

América Latina envejecerá antes de enriquecerse

El pasado 24 de marzo se llevó a cabo en la ciudad de Washington un seminario realizado por el Center for Strategic and International Studies (CSIS), titulado “Demographics, Development, and Retirement Policy in an Aging Latin America”. Aquí algunas reflexiones.

Por:

Julio César Suárez López

Subdirector Cámara de Seguridad Social
FASECOLDA

El evento contó con la participación de diversos expertos internacionales en materia de pensiones; se destacan Estelle James, PhD en economía del MIT y actual profesora en la Universidad de Nottingham; Segundo Tascón de Watson Wyatt y Mario Marcel, encargado de presidir la llamada Comisión Marcel en Chile que presentó las propuestas de reforma pensional.

Una de las mayores preocupaciones para los analistas económicos, tiene que ver con que la región en los últimos treinta años ha presentado tasas de crecimiento económico significativamente inferiores a otras economías emergentes como China y el este asiático. Así por ejemplo, en el periodo 1975-2007, la zona incrementó su ingreso per cápita en 44%, mientras que China y el este asiático lo hicieron en 850%. De la región sólo es destacable el caso de Chile con un crecimiento del 223%. De la

misma forma, no sólo ha tenido un crecimiento lento sino, también, extremadamente volátil derivado de las frecuentes y persistentes crisis económicas y políticas.

Es así que América Latina, contrario a lo que predice la literatura económica clásica, no ha logrado reducir su brecha de ingreso frente a las economías desarrolladas, sino por el contrario, la ha ampliado (Tabla 1).

A diferencia de los otros países en desarrollo, la estructura demográfica actual de Latinoamérica es óptima para el crecimiento económico, toda vez que un porcentaje significativo de la población se encuentra en edad productiva y de ahorro. Ésta cambiará en el transcurso de los próximos años cuando, por ejemplo, el porcentaje de personas mayores a 65 años pase de 6.3% a 10.3% en 2025 y de 18.5% en 2050, así de persistir las bajas



» Con el cambio de la estructura demográfica se pondrán a prueba los sistemas de pensiones de la región, sin embargo la perspectiva no es muy alentadora.

tasas de crecimiento, tendremos una América Latina que envejecerá antes de enriquecerse (*Latin America will grow old before it gets rich*).

Con el cambio de la estructura demográfica se pondrán a prueba los sistemas de pensiones de la región. Sin embargo, como veremos a continuación, la perspectiva no es muy alentadora. De no enfrentar los problemas actuales del sistema, el futuro en términos de bienestar y desarrollo no es positivo.

El sistema pensional se basa en el trabajo formal, de ahí la importancia del primer pilar

Los sistemas de capitalización en la zona se financian a través de las contribuciones de los trabajadores y, en algunos casos, también de los empleadores. Así, el esquema opera únicamente para las personas que efectivamente contribuyen. Tal estructura de financiamiento no reconoce que la mano de obra en la región es en general informal, tampoco reconoce que las personas ingresan y abandonan sus puestos de trabajo de manera frecuente, que la mano de obra es rural, que persiste una baja participación de la mujer y que abunda el autoempleo.

Así, gran parte de la población no logra contribuir al sistema y, por lo tanto, se verá en apuros en el momento de llegar a la etapa de vejez. Para el caso colombiano, cabe destacar que el 31% de la mano de obra urbana

devenga menos de un salario mínimo, mientras que en el sector rural es del 68% .

Una recomendación frecuente en el evento fue ampliar el llamado “primer pilar solidario”, a través del cual se garanticen unos mínimos de contribución (p. ej. vía subsidios) a las personas que no puedan cotizar por un monto y en un momento dado. Para el caso colombiano, esto sería equivalente a ampliar el fondo de solidaridad pensional para los trabajadores informales y de ingresos bajos.

No puede negarse que cualquier mecanismo de subsidios tiene sus costos y sus beneficios. El beneficio en ampliación de cobertura es innegable, sin embargo es posible que tales esquemas incentiven la informalidad y disminuya la base de cotización al sistema. El debate es, entonces, si los beneficios son mayores a los costos.

En Colombia la discusión de la ampliación de cobertura se ha enfocado principalmente en la reducción de los costos laborales no salariales (i.e. parafiscales) como medida para ampliar la formalidad y la creación de empleo. Si bien es claro el efecto perverso de los ‘impuestos al trabajo’, debe tenerse en cuenta que de reducirse tales contribuciones su efecto en términos de formalidad y creación de empleo puede no ser tan elevado como muchos analistas esperan. Latinoamérica es una región que estructuralmente tiene en promedio unos niveles de informalidad de 65% (entre 85% en Bolivia y 40%

¹ Ver Solow, Robert M. (1956). “A Contribution to the Theory of Economic Growth”. *Quarterly Journal of Economics* 70 (1): 65–94.

en Chile) y no puede olvidarse que sin parafiscales persistirían otras características laborales como el autoempleo, la mano de obra rural y la baja participación de las mujeres en el mercado.

La reforma pensional chilena sólo fue posible gracias a la baja dependencia fiscal en pensiones

La principal característica de la última reforma pensional chilena fue la creación del llamado primer pilar solidario, con lo cual se logró ampliar los subsidios para las personas de bajos ingresos. Lo anterior, reconociendo que el sistema anterior dejaba a una parte significativa de chilenos por fuera del sistema (Cotizantes/PEA=57%).

Todo esquema de subsidios gubernamentales implica una carga fiscal que, para el caso de las pensiones, puede ser de enorme magnitud. Pese a que la primera reforma pensional chilena fue realizada en 1981, más de 25 años después persiste una carga fiscal, la cual se reduce con el paso del tiempo. Esta carga significó el 5% del PIB en 1984, mientras que en 2009 ya es, aproximadamente, el 1.7%. Este nuevo espacio fiscal se traduce en la liberación de recursos disponibles para otros usos, como fue en Chile, según advirtieron los panelistas, la constitución del pilar solidario.

De lo anterior se desprende para el caso colombiano que, de mantener los gastos elevados pensionales derivados del sistema de prima media, no es posible focalizar los recursos para la ampliación de nuestro primer pilar: el Fondo de Solidaridad Pensional.

Del riesgo político al riesgo de mercado ¿Cuál es menor?

Una de las grandes virtudes de las reformas pensionales en América Latina fue la reducción de la carga fiscal en pensiones. Esto es más significativo ante los cambios demográficos previstos y por los elevados beneficios que otorgaban los sistemas estatales. El gran pasivo pensional amenazaba a que varios países fueran incapaces de pagar en el futuro las pensionales, así con la privatización, este riesgo se redujo significativamente.

Tabla 1: PIB per cápita (en dólares PPP de 2005) como porcentaje del promedio de los países en desarrollo

	1975	1990	2007
América Latina	35%	26%	26%
China	2%	4%	14%
Tigres asiáticos	26%	48%	76%

Fuente: CSIS

Se puede afirmar que con las reformas pensionales, los afiliados sustituyeron el riesgo político de no pago de pensiones, por un riesgo de mercado. ¿Cuál de los dos riesgos es menor? La respuesta depende de la carga fiscal que hubiese en cada sistema, las instituciones políticas de cada país, y la profundidad de los mercados financieros en cada economía.

El riesgo financiero, sin duda alguna, es alto ante la coyuntura crisis financiera y las tasas de retorno tan bajas. La gran pregunta es si este riesgo es o no coyuntural, y si es menor al riesgo político que enfrentaría la región con un sistema de pensiones estatal.

¿Por qué los argentinos no protestaron por la nacionalización de las AFJP?

El seminario finalizó con la discusión acerca del proceso de estatización de los Fondos de Jubilación y Pensiones, conocidos como AFJP en Argentina. A varios de los panelistas les sorprendió que, tanto las AFJP como los ciudadanos argentinos, no realizaran mayores protestas por el proceso en cuestión. Varias hipótesis se presentaron:

- Las AFJP querían abandonar el negocio debido a los problemas institucionales del esquema, y debido a las bajas tasas de rentabilidad reportadas a los afiliados.
- Dado que las AFJP pertenecían a grupos económicos importantes, tales grupos prefirieron “sacrificar” el negocio pensional frente a otras medidas que podría haber tomado el Gobierno argentino que afectaran otros negocios operados.
- Los argentinos no protestaron porque, si bien no les gusta el Gobierno, les gusta mucho menos el sector financiero.

2 Leibovich, J., M. Nigrinis y M. Ramos. (2006) “Caracterización del mercado laboral rural en Colombia”. Borradores de Economía. No. 408. Banco de la República.