

Propuesta de reforma al sistema de pensiones

Por [José Joaquín Fernández](#). Miembro de la [Mont Pelerin Society](#). (20/Julio/2017)

Toda pensión debe calcularse, ni más ni menos, que a partir de la suma de las cotizaciones (ahorro), más los rendimientos generados por dicho ahorro. Parafraseando la Biblia: “Te ganarás la pensión con el sudor de tu frente”. Estos principios básicos y justos son violados en los sistemas de pensiones tradicionales que llevan el nombre de Regímenes de Pensiones de Reparto (RPR). Ejemplos de ello son el régimen de Invalidez, Vejez o Muerte (IVM) que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el régimen del Poder Judicial y cualquier otro con cargo al presupuesto de la República.

Quien reciba una pensión mayor a lo obtenido en cuotas aportadas, más los rendimientos generados por las cuotas, estará disfrutando de una pensión a costa del “sudor del vecino”. Tengamos presente que una pensión financiada con cargo al Presupuesto de la República significa con cargo al pueblo, al contribuyente y, en particular, a las nuevas generaciones. Una pensión justa, jamás se financiaría, aunque sea de modo parcial, con impuestos. El contribuyente no debe financiar ningún régimen especial de pensiones. Eso es un privilegio tan nefasto como cualquier otro otorgado a grupos de presión. La única excepción de pensiones con cargo al presupuesto serían aquellas dirigidas a los sectores más desprotegidos de la población que por alguna razón no pudieron cotizar. De este punto hablaré más adelante.

Los regímenes de pensiones de reparto (RPR), es decir, aquellos con cargo al presupuesto de la República, contribuyen, inequívocamente, al deterioro de la distribución del ingreso. Como bien dijo en una oportunidad Rodolfo Piza, expresidente de la CCSS, “[e]sos sistemas se enmarcan dentro de los aspectos del gasto público más insolidarios que existen en este país; es un subsidio muy grande de la población que va directamente a las capas superiores ...”(1).

Sin embargo, existen sistemas de pensiones que respetan los principios expuestos y son llamados regímenes de Capitalización individual (RCI). La pensión obtenida en un RCI puede llegar a ser alta y sostenible, pero para ello se requiere tomar en cuenta lo siguiente: 1) El monto de la cotización, 2) el número de cotizaciones, 3) los rendimientos generados de las contribuciones.

Cuando la opinión pública discute sobre cómo aumentar el monto de la pensión, por lo general solo se escuchan propuestas que implican aumento del monto de la cotización y del número de cotizaciones. Sin embargo, rara vez se escuchan discusiones que promuevan el aumento del rendimiento que generan las operadoras, lo cual es igualmente importante.

El Régimen de Capitalización Individual (RCI) tiene muchas ventajas. Entre ellas, los fondos son propiedad de los cotizantes y su patrimonio es independiente de las entidades que los administran. Por tanto, en caso de muerte prematura, el saldo del patrimonio se hereda como cualquier otro

activo. O bien, en caso de que al cotizante se le detecte una enfermedad terminal, bien se puede negociar el pago adelantado del saldo de la cuenta. Otra ventaja es que, bajo el esquema de capitalización individual, no existe tal cosa como pensión con cargo al presupuesto de la República y por tanto no generan un costo a las finanzas públicas.

Ver: [La revolución mundial del sistema de pensiones](#)

El monto de una pensión es producto del ahorro (cotizaciones) más los rendimientos generados por ellos. La pensión no es, por tanto, un capricho del legislador que se debate entre topes a las pensiones de “lujo”, impuestos “solidarios”, caducidad de beneficios para los hijos, edad de retiro, etc. Así como el legislador no debe, porque no sabe, discutir sobre cuál debe ser la tasa de interés de un crédito, o la rentabilidad de un restaurante, de la misma manera no es función del burócrata decidir sobre un régimen de pensión siguiendo los criterios de la planificación centralizada, la cual ha resultado ser un fracaso a lo largo de la historia de la humanidad.

La única acción justa que debe tomar el legislador en torno a los regímenes de pensiones es cerrar todo aquel con cargo al presupuesto y sustituirlos por un régimen de capitalización individual. Por cerrar a las RPR me refiero a no permitir nuevos afiliados a estos regímenes y en reducir los beneficios a los que ya participan de ellos hasta el punto donde dejen de existir régimen de pensión con cargo al presupuesto y que todos sean sustituidos por uno de capitalización individual.

Muchos proponen que la solución a los regímenes especiales de pensión, como el del Poder Judicial, es integrarlos al RSR de Invalidez, Vejez o Muerte (IVM) que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Sin embargo, el IVM también esté en problemas de solvencia. Nadie pone en duda la eventual quiebra de este régimen; la pregunta es cuándo.

¿Cómo es posible que una persona que cotice para el régimen de IVM durante al menos treinta años de su vida llegue a quedarse sin pensión? ¿Qué habrá hecho la CCSS con los dineros que le fueron extraídos coercitivamente al trabajador?

Historia de los regímenes de pensiones

Básicamente en el mundo existen dos sistemas de pensiones: Fondos de Capitalización Individual (RCI) y Sistema de Pensiones de Reparto (RPR).

El RPR nace con Otto von Bismarck (1815-1898), quien fuera el creador del Estado Benefactor en la década de 1880 al impulsar las siguientes tres leyes: Seguro contra Enfermedad (1883), Seguro contra Accidentes de Trabajo (1884) y Seguro contra la Invalidez y la Vejez (1889). Desde entonces, su sistema de seguridad social se ha extendido por todo el mundo.

A diferencia del régimen de Capitalización Individual, el Sistema de Pensiones de Reparto es el modelo que siguen casi todos los países del mundo, incluyendo Costa Rica, y se caracteriza por ser: 1) de cotización obligatoria y coercitiva; 2) de beneficio definido previamente sin guardar relación alguna con los aportes al régimen; 3) las cotizaciones son administradas por la burocracia bajo planificación central; 4) los trabajadores de hoy, pagan la pensión del jubilado (Esquema Ponzi); y,

muchas veces, 5) Una parte de la pensión se financia con el Presupuesto Nacional (la pensión se paga injustamente con el sudor de terceros).

En el Régimen de Pensiones de Reparto, al ser las cuotas obligatorias y coercitivas se viola el principio de libertad de escoger a la persona que cotiza. Al tener un beneficio definido previamente se rompe el vínculo de justicia social donde la pensión es fruto de los ahorros del cotizante más los rendimientos generados. Como bien dijo José Piñera, exministro de Trabajo y Previsiones Sociales de Chile y quien fuera el responsable de la reforma de sistema de pensiones de Chile en 1980: "Actualmente, el sistema de pensiones de reparto (en el cual los trabajadores actuales financian las pensiones de los jubilados del presente) se dirige hacia la bancarrota en todo el mundo. Esto es debido a que tales sistemas contienen la semilla de su propia destrucción: separan, a nivel individual, el nexo entre contribuciones y beneficios, entre esfuerzos y responsabilidades".

En una economía desarrollada las personas deben tener la opción de escoger entre distintas alternativas. Sin embargo, este no sucede con los sistemas de seguridad social que siguen esquemas de RPR donde todo es "talla única". La edad de retiro, la cuota mensual de contribución, la cantidad de cuotas a lo largo de la vida laboral, el cálculo de los beneficios, todos son los mismos para cada trabajador. Un sistema de capitalización individual tiene la flexibilidad para resolver todos estos problemas y ofrecer distintos planes de pensiones.

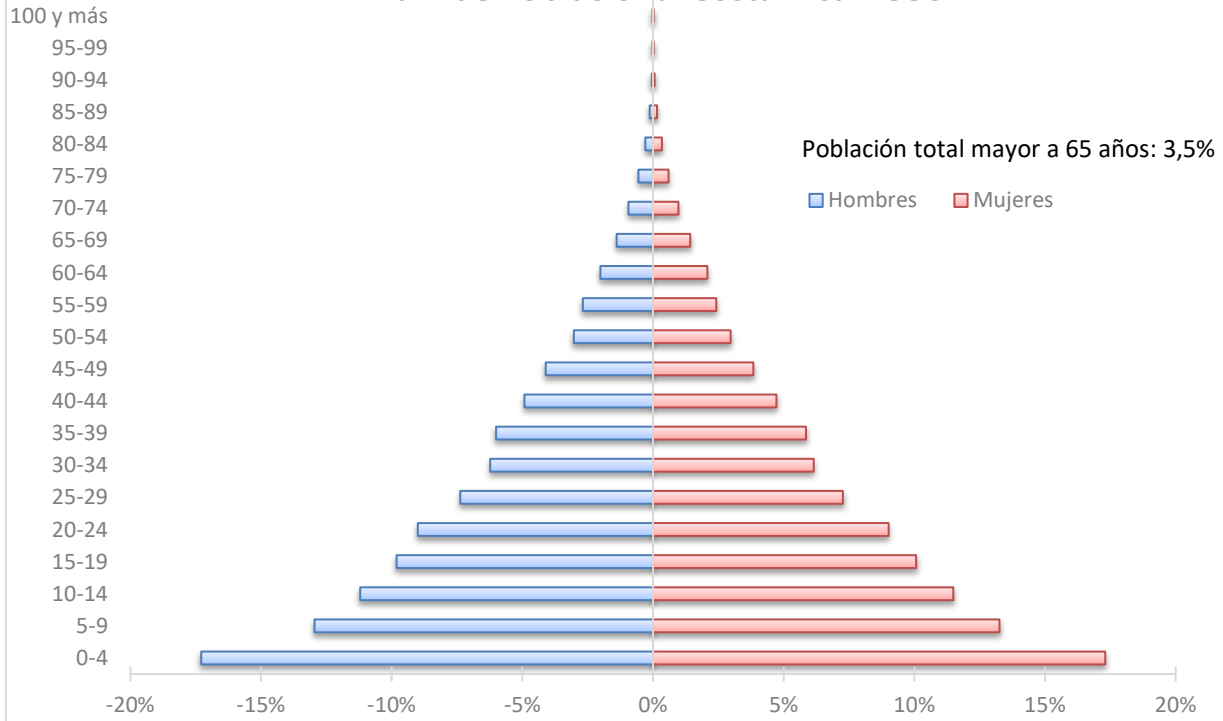
Supongamos el caso de una persona de mediana edad a quien los médicos le dictaminan una enfermedad terminal y le diagnostican pocos años o meses de vida. En el Régimen de Pensiones de Reparto (RPR), la persona debe seguir cotizando hasta su muerte. ¿Por qué así? ¿Por qué está persona no puede pedir el reintegro de sus cotizaciones, más los ahorros generados, para disfrutarlos en vida como sería en el caso de un Régimen de Capitalización Individual?

Uno de tantos defectos que tiene el sistema de pensiones de reparto es que sigue un esquema Ponzi (esquema piramidal). Un esquema Ponzi es una operación de inversión que se considera fraudulenta en el mundo y que es castigada con cárcel a quien la practique de manera privada. Esta inversión consiste en que el operador de la inversión paga a los viejos inversionistas con el capital aportado por los nuevos inversionistas, en vez de pagar con el rendimiento generado por el operador. El 11 de diciembre del 2008, [Bernard Madoff](#) fue arrestado en Nueva York por agentes del FBI por practicar el esquema Ponzi en Wall Street.

Para que el sistema Ponzi sea sostenible, la base de inversionistas debe ser creciente. Cuando se creó el sistema de reparto, la población mundial estaba creciendo; es decir, el número de nuevos afiliados al sistema era mucho mayor al número de nuevos pensionados. Las tendencias poblacionales están cambiando y el envejecimiento de la población mundial hace que cada vez sean menos los afiliados que pagan por un pensionado. Lo anterior ha acelerado la insostenibilidad del sistema de pensiones de reparto en todo el mundo.

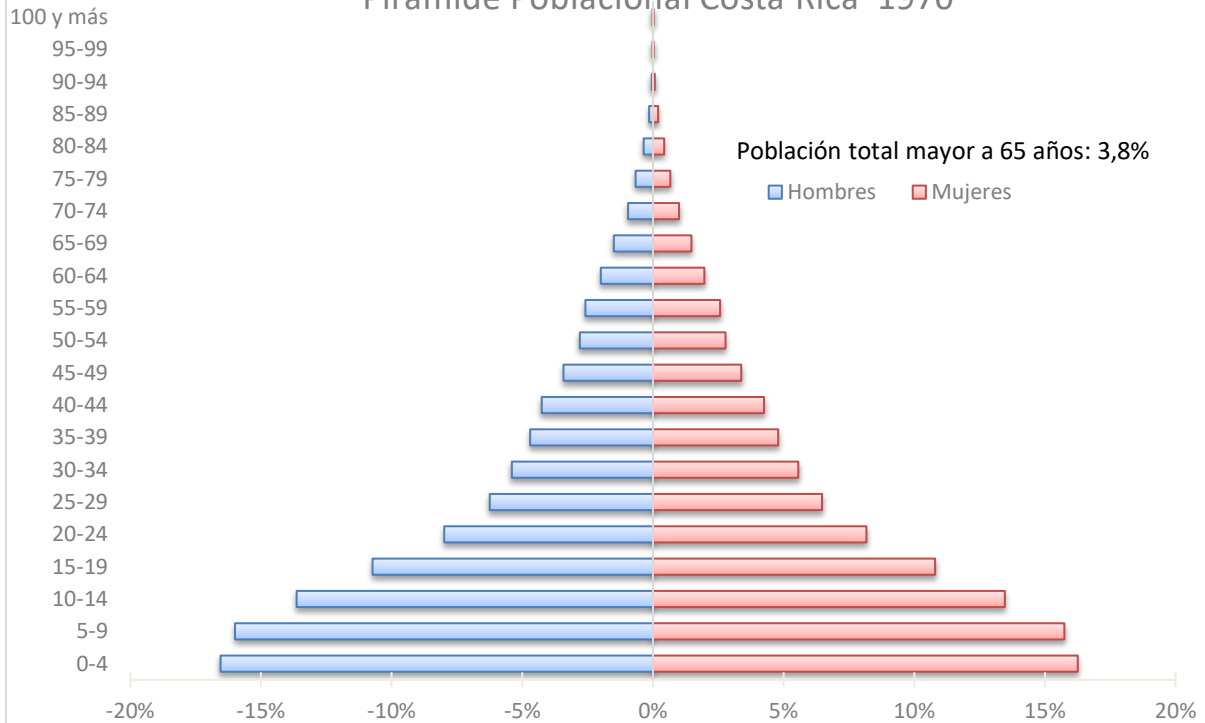
Costa Rica no es la excepción a la tendencia mundial de envejecimiento de su población. Veamos.

Pirámide Poblacional Costa Rica 1950

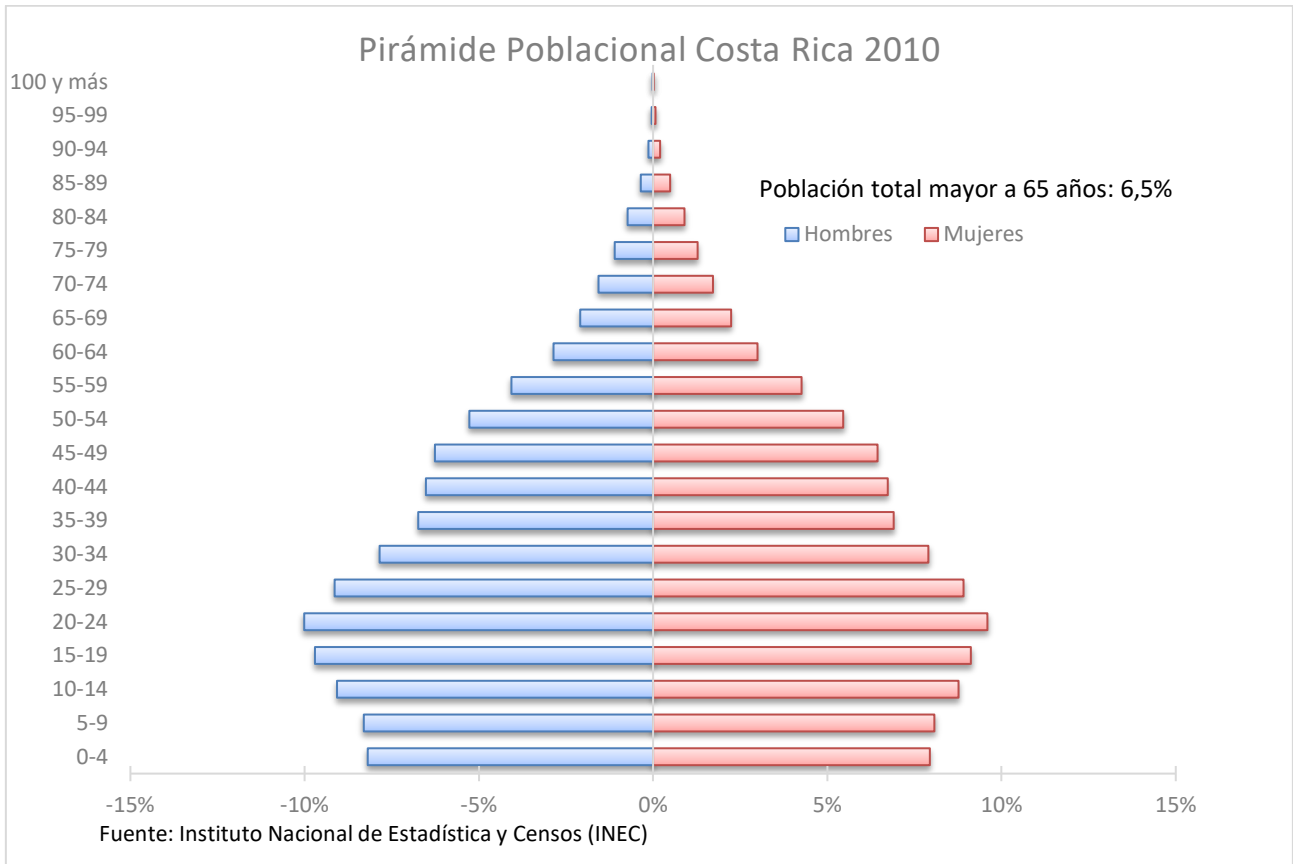
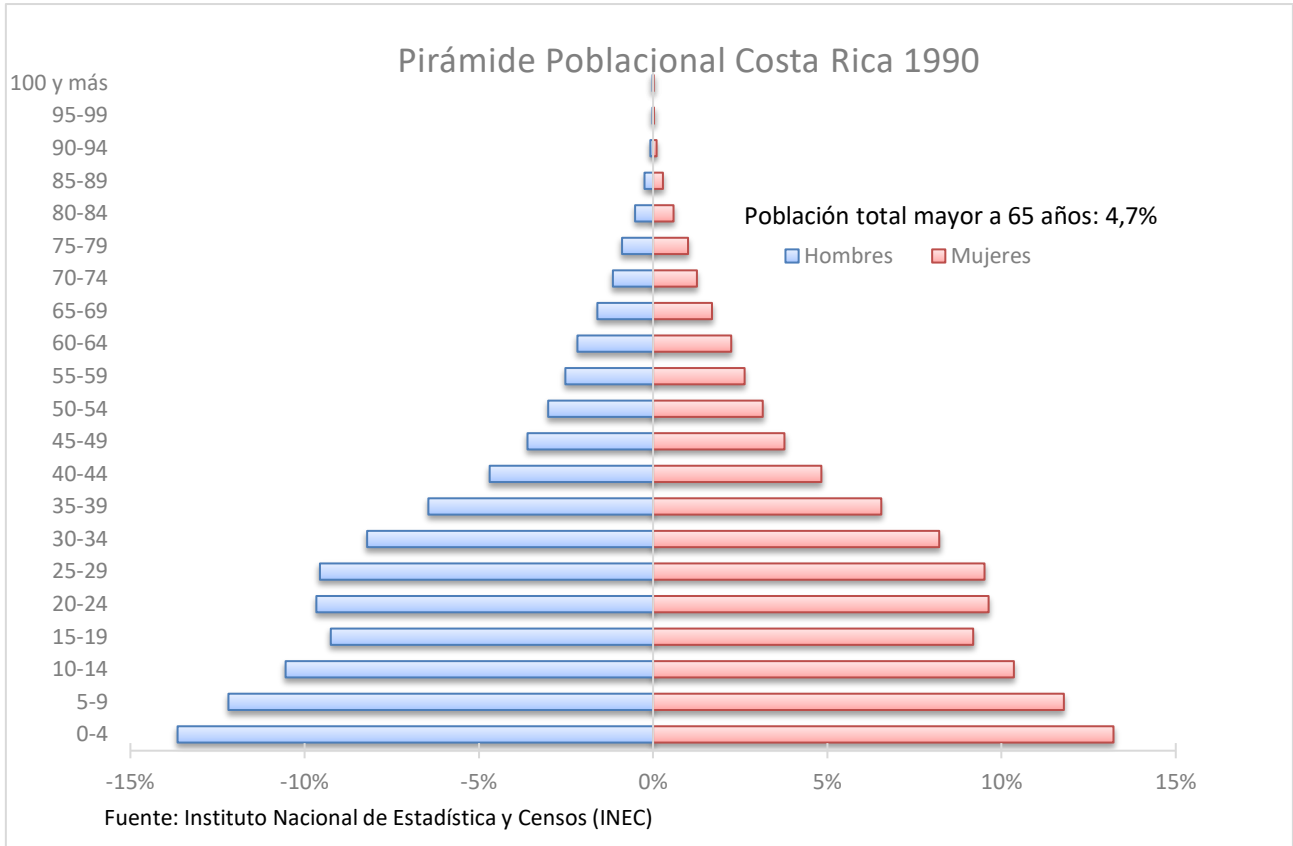


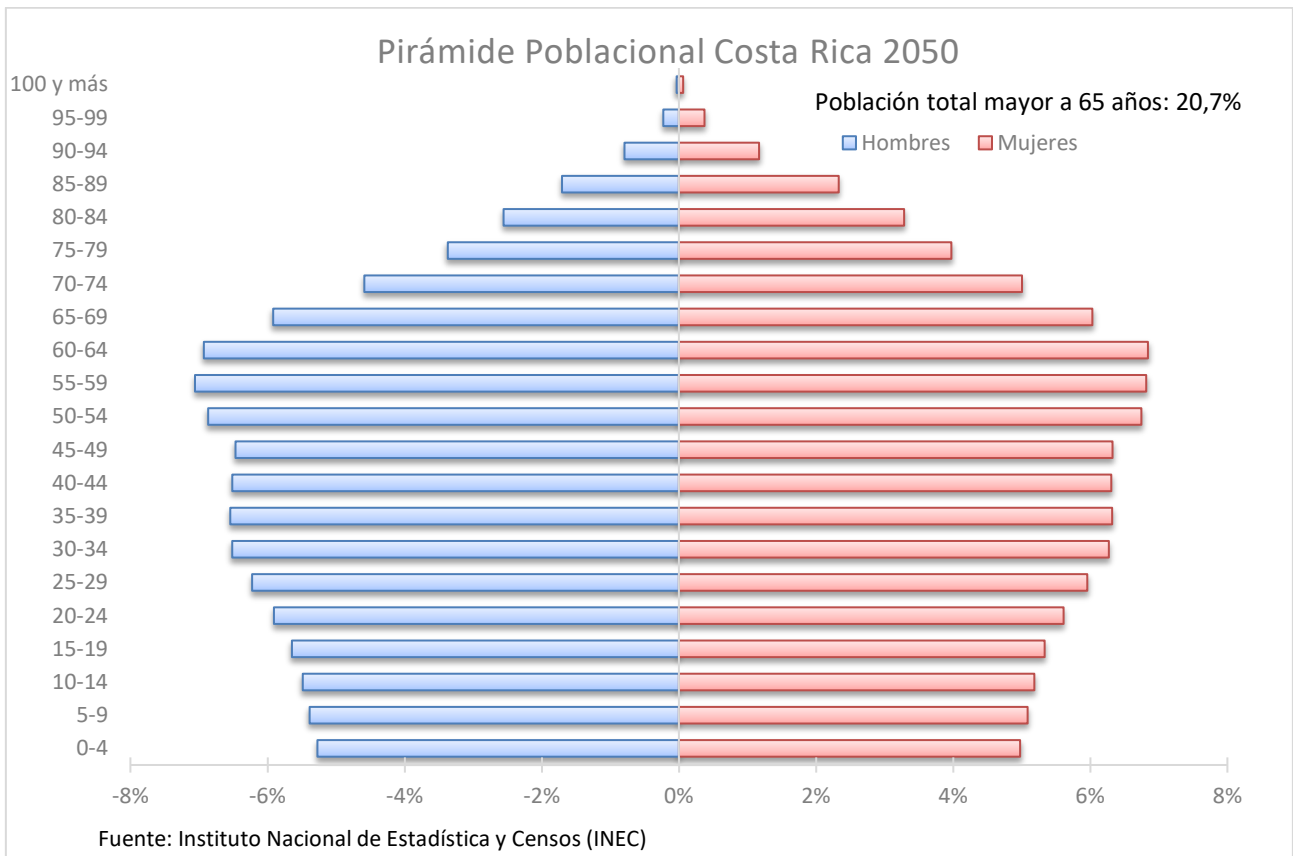
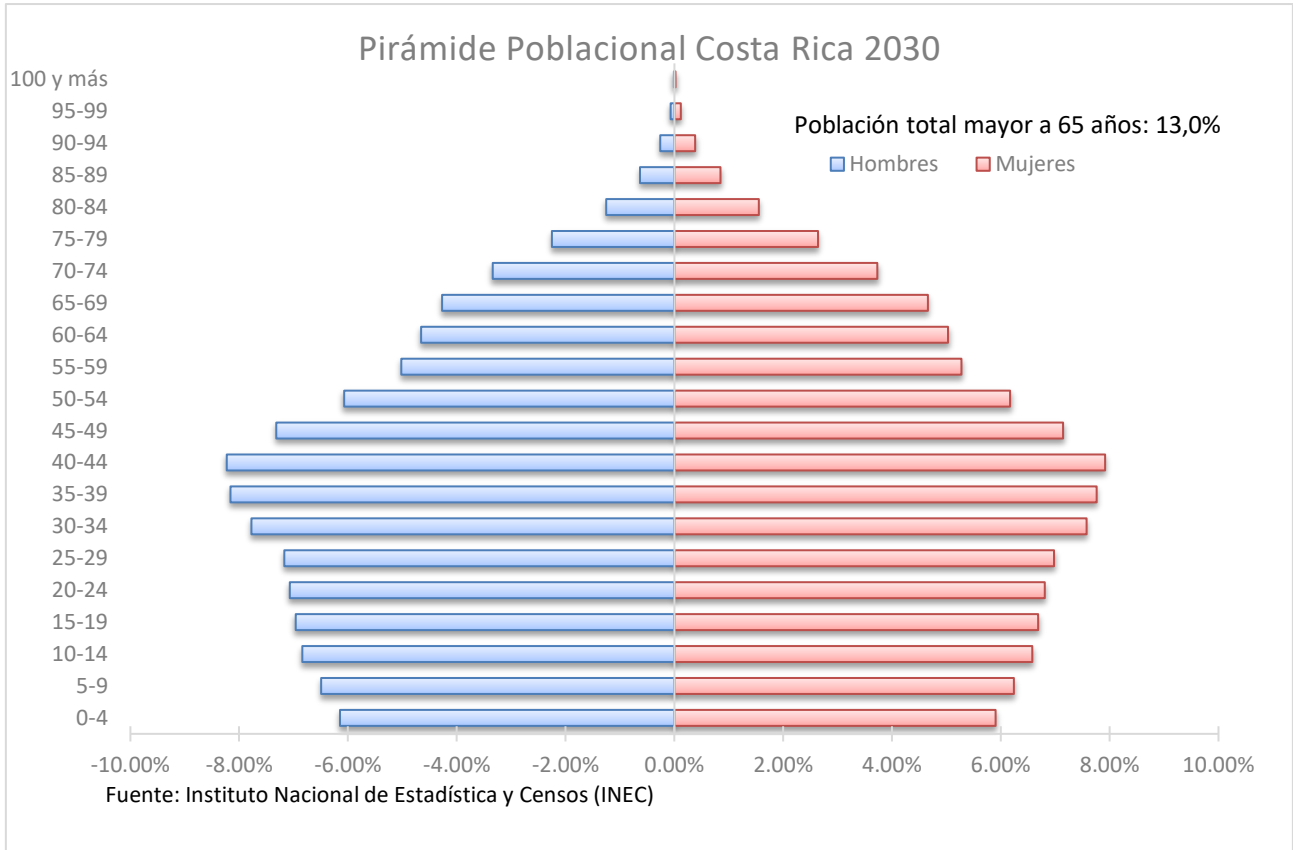
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)

Pirámide Poblacional Costa Rica 1970



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)





Como vemos, los Regímenes de Pensiones de Reparto son insostenibles desde cualquier punto de vista. Con pirámides poblacionales invertidas y una población cada vez menos joven, no hay manera posible de reformar el sistema, ni aumentando las cuotas ni la edad de retiro. Por las razones expuestas, los RPR son injustos e inmorales. Sin embargo, aunque uno tuviera fe en los RPR, la realidad de las proyecciones poblacionales hace ver que la única salida es un Régimen de Capitalización Individual.

En Costa Rica, para el año 1970 habían 32 cotizantes por pensionado. Para el 2002 la cifra descendió a 7,1 y se proyecta que para el 2050 la cifra llegue a 3. Sin embargo, aunque la pirámide poblacional permita la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones de reparto, el sistema en sí es una estafa porque se fundamenta un esquema Ponzi.

Sistemas de pensiones de reparto y pérdidas sociales

En Costa Rica el RPR de IVM que administra la CCSS se considera como parte de las llamadas “garantías sociales”. Sin embargo, la realidad nos cuenta otra historia.

Primero. El régimen de pensiones de reparto tiene un efecto de redistribución negativa sobre la sociedad. Esto es así porque los sectores más pobres son los que empiezan a trabajar a más temprana edad y por tanto son los que más cotizan al sistema. Además, los sectores más pobres son los que tienen una expectativa de vida menor al resto de la población. Por tanto, los pobres terminan cotizando más y recibiendo menos beneficios.

Segundo. El RPR de IVM de la CCSS ha fracasado en su objetivo de cobertura universal. En el año 2015, el sector informal en Costa Rica representaba más del 45% de la población. Este sector está excluido del régimen de IVM de la CCSS. Valga decir que dicho sector tiende a formar parte de las familias de menores ingresos.

Tercero. La ley dice que el régimen de IVM se financia de manera tripartita: patrono, trabajador y Gobierno. Sin embargo, es incorrecto afirmar que el Gobierno hace aporte alguno. Lo correcto es decir que el aporte tripartito es: trabajador, patrono y contribuyente. Dado que el sector informal de la economía no se libra del pago de muchos impuestos (aranceles, ventas, territorial, etc), este sector termina contribuyendo con su esfuerzo para el régimen de IVM que disfrutarán otras personas con un nivel de ingreso superior.

Algunos políticos señalan al trabajador informal, que no cotiza al régimen de IVM, como alguien irracional que no tiene visión de futuro. Lo pintan como un consumidor que solo ve el presente. Sin embargo, este comportamiento irracional es inconsistente con la teoría microeconómica que parte de que todo agente económico toma decisiones racionales. En este contexto, es más fácil pensar que el régimen de IVM de la CCSS es excesivamente oneroso y que sus beneficios son bajos.

Es claro que los Regímenes de Pensiones de Reparto tienen, por un lado, vicios estructurales que condenan a la quiebra el sistema. Por otro lado, son sistemas inmorales porque se financian parcialmente con el sudor del prójimo. Además, el RPR deteriora la distribución del ingreso al excluir al sector informal de la economía.

Régimen no contributivo (RNC)

Solo debe haber un régimen de pensiones, sea por vejez o invalidez, con cargo al Presupuesto Nacional. Este debe tener fines humanitarios dirigido únicamente a personas de muy escasos recursos que por alguna razón de fuerza mayor no fueron capaces de cotizar o que lo hicieron de manera insuficiente.

Rodolfo Piza, expresidente de la CCSS, propone que el RNC sea universal. Esto quiere decir que a toda persona que sea mayor de 65 años y que carezca de pensión, se le daría una pensión equivalente a una canasta básica, o un salario base, con tan solo hacer una declaración jurada de que carece de pensión y explicando los motivos por los cuales la necesita. El administrador del RNC se limitaría a verificar que el solicitante no tenga pensión por otro régimen.

Un RNC universal es muy oneroso. Sin embargo, según Piza, esto es más barato que sostener los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto de la República como los que existen en la actualidad.

La razón de una propuesta de un RNC universal en vez de uno focalizado radica en que es muy costoso estar enviando inspectores o trabajadores sociales a verificar las condiciones sociales del pensionado. Por tanto, un RNC focalizado se presta para la corrupción. Sin embargo, creo que, si aprovechamos las tecnologías, podemos lograr un RNC focalizado y eficiente. Por ejemplo, puede establecerse que las listas de los beneficiarios del RNC sean publicadas en los portales de la Internet de la operadora de pensiones que administre el RNC de modo que toda la población se convierta en inspectores del sistema.

El financiamiento y administración del RNC no requiere de un elefante blanco como la CCSS ni de cargas sociales. Un RNC bien puede financiarse con impuestos tradicionales como el de renta.

Las operadoras

En un sistema de capitalización individual no existe pensión con cargo al presupuesto. Por tanto, el monto de la pensión dependerá, entre otras cosas, del rendimiento que generen las cuotas a lo largo del tiempo. Dado que en un régimen de pensión se realizan cuotas durante periodos de tiempo de veinticinco o treinta años, una variación de uno o dos puntos porcentuales en los rendimientos se traducen en millones de diferencia. Es por eso que es importante garantizar un buen desempeño en el manejo y administración de esos fondos.

Veamos un ejemplo con dos personas; una que cotiza US\$120 mensuales y otra que cotiza US\$200. ¿Cuánto tendrían acumulado en sus cuentas de capitalización individual al término de 30 años asumiendo distintos rendimientos?

Fondo de capitalización individual luego de 360 cuotas (30 años)			
Cotización mensual	Rendimiento: 0%	Rendimiento: 5%	Rendimiento: 10%
US\$120	US\$43,200	US\$ 99,871	US\$271,259
US\$200	US\$72,000	US\$165,769	US\$448,428

En el cuadro anterior vemos claramente que una persona que cotiza US\$120 mensuales en una operadora con un rendimiento del 10%, obtendrá un fondo de capitalización más grande (aproximadamente un 65% más) que otra persona que cotiza US\$200 y que los invierte en una operadora que solo le ofrece un rendimiento del 5%. Con este ejemplo solo quiero ilustrar la importancia que tiene el rendimiento de la operadora de pensiones a la hora de determinar el fondo de capitalización individual.

El trabajo de la operadora de pensiones es invertir los recursos provenientes de las cuotas en actividades lo más rentables posible con la limitante de un riesgo razonable, de modo que se reduzca el desperdicio de crecimiento del capital en el largo plazo. Cuando la operadora invierte mal los recursos, como por ejemplo comprando bonos al Gobierno para que este pague sus privilegios, el patrimonio se reduce o desaparece y el sistema quiebra.

Bien sabemos que solo bajo la libre competencia se promueve el uso eficiente de los recursos y la satisfacción del consumidor. Es decir, solo bajo un ambiente altamente competitivo entre operadoras de pensiones se puede garantizar el uso eficiente de sus fondos y obtener la más alta rentabilidad posible. La historia demuestra de manera contundente y clara que la eficiencia y buen manejo de los recursos nunca ha sido consecuencia, ni lo será, de la planificación central. Como bien dice un aforismo: “Si le entregamos la administración del desierto del Sahara al Gobierno, en pocos años nos quedaremos sin arena”.

En caso de existir un regulador de las operadoras de pensiones, su función única debe ser promover al máximo una sana competencia y dando parámetros generales, no microeconómicos. Cuando se sobre regula (como es el caso den Costa Rica), el regulador se convierte en coadministrador y eso perjudica al cotizante causando concentración de operadoras que resultan ofreciendo rentabilidades más bajas. Es decir, un exceso de regulación se traduce en la limitación de la competencia y con ello se estimula a que los fondos se destinen más los intereses de las operadoras y menos a los intereses de los cotizantes (consumidores).

Como nos recuerda James Buchanan y el *public choice*, los burócratas ni son ángeles, ni son infalibles. El burócrata busca su interés personal de la misma manera que lo hace cualquier agente privado y es por eso que es un peligro darle al burócrata poder porque lo más probable es que lo use en beneficio propio (corrupción) y no en favor del bien común.

Dado lo anterior, la única manera de evitar la sobre regulación es que la entidad supervisora se limite a *calificar* el desempeño de las operadoras y que no tenga el poder ni de aprobar la apertura o de cerrar operadoras. Se podría legislar a que toda operadora haga público de manera permanente la calificación que otorga el regulador de modo que sea el cotizante quien tome la decisión de permanecer o no en la operadora.

En el Régimen de Pensiones de Reparto, el cual incluye el régimen de IVM de la CCSS, es un burócrata quien administra los fondos de pensión en un mercado que carece de libre competencia. Por lo tanto, no hay incentivo para la buena administración de los fondos de pensiones. Esta es la explicación del por qué el sistema está en quiebra y jamás podrá reformarse para bien.

Aquí cabe preguntarse, ¿por qué el Gobierno tiene que administrar una operadora de pensiones? ¿Por qué no limitarse a la función reguladora? La administración de fondos de pensiones es una actividad empresarial. No hay nada en la literatura de la ciencia económica que justifique el gobierno empresario y, por tanto, éste no debería administrar fondos de pensiones.

Cuando los mercados no operan bajo libre competencia, surgen incentivos para los abusos. Veamos dos casos de lo anterior de lo que ha sucedido en el RRP del IVM de la CCSS.

La primera es que a principio del siglo XXI los indicadores de pensionados por invalidez en Costa Rica eran semejantes a los países con conflictos bélicos prolongados como los que tuvo Bosnia en el mismo periodo.

La segunda es que en un RPR como el de IVM de la CCSS es suelo fértil para que el Gobierno disponga de esos fondos para financiar sus gastos. En el RPR, el afiliado es obligado a cotizar una parte importante de su salario. La cotización se entrega a una institución pública que administra de manera monopólica los fondos, la cual carece de incentivos para invertirlos en beneficio del cliente. Dado que la CCSS es, dentro de muchas cosas, una operadora de pensiones pública, fácilmente cede a la presión del Gobierno para que dicha operadora invierta sus fondos en bonos de deuda del Gobierno. Esta presión no se puede resolver con legislación.

En otras palabras, en el esquema del IVM, el afiliado le está haciendo un préstamo forzoso al Gobierno (las cuotas), de largo plazo y a un interés por debajo del mercado. El único que se beneficia con RPR es el Gobierno porque este sistema no es más que un subterfugio para obtener recursos baratos del trabajador. El SPR no tiene nada que ver con justicia social sino con maneras ingeniosas y fraudulentas de financiar gasto público. Esto es evidente cuando vemos que el Gobierno ha sido

el principal deudor a la CCSS. Como bien dijo Javier Cascante en el año 2006, en su calidad de superintendente de pensiones de aquel entonces: “Siempre será políticamente rentable ‘meter mano’ al sistema de pensiones porque generalmente los efectos se verán en el largo plazo” (1).

Toda institución pública, por su misma naturaleza, está politizada. La única manera de despolitizar una entidad pública es privatizándola y, simultáneamente, someterla a la libre competencia.

La solución está en romper la obligatoriedad de cotizar al régimen de pensiones de la CCSS. En el peor de los casos, se podría legislar para que toda persona económicamente activa destine un porcentaje mínimo a la operadora de pensiones de su agrado y que estas operadoras funcionen en mercados de libre competencia en donde la operadora del Gobierno (CCSS) compita como otra más.

Capitalización individual: El caso chileno

El régimen de pensiones chileno es considerado como uno, sino el más, exitoso del mundo. Este se basa en un sistema de capitalización individual en donde las operadoras privadas están sometidas a un régimen altamente competitivo. En el informe [“Sistema Previsional Chileno: Resultados Favorables en Comparación Internacional”](#), publicado en Junio del 2013 por Libertad y Desarrollo se concluye que: “Los fondos de pensiones de los trabajadores en Chile están siendo bien manejados por las administradoras. Incluso, Chile ocupa el primer lugar de la OCDE en términos de rentabilidad”. El sistema de pensiones chileno, no sólo es rentable, sino que es sostenible, a diferencia de los sistemas de reparto donde ninguno lo es.

José Piñera manifestó en relación al sistema de pensiones chileno: “el impacto de la reforma del sistema de pensiones ha ido más lejos que los impresionantes indicadores económicos. La privatización de las pensiones ha significado un cambio de paradigma, logrando nada menos que una redistribución radical del poder del estado hacia la sociedad civil y, al convertir a los trabajadores en propietarios individuales del capital del país, ha creado una atmósfera cultural y política más consistente con los postulados de una sociedad libre”.

El detalle cómo realizar la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización individual excede los alcances de este ensayo. Sin embargo, esa transición debe tomar en cuenta algunos aspectos generales. Lo primero sería calcular el valor presente de las cotizaciones realizadas, hasta el momento, de cada persona, más los rendimientos. Luego, el Gobierno debe buscar la manera de cómo pagar esto. Una manera, para no crearle mayores problemas financieros al Gobierno en el corto plazo, puede ser emitiendo un bono a favor de la persona y que forme parte de su capitalización individual dentro de la operadora de pensiones privada. El bono sería pagado en el momento en que la persona se pensione.

Los Gobiernos siempre recetan las mismas soluciones al régimen de reparto: aumento de la edad de pensión, aumento en la cuota de cotización y reducción de beneficios. Aunque la cotización al

régimen de la CCSS se incremente hasta un 100% del salario del trabajador, el sistema llegará a quebrar porque la CCSS sigue un sistema de administración de planificación central.

Si queremos pensiones sostenibles, altas, justas y equitativas, debemos eliminar (no reformar) nuestros regímenes de pensiones de reparto, tanto aquellos con cargo al Presupuesto Nacional como el de la CCSS, y sustituirlos por uno de capitalización individual al estilo chileno donde la ausencia de cotización coercitiva, la libertad de escoger a la operadora de pensiones y la libre competencia de las mismas sean el faro de la justicia social.

(1) López, Grettel y Umaña, Carlos (Editores) (2006): "Los sistemas de pensiones: Presente y futuro". Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.

Publicado el 30/JUN/2016 en el Blog "[La riqueza de las naciones](#)" de El Financiero (Costa Rica)
www.ElFinancierocr.com/blogs/la_riqueza_de_las_naciones/Pensiones_7_984571535.html

Comente en el Blog del Instituto Libertad:
www.InstitutoLibertad.org/blog/hacia-un-sistema-de-pensiones-justo-y-equitativo/