores, empleadores y el Estado. Además, la evidencia y estudios empíricos muestran que la rentabilidad del capital que se obtiene en un sistema de ahorro individual, supera al crecimiento de la masa salarial a largo plazo, que determina los ingresos en un sistema de reparto.

Los sistemas de ahorro individual impulsan también el crecimiento del PIB, del empleo y de la productividad, con los efectos positivos que esto implica sobre la formalización del mercado laboral y la cobertura y cotizaciones al sistema de pensiones. Estudios de SURA realizados para distintos países de América Latina (11) concluyeron que los sistemas de ahorro individual explicaron entre un 6,2% y 12,9% del aumento del PIB anual en el periodo que analizaron, generando un aumento de los ingresos laborales y de las cotizaciones a las cuentas individuales, e incrementando los saldos disponibles para financiar las pensiones. Un estudio realizado para República Dominicana en 2022 (12) destaca que un 22% del crecimiento promedio anual experimentado por el PIB durante las últimas dos décadas, es explicado por la introducción y funcionamiento del sistema de ahorro individual.

Una razón fundamental para no revivir los sistemas de reparto es que serán afectados fuertemente por el envejecimiento de la población, tanto por la disminución de las tasas de natalidad como por las mayores expectativas de vida. Si bien también habrá un efecto de estas tendencias sobre los sistemas de ahorro individual, vía las expectativas de vida, será de mucho menor magnitud (menos de la mitad según un estudio de FIAP – 2022) (13), y no afectará su equilibrio financiero.

En América Latina los sistemas de reparto fracasaron y han sido regresivos y poco solidarios

La experiencia de América Latina muestra que los sistemas de reparto han sido regresivos y poco solidarios. En primer lugar, existe un alto porcentaje de afiliados que llegan a la edad de pensión por vejez, que no cumplen los requisitos y no reciben pensión, perdiendo parcial o totalmente sus aportes. En gran mayoría corresponden a trabajadores de menores ingresos, vulnerables y mujeres. Considérese los ejemplos de las ex cajas de previsión en Chile, o el sistema de reparto administrado por la Oficina de Normalización Previsional en Perú o el sistema antiguo de reparto en El Salvador, donde entre un 50% y 66% de los afiliados no obtenía pensión y perdían parte o la totalidad de los ahorros. Solo recientemente se ha corregido parcialmente la situación en Perú, otorgando beneficios a afiliados con menos de 20 años de cotización.

Aún más, un estudio del BID (14) muestra que, en la mayoría de los países con sistemas de reparto y beneficio definido, se otorgan subsidios a los afiliados que logran recibir pensión, es decir, los beneficios superan actuarialmente a los aportes realizados. Y dichos subsidios favorecen a los sectores que menos lo necesitan, porque usualmente crecen con los niveles de ingresos de las personas, es decir, son regresivos. Lo que es más grave, el Estado debe gastar cuantiosos recursos para financiar estos subsidios que no llegan a personas que no obtienen pensiones o no participan en el sistema porque, entre otras razones, están en la informalidad, fenómeno muy grave en nuestros países.

Las experiencias de América Latina muestran también que los sistemas de reparto tienen riesgos significativos dadas sus características estructurales

Estos riesgos van más allá del efecto de las tendencias demográficas que afectan su financiamiento y de la inseguridad en el cumplimiento de las promesas de beneficios definidos.

En una primera etapa se acumulan fondos colectivos con parte de las cotizaciones. Sin embargo, a medida que los sistemas maduran, se van manifestando los riesgos de la existencia de la propiedad colectiva. Se expone a los recursos previsionales al peligro que sean destinados a objetivos ajenos a los sistemas de pensiones, porque la propiedad es de todos y no es de nadie. Es lo que ocurrió con el

Fondo de Garantía de Sustentabilidad en el sistema de reparto de Argentina, que se ha invertido en préstamos a provincias y sociales que están subsidiados y son de dudosa cobrabilidad.

Adicionalmente, la propiedad colectiva genera incentivos para otorgar beneficios por encima de lo que es actuarialmente razonable y sostenible a largo plazo, tal como ha ocurrido en Europa. Esto genera importantes transferencias intergeneracionales, en favor de las primeras generaciones (abuelos), pero en perjuicio de las futuras generaciones (sus hijos, nietos y bisnietos), lo que tiene atractivos dividendos políticos a corto plazo, pero enormes perjuicios para los sistemas de pensiones a largo plazo.

