



**ENFOQUES INSTITUCIONALES  
SOBRE SISTEMAS PENSIONALES**

**ALGUNAS REFLEXIONES PARA EL  
ACTUAL DEBATE EN COLOMBIA**

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL  
Y MERCADO DE TRABAJO

OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD  
SOCIAL

ENFOQUES INSTITUCIONALES SOBRE SISTEMAS PENSIONALES  
ALGUNAS REFLEXIONES PARA EL ACTUAL DEBATE EN COLOMBIA

Stefano Farné<sup>1</sup>

Bogotá, julio de 2001

---

<sup>1</sup> Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia. E-mail: [obssegusoci@uexternado.edu.co](mailto:obssegusoci@uexternado.edu.co)

Este documento se ha elaborado en el contexto de las actividades de la Mesa de Trabajo “La Reforma Pensional que necesita Colombia” conformada por la Corporación Viva la Ciudadanía, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID- de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y la Friedrich Ebert Stiftung de Colombia –FESCOL-.

## INDICE

<a href="#">1. Introducción</a> .....	4
<a href="#">2. El BM, la OIT y las pensiones</a> .....	6
<a href="#">3. El BM y la OIT: convergencias y divergencias en materia de pensiones</a> .....	11
<a href="#">3.1 El problema demográfico y político</a> .....	12
<a href="#">3.2 El ahorro, el mercado de capitales y de trabajo</a> .....	15
<a href="#">3.3 Costos administrativos y previsibilidad de la pensión. Costos de la transición y regulación del nuevo sistema</a> .....	17
<a href="#">3.4 En conclusión</a> .....	21
<a href="#">4. Las posiciones en Colombia</a> .....	22
<a href="#">5. Resumen y reflexiones finales</a> .....	24
<a href="#">Bibliografía</a> .....	26

## 1. Introducción

La Ley 100 de 1993, de reforma a la seguridad social, puso orden en la casa, pero no pudo arreglar de manera definitiva los problemas estructurales que minan la viabilidad financiera del sistema pensional colombiano.

El régimen de Prima Media, administrado por el Instituto de Seguro Social (ISS), sigue concediendo beneficios superiores a la contribución que hace cada trabajador para su pensión. Lo anterior, junto al creciente desempleo y al masivo traslado de afiliados hacia las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFPs) muy pronto acabará las reservas del Instituto y el Estado deberá hacerse cargo del pago de las pensiones.

En el régimen de Ahorro Individual con Solidaridad los rendimientos financieros de las cuentas de los trabajadores permiten alcanzar un capital suficiente para garantizar una pensión sólo al cabo de un tiempo de cotización relativamente largo. Esto implica que para muchos trabajadores de ingresos bajos o inestables será imposible financiar su propia pensión. Dado que el Estado en todo caso garantiza a las personas que cotizan 23 años una pensión igual al salario mínimo vigente, este compromiso implicará en un futuro no tan lejano un importante rubro de gasto para el presupuesto público. Adicionalmente, el traslado de afiliados entre regímenes genera obligaciones financieras en cabeza del Estado de monto incierto pero cuantioso: los bonos pensionales.

Por último, la existencia de regímenes pensionales especiales, excluidos y de transición es causa de cuantiosos desembolsos tanto para el Erario como para el ISS. En la actualidad, los gastos no atribuibles al sistema general de pensiones representan buena parte del gasto público pensional.

Por otro lado, el envejecimiento de la población y la disminución de la tasa de participación de las personas de mayor edad han aumentado la proporción de individuos que dependen de los miembros activos de la población colombiana, agudizando así los anteriores problemas al hacer recaer el peso de los mencionados pasivos sobre una generación de personas activas proporcionalmente menor.

Ya en 1999, sin haberse agotado las reservas del ISS, ni haberse hecho exigibles las garantías de pensión mínima, el pago de pensiones directamente a cargo del Estado

representó un 2% del Pib y un 30% del déficit fiscal. Y, naturalmente, su incidencia seguirá creciendo en el corto plazo en la medida en que se hagan exigibles todos los pasivos pensionales<sup>2</sup>.

A raíz de lo anterior y en vista de que existe un compromiso del Gobierno Nacional con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que involucra unas severas metas de déficit fiscal, la solución del problema de las pensiones se ha vuelto un tema prioritario en la agenda gubernamental y de controvertido debate en el país.

Este no es un problema exclusivo de Colombia. En casi todos los países del mundo los sistemas pensionales han sido o están bajo escrutinio.

En las naciones donde ha prestado asistencia técnico-financiera, el FMI no ha adoptado una postura institucional predefinida en materia de reforma pensional. “En general ... la línea oficial del FMI es relativamente flexible, siempre y cuando las innovaciones formen parte de una razonable política macroeconómica y conduzcan a una consolidación a largo plazo del financiamiento de las pensiones” (Queisser (2000), p.47). Como ejemplo reciente puede citarse el caso de Albania, país para el cual se propuso una reforma paramétrica del sistema pensional estatal de reparto en las áreas urbanas y la introducción de un sistema plenamente financiado en el sector rural<sup>3</sup>.

Otros organismos internacionales, al contrario, han formulado posiciones institucionales claras, aunque flexibles, acerca del perfil más apropiado que debe asumir el diseño de reforma de los regímenes de pensiones.

Con el fin de enriquecer el debate y esclarecer posiciones el presente documento hace una síntesis y una comparación de las estrategias propuestas por dos de estos organismos: el Banco Mundial (BM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El trabajo consta de cinco secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En la que sigue inmediatamente se hace una presentación de las ideas a la base del pensamiento oficial en materia de pensiones de las dos entidades internacionales. Como se verá, ambas son institucionalmente favorables a un sistema pensional multipilar compuesto de un pilar básico antipobreza, uno de ahorro obligatorio complementario y uno de previsión individual voluntaria. A pesar de ello, mantienen

---

<sup>2</sup> Ver a este respecto las estimaciones de Escobar et.al.(2000).

<sup>3</sup> Ver Treichel (2001).

divergencias fundamentales acerca de la estructura del segundo pilar: para la OIT éste debe ser público, de reparto y ofrecer prestaciones definidas; para el BM, al contrario, debe ser administrado por entidades privadas especializadas, plenamente capitalizado y con cotizaciones definidas. Las razones de dichas divergencias son resumidas en la sección tres. El capítulo 4 presentará las posiciones asumidas por la OIT, el BM y el FMI con respecto a la inaplazable reforma del sistema colombiano. Finalmente, una última sección contendrá unas notas conclusivas.

## **2. El BM, la OIT y las pensiones**

A nivel mundial, por mucho tiempo la problemática pensional fue una prerrogativa casi exclusiva de la Organización Internacional del Trabajo que, coherentemente con su mandato estatutario, le dio objetivos fundamentalmente sociales. Ya en 1952 la OIT propuso a sus miembros la ratificación del Convenio No 102 sobre normas mínimas de pensiones y seguridad social en general.

Los ejes estructurales de la política de pensiones han sido fundamentalmente el mantenimiento del ingreso familiar en el caso de vejez, invalidez y muerte y la solidaridad distributiva entre e intrageneracional.

En particular, para la OIT, los objetivos generales de un sistema de pensiones deberían ser<sup>4</sup>:

- ∑ Extender la cobertura de las pensiones a todos los miembros de la población
- ∑ Proteger contra la pobreza en la vejez, en los períodos de invalidez o al fallecer el sostén de la familia
- ∑ Proporcionar ingresos en sustitución de los ingresos laborales perdidos a consecuencia de la jubilación, voluntaria o involuntaria, a todos los que hayan cotizado
- ∑ Reajustar los ingresos en función de la inflación y, por lo menos en cierta medida, de la subida general del nivel de vida
- ∑ Crear un ambiente propicio para la adopción de medidas voluntarias adicionales en relación con los posibles ingresos de los jubilados

---

<sup>4</sup> OIT(2000), p. 128.

Es decir, “los regímenes de pensiones deberían perseguir por lo menos la meta original de impedir la miseria en la vejez, asegurar el otorgamiento de una pensión ligada a las ganancias a los trabajadores cuyos ingresos se sitúen por encima de la línea de pobreza, ofrecer a los trabajadores la posibilidad de suplementar las prestaciones que les proveen los regímenes obligatorios y proteger los ingresos contra la inflación” (Gillion (2000), p. 44).

Los anteriores principios generales son complementados por los siguientes corolarios.

En la medida de lo posible, los Estados deben garantizar pensiones mínimas antipobreza a todos los ciudadanos, independientemente de su historial de contribuciones. Para que sea posible esta cobertura universal el sistema debe apalancarse en la afiliación obligatoria. Esta última no sólo es indispensable para el financiamiento del sistema sino que tiene fines redistributivos: permite que, con las contribuciones de todos, se puedan sostener los ingresos de los ancianos de bajos recursos; además, obliga a las personas imprevidentes a ir formando su pensión, evitándo así que en la vejez no se vuelvan una carga para el Estado por no haber ahorrado lo suficiente durante su vida activa. Por último, el mantenimiento de los ingresos involucra por lo menos tres aspectos. Primero: el ingreso de jubilación no debe diferir demasiado de lo percibido durante la vida activa<sup>5</sup>. Segundo: el monto de la pensión debe ser predecible y garantizado. Y tercero, como ya se dijo: la pensión debe ajustarse a los niveles de precios o de vida. En este marco, los regímenes pensionales funcionan mejor si participan en su gestión los empleadores y los trabajadores a los cuales atienden.

Si bien reconoce que no puede existir un esquema universal, válido para todo país y todo momento, la OIT ha dado forma a los anteriores principios respaldando dos modelos pensionales alternativos: el de pilares múltiples y el de cotizaciones definidas teóricas.

---

<sup>5</sup> Debe existir, además, correspondencia entre beneficios y cotizaciones. Así como la pensión debe ser proporcional a los ingresos de la vida productiva, igual deben serlo las contribuciones.

El modelo de pilares múltiples inicialmente se componía de tres elementos<sup>6</sup> que, con el tiempo, se han ampliado a cuatro, a saber:

1. Un pilar de base, antipobreza, sujeto a examen de recursos y financiado con cargo a las rentas generales, que ofrecería un sostén del ingreso a las personas carentes de otros medios;
2. Un segundo pilar de reparto y prestaciones definidas, obligatorio y confiado a la gestión pública, que proporcionaría una tasa de reemplazo moderada (aproximadamente 40-50% de las ganancias medias a lo largo de la vida) a todas las personas que hubieran aportado, y que sería totalmente indizada;
3. Un tercer pilar, con base en cotizaciones definidas, obligatorio hasta un tope determinado, administrado posiblemente por agentes privados, que suministraría una pensión por medio de rentas vitalicias;
4. Un cuarto pilar, instituido sobre la base de cotizaciones definidas, facultativo, sin tope establecido y también gestionado por agentes privados.

En cuanto al régimen de cotizaciones definidas teóricas, las cotizaciones que hacen los trabajadores se registran en una cuenta personalizada, como si se tratara de una cuenta de ahorro individual. Cada año el monto contabilizado se aumenta conforme a una tasa de rendimiento teórica representada, generalmente, por el crecimiento del PIB o de los salarios. A la hora de la jubilación, lo acumulado en la cuenta de una persona se traduce en una renta vitalicia, calculada sobre la base de una tasa de interés implícita y de tablas de mortalidad específicas para cada cohorte de pensionados. El funcionamiento de este régimen es muy parecido al de uno de capitalización con cotizaciones definidas, con la diferencia de que en el primero tanto la tasa de interés como los montos de capital acumulados son teóricos, de naturaleza puramente contable. De igual forma, mantiene aspectos del sistema de reparto, ya que el dinero de los aportes no es invertido y se destina más bien a pagar las pensiones. Este enfoque ha tenido aplicación reciente en países como Letonia, Suecia, Italia, Polonia y China.

El involucramiento en el tema pensional por parte de otros organismos internacionales, como, por ejemplo, el BM, el FMI, el Banco Interamericano de

---

<sup>6</sup> Ver Gillion y Bonilla (1992) e Iyer (1993). La presentación de los modelos de pilares múltiples y de cotizaciones definidas



Desarrollo (BID), fue marginal, así como lo fueron los aspectos macroeconómicos relacionados con la política de pensiones hasta el decenio de 1980 (Mesa Lago (1996)). A medida que los sistemas de protección social se expandieron y llegaron a representar una parte considerable del presupuesto del Estado, el debate fue tomando un tinte siempre más económico, relacionado con el uso eficiente de los recursos administrados y con las repercusiones de estos sistemas sobre la economía en general (Thompson (1995)).

Por lo que se refiere en particular al BM, la crisis de la deuda externa en América Latina, la caída de los regímenes comunistas de la Europa Oriental y la más reciente crisis financiera en el este del Asia fueron acontecimientos que intensificaron notablemente sus actividades de asistencia técnica y préstamo en materia de pensiones (Holzmann (2000)). Además de estas labores de asistencia y préstamo, el interés del BM en la política de pensiones se ha plasmado en dos importantes estudios: uno de 1994, "Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento" y el recién editado "New ideas about old age security: toward sustainable pension systems in the 21st Century".

El BM tiene como mandato institucional ayudar al desarrollo económico de los países y en este marco lograr una reducción de la pobreza. Con respecto a los originarios objetivos sociales de la OIT, lo anterior implica la introducción de consideraciones de carácter económico y financiero y requiere encontrar un equilibrio entre los objetivos de crecimiento económico y los de protección social.

Los objetivos principales de un sistema de pensiones, según el BM, deberían ser<sup>7</sup>:

- ∑ Redistribuir (de los ricos a los pobres con el fin de prevenir la pobreza en edad anciana)
- ∑ Proporcionar un medio de ahorro (que permita a los individuos una redistribución a lo largo de su vida y evite la pobreza en edad anciana)
- ∑ Aseguramiento (proporcionando una red de apoyo social para los trabajadores inhabilitados para trabajar)

---

teóricas sigue Gillion (2000), pp.73-74.

<sup>7</sup> World Bank in Pensions, en <http://wbln0018.worldbank.org/HD>.

Los cuales se deben perseguir en el contexto de políticas económicas y sociales coherentes y no contraproducentes. Es decir, el diseño de un sistema pensional debe tener en cuenta que el financiamiento de corto plazo no perjudique el crecimiento y las perspectivas de empleo de un país a causa de los elevados impuestos o de un excesivo aumento de la deuda. En el largo plazo, debe presentar viabilidad fiscal. Debe servir, además, como instrumento para estimular el ahorro y desarrollar el mercado de capitales. En el mercado de trabajo, a su turno, no debe crear distorsiones que afecten las cantidades demandadas y ofrecidas o que sirvan de estímulo al crecimiento del sector informal; tampoco debe alentar a la jubilación anticipada y a la evasión de las contribuciones.

El estudio del BM de 1994 recomendó un sistema previsional de pilares múltiples que, en su versión óptima, debía consistir de:

1. Un primer pilar obligatorio sujeto a la gestión pública, financiado con impuestos o cotizaciones, no capitalizado, con fines redistributivos y dirigido a impedir la pobreza en la vejez;
2. Un segundo pilar, también obligatorio, pero capitalizado y administrado por gestores privados especializados en la intermediación financiera y en seguros;
3. Un tercer pilar de ahorro complementario, voluntario y también administrado por el sector privado.

El estadio de desarrollo y las condiciones históricas y socio-económicas de cada país determinarían el peso relativo de los diversos pilares

Más recientemente, en 1999, el entonces economista principal del Banco, Joseph Stiglitz, criticó algunas recomendaciones del informe “Envejecimiento sin crisis”, sobretodo por su insistencia en las bondades del segundo pilar de ahorro individual administrado por el sector privado<sup>8</sup>. También cabe mencionar que entre los países que han recibido asistencia técnica por la entidad en los últimos años se cuentan Letonia y Polonia, naciones que, como se ha visto, han adoptado un régimen pensional de cotizaciones definidas teóricas.

A pesar de lo anterior, el enfoque de pilares múltiples sigue siendo el sistema de reforma óptima para el BM (Holzmann (2000)). El pilar público, financiado con

---

<sup>8</sup> Ver Orszag y Stiglitz (1999).

impuestos a la nómina o de carácter general, tiene funciones redistributivas. El segundo pilar es representado por un sistema fondeado, donde las contribuciones obligatorias de los individuos son ahorradas e invertidas con el fin de pagar sus pensiones futuras. Este pilar no tiene, por lo general, fines redistributivos. Y finalmente, las pensiones obligatorias deberían ser lo suficientemente bajas de consentir el desarrollo de un tercer pilar, de ahorro voluntario, que permita a los individuos decidir como prefieren asignar el consumo a lo largo de su vida<sup>9</sup>.

### **3. El BM y la OIT: convergencias y divergencias en materia de pensiones**

No debe sorprender que las dos organizaciones internacionales examinadas en este ensayo, aun teniendo perspectivas diferentes y partiendo de objetivos no totalmente coincidentes, hayan llegado a esbozar un modelo pensional multipilar parecido. De hecho, este modelo tiene un atractivo muy especial: permite diferenciar los riesgos económicos y políticos que, como veremos, afectan, aun sí de forma e intensidad distinta, tanto al sistema de reparto como al de capitalización individual. Con él, además, es posible trazar un confín claro entre el objetivo redistributivo antipobreza y el objetivo de reemplazo de ingresos.

Fundamentalmente, las diferencias entre los tres (cuatro) pilares de la OIT y del BM radican en el segundo pilar. Este es obligatorio en ambas propuestas, pero para la OIT debe ser de reparto, con prestaciones definidas y administrado por el seguro social, mientras que para el BM debe ser plenamente financiado, de contribuciones definidas y administrado por el sector privado. Y son precisamente las divergencias sobre este punto las que, a pesar del aparente parecido del modelo de pilares múltiples, llevan implícitas posiciones de la OIT y del BM marcadamente distanciadas en materia pensional.

Es así como, para el BM, un “régimen de capitalización aborda, en principio, todas las cuestiones de incentivos y la mayoría de las distributivas, así como las de ahorro, equidad intergeneracional y formación de un mercado de capitales que, en una reforma de enfoque PAYG exclusivo, incluidas las cotizaciones definidas teóricas, no se

---

<sup>9</sup> World Bank in Pensions, en <http://wbln0018.worldbank.org/HD>.

consigue solucionar” (Holzmann (2000), p. 23). Mientras que para la OIT “los regímenes de seguridad social contributivos siguen siendo el instrumento más indicado como fuente principal de ingresos de jubilación para los trabajadores de la inmensa mayoría de los países” (OIT (2000), p. 156).

El punto de partida de ambas partes es evidentemente la necesidad de una reforma de los sistemas pensionales tradicionales, públicos, de reparto y con prestaciones definidas, cuyos defectos, agravados por los problemas derivados del aumento de la tasa de dependencia demográfica, se relacionan con la mala gestión y la baja cobertura, según la OIT, mientras que permean los cimientos mismos del modelo en opinión del BM.

### **3.1 El problema demográfico y político**

Para la OIT los sistemas de reparto son reformables mediante cambios en sus parámetros estructurales. Es decir, elevando la edad de jubilación, el tiempo estipulado de aporte y el monto de las cotizaciones o disminuyendo la tasa de reemplazo; en general, haciendo más estrecha la conexión entre prestaciones y cotizaciones. Esta clase de políticas, junto con el aumento de la participación femenina, puede suprimir por completo las consecuencias adversas del envejecimiento de la población (Gillion (2000)).

En lo atinente a la presión ejercida por el incremento de la población anciana, la OIT es enfática en destacar que tampoco la plena capitalización de los ahorros individuales es inmune a ella, porque, en cualquier caso, el consumo de los pensionados de hoy se extrae del consumo de los trabajadores de hoy. En un sistema de reparto si la proporción de jubilados en la población aumenta, esta transferencia se operativiza a través de mayores impuestos o de aportes a la nómina más altos; alternativamente, los gobiernos pueden decidir no respetar las promesas hechas y de alguna forma reducir el valor real de la transferencia intergeneracional y de las pensiones. En un sistema de ahorro individual los jubilados venden sus activos para convertirlos en pensiones: es muy probable que los trabajadores, ahora menos numerosos y con mayor poder de negociación, logren comprar ese capital más barato, de manera tal que se reduce la

cuantía de las pensiones<sup>10</sup>. A similar resultado se llega si los jubilados disponen de activos monetarios en exceso a los deseos de ahorro de los trabajadores. Su utilización genera un exceso de demanda en el mercado de bienes que produce inflación y nuevamente reduce la cuantía de las pensiones. En un sistema de ahorro individual, entonces, el ajuste se da vía mercado de valores o de bienes, en lugar que por vía de una decisión político-administrativa.

La OIT admite que se han presentado graves problemas de desempeño en los sistemas de gestión pública. Problemas que han favorecido la corrupción y la evasión de aportes y han llevado a elevados costos administrativos. Lo anterior, sin embargo, resaltaría la necesidad de reestructurar y modernizar los regímenes de seguridad social y no debe ser motivo para privatizarlos. A este respecto habrá que reducir el personal de los organismos de pensiones, redimensionar sus salarios y elevar su capital humano. Igualmente, habrá que mejorar las técnicas de auditoría y control y evitar que los gobiernos aprovechen de las reservas del fondo de pensiones para destinarlas a otros propósitos o para garantizarse fuentes de financiamiento barato.

Empero, aun si los sistemas pensionales funcionan correctamente, su eficacia será limitada si ellos no logran amparar a todo el mundo. “La visión de la OIT del desarrollo y la reforma se funda en esa idea central” (Gillion (2000), p. 47). Desafortunadamente, este es un problema particularmente actual en los países en desarrollo donde la cobertura es relativamente baja y limitada a los trabajadores asalariados del sector formal. La OIT propone dos estrategias. Una consiste en que el Estado haga respetar estrictamente la obligatoriedad (universal) de la afiliación. La segunda procura favorecer y ayudar las organizaciones de informales en construir y administrar sus propios regímenes de jubilación y amparo contra la pobreza. Esta solución, si bien brindaría alguna protección básica a una importante franja de personas que de otra manera quedarían excluidas, tendría que funcionar sobre la base de cuentas de ahorro para la jubilación individuales y voluntarias, lo cual no es completamente acorde con los principios del modelo multipilar propuesto por la OIT en vista, sobre todo, del relevante tamaño que adquiere el sector informal en muchos países en desarrollo.

---

<sup>10</sup> En una perspectiva de mediano plazo también es muy probable que los rendimientos de las cuentas individuales bajen cuando en las bolsas aparezca una mayoría de jubilados vendedores de títulos. Lo mismo puede pasar en la eventualidad de que la oferta

Por su parte, el BM reconoce que las medidas paramétricas son positivas y pueden darle viabilidad a los sistemas pensionales<sup>11</sup>, pero sostiene que son insuficientes para resolver los problemas económicos y políticos de fondo. En opinión del BM el modelo pensional reformado, no sólo debe poder enfrentar el problema de su viabilidad financiera sino que debe también contribuir a promover el desarrollo económico.

Es así como una reforma paramétrica en últimas depende de decisiones políticas de corto plazo. Muy difícilmente será duradera, es decir financieramente sólida a largo plazo, y no dará garantías suficientes de que en un futuro no se tendrán incentivos para modificar la estructura de impuestos y beneficios. En un sistema público dicha estructura resultará supeditada, además, a las condiciones de corto y largo plazo del presupuesto gubernamental. Al fin y al cabo, entonces, mantener la gestión pública de las pensiones significa mantener el riesgo político a ella asociado, es decir el riesgo que los políticos cedan a las necesidades de los electores corrientes y pierdan la perspectiva de largo plazo del problema pensional. Perspectiva que es indispensable para mantener las reglas del juego en el tiempo y para impedir que los beneficios sean sujetos a negociaciones particulares.

El carácter público de los regímenes pensionales y los riesgos políticos asociados, además de llevar a corrupción, ineficiencias y promesas de beneficios imposibles de mantener, pueden ser causa de profundas inequidades entre afiliados y entre estos últimos y los demás trabajadores.

Por ejemplo, en América Latina el poder político de unos pocos grupos de presión – funcionarios del Estado, maestros, militares, asalariados de grandes empresas monopólicas – ha sido utilizado para obtener beneficios exclusivos y crecientes que terminaron por ser financiados en buena parte, vía impuestos o inflación, por toda la población, afiliada y no<sup>12</sup>. En general, aun en ausencia de presiones políticas a favor de determinados grupos de trabajadores, la supuesta capacidad redistributiva intrageneracional de los sistemas de reparto ha quedado en entredicho: dado que los individuos pobres empiezan a trabajar a edad más temprana, que sus ingresos tienen

---

de los fondos pensionales llegue a superar la capacidad de absorción de las posibilidades de inversión nacional. Para un análisis crítico del efecto del envejecimiento poblacional sobre los sistemas de capitalización ver también Heller (1998) y Barr (2000).

<sup>11</sup> “En principio, con notables excepciones, muchas de las reformas necesarias pueden abordarse renovando el sistema de reparto, vale decir modificando los parámetros del sistema de pensiones” (Holzmann (2000), p. 21).

<sup>12</sup> Ver Mesa Lago (1986) e Iyer (1993), entre otros.

un perfil etéreo más plano y que mueren antes, sus contribuciones tienden a ser más altas y sus beneficios proporcionalmente más bajos, relativamente a los de las personas más acaudaladas<sup>13</sup>.

### **3.2 El ahorro, el mercado de capitales y de trabajo**

Para el BM son graves las consecuencias que un sistema tradicional de reparto, especialmente si deficientemente concebido y financiado, puede traer sobre las decisiones laborales de los individuos, el ahorro nacional y el desenvolvimiento del mercado de capitales.

De hecho, al contrario de lo que pasa en los regímenes de cotizaciones definidas, en los sistemas de beneficios definidos no existe una explícita y directa correspondencia entre los aportes y los beneficios pensionales y esto puede ser interpretado por los trabajadores como un impuesto más. A su vez, esta percepción de los trabajadores puede llevar a una reducción de la oferta de trabajo formal y puede estimular los traspasos hacia las actividades informales, las cuales son