La colectivización de los fondos es, además, contraria a la evidencia que se acumula en nuestros países de una mayor conciencia y valoración de la propiedad individual por parte de los afiliados.

Por otro lado, la definición ex ante de beneficios a largo plazo, como las pensiones, tiene el riesgo que los recursos necesarios para otorgarlos varíen dependiendo de la evolución, entre otras variables, de las tendencias demográficas. Esto es precisamente lo que está llevando a los países de Europa a decidir dejar atrás los fondos colectivos con beneficios definidos en los programas ocupacionales y transitar hacia contribuciones definidas con ahorro individual.

La experiencia de América Latina muestra también que existe el riesgo que los beneficios se desconecten de los aportes que realizan los trabajadores, generando incentivos para presionar por obtener mejores beneficios por parte de quienes tienen ese poder de presión, y también para eludir cotizaciones y falsificar derechos a los beneficios.

Como no es posible minimizar el riesgo político de cambios a los beneficios, la promesa de beneficios definidos a largo plazo es una ilusión, especialmente para los trabajadores más jóvenes y de menores ingresos.

A todo esto se agregan las ineficiencias que se producen con una administración pública centralizada que legaliza un monopolio, perdiendo los afiliados su libertad de elección, con el riesgo que la institución pública no tenga incentivos para mejorar la calidad de sus servicios y reducir los costos de administración, y enfrente importantes conflictos de interés al asumir el Estado roles tanto de administrador, regulador y fiscalizador. Estos riesgos se potencian cuando existen importantes déficits en el presupuesto público. Tal es el caso de Bolivia con la Gestora de la Seguridad Social de largo plazo, que en mayo de 2023 comenzó a operar un monopolio en la administración de las cuentas individuales del sistema de pensiones.

El fortalecimiento de los sistemas de reparto y el debilitamiento de los sistemas de ahorro individual tendría también un efecto negativo sobre las pensiones no contributivas

La introducción de los sistemas de ahorro individual permite mejorar las pensiones no contributivas por su impacto positivo sobre el presupuesto público. Si bien en el corto plazo su creación genera mayor déficit fiscal, a mediano y largo plazo se liberan recursos públicos que antes financiaban los déficits de los regímenes de reparto, los que pueden ser utilizados para fortalecer las pensiones no contributivas y otros programas sociales. Así ha ocurrido en países como Chile, donde esta liberación de fondos ha contribuido a financiar las prestaciones del Sistema Solidario de Pensiones. Esta realidad contrasta con lo que ocurre en otros países, como Colombia y Perú, donde el sistema de reparto se mantiene y compite con el sistema de ahorro individual. El gasto del gobierno colombiano para cubrir el déficit de los sistemas de reparto creció aceleradamente, llegando a niveles cercanos al 4% del PIB. Las transferencias para cubrir estos déficits favorecen a sectores con mayor estabilidad laboral que logran pensionarse y perjudican a un porcentaje significativo de la población que es informal y que no puede acceder a dichos beneficios por no participar en el sistema de pensiones o no cumplir los requisitos de pensión.

A medida que envejece nuestra población y aumenta el número y porcentaje de personas en la etapa pasiva, este tema irá adquiriendo cada vez más importancia, porque muchas de estas personas no tendrán derecho a pensión o los beneficios recibidos serán insuficientes. Ello como consecuencia de las deficiencias de nuestros mercados laborales y sus efectos sobre la cobertura y densidad de cotización de los sistemas de pensiones, de las bajas tasas de cotización y edades legales de pensión y de los retiros de ahorros obligatorios autorizados en algunos de nuestros países en forma masiva (Chile y Perú).

Es necesario fortalecer los programas de pensiones no contributivas

Frente a esta realidad, nuestra región enfrenta el desafío de fortalecer los programas no contributivos de pensiones y aumentar el financiamiento destinado a ellos, incrementar su cobertura y asegurar que los montos de beneficios entregados reducen los niveles de pobreza en la vejez. Además, las pensiones deben ser financiables y sostenibles a largo plazo y su diseño debe minimizar los desincentivos para aportar a los programas contributivos. El financiamiento debiera ser progresivo y provenir del presupuesto público, y no de un impuesto al trabajo, para que sea lo menos distorsionador posible para la economía en general y para el mercado laboral en particular. El desarrollo de este pilar es importante por los bajos niveles de ahorro existentes en nuestros países, y porque el aumento de la cobertura de los programas contributivos será gradual en el tiempo y las reformas que se hagan tendrán efectos plenos solo en el largo plazo.

Con la excepción de Bolivia, Brasil y Chile, nuestra región destina actualmente pocos recursos al financiamiento de las pensiones no contributivas. Según información de la CEPAL, el gasto en este tipo pensiones fluctúa entre 0,1% y 0,6% del PIB para un grupo de países seleccionados, excluyendo a los tres ya mencionados (15). En el caso de Chile la creación del Sistema Solidario en 2008, el fuerte aumento de sus beneficios desde fines de 2019 y la creación de la Pensión Garantizada Universal en 2022 aumentaron fuertemente el gasto en pensiones no contributivas. En 2020 dicho gasto era equivalente a 1,2% del PIB y se estima que para el 2022 se sumó un gasto adicional que lo acercará al 2,0% del PIB, y seguirá creciendo en relación con el producto hacia el 2050.

Otros países de la región están realizando esfuerzos para aumentar la cobertura y el monto de las pensiones no contributivas, lo que incrementará el peso relativo de ellas en el monto total de las pensiones pagadas en el sistema. Por ejemplo, México universalizó la pensión no contributiva para adultos mayores y rebajó la edad para recibirla, y está aumentando significativamente el gasto en ellas. El gobierno de Colombia ha manifestado su intención de fortalecer el programa de pensiones no contributivas.

Los países europeos y de otras partes del mundo están también reforzando las pensiones no contributivas dirigidas a los grupos de pensionados de menores ingresos, financiadas con recursos del presupuesto público.

Bibliografía

1. FIAP (2022). “Reformas Paramétricas en los Programas de Pensiones Públicos de Reparto 1995 - Diciembre 2022”.
2. International Monetary Fund (2021). “Pension Reforms in Europe. How Far Have We Come and Gone?”. Prepared by Armand Fouejieu, Alvar Kangur, Samuel Romero Martinez, and Mauricio Soto.
3. European Commission (May, 2021). “The 2021 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019 – 2070)”. Institutional Paper 148. European Economy.
4. OECD (2021). “Pensions at a Glance 2021. OECD and G20 Indicators.
5. FIAP (Mayo 2022). “¿Cuáles son las reformas necesarias para mejorar las pensiones en América Latina?”. Nota de Pensiones N° 63.
6. Mercer CFA (2022). “Mercer CFA Institute Global Pension Index 2022. Converting defined contribution benefits into better outcomes for retirees”.
7. FIAP (2022). “Europa profundiza la capitalización individual para mejorar las pensiones: la implementación de los Planes de Pensiones Personales Paneuropeos (PEPP)”. Nota de Pensiones N° 62.
8. OECD (2023). “Pension Markets in focus 2022”.
9. European Commission (November 2021). “Best Practices and performance of auto-enrolment mechanisms for pension savings”. Final Report. LE Europe.
10. FIAP (Septiembre 2020). “Reversiones. Mientras Europa avanza hacia la capitalización individual, en América Latina algunos proponen volver al reparto”.
11. SURA Asset Management (Agosto 2013). “Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica. Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú”.
12. Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (Marzo 2022). “Prosperidad y Pensiones. Reflexiones y perspectivas tras 20 años de la reforma de pensiones en la República Dominicana”. Autores: Nicholas Barr; Diego Valero; David Tuesta; Edgar Robles; Jaime García; y Manuel Lozano.
13. FIAP (Septiembre 2022). “Impacto de los cambios demográficos sobre los sistemas de pensiones de reparto: Análisis internacional”. Nota de Pensiones N° 65.
14. Banco Interamericano de Desarrollo (2018). “Presente y Futuro de las Pensiones en América Latina y El Caribe”. Autores: Álvaro Altamirano Montoya; Solange Berstein; Mariano Bosch; Manuel García Huitrón; y María Laura Oliveri.
15. FIAP (Noviembre 2022). “Análisis y evolución de las pensiones no contributivas de vejez en América Latina”. Nota de pensiones N° 66.

Importante: Los comentarios y afirmaciones de este documento deben considerarse como una orientación de carácter general para aumentar la cultura previsional y bajo ninguna circunstancia pueden ser considerados como una recomendación que reemplace la evaluación y decisión personal, libre e informada de los trabajadores. La información de esta Nota de Pensiones puede ser reproducida por los medios de comunicación.

Consultas: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).
Dirección: Avenida Nueva Providencia 2155, Torre B, piso 8, Of.810-811, Providencia. Santiago – Chile.
Fono: (56-2) 2381 1723; E-mail: fiap@fiap.cl; Sitio web: www.fiapinternacional.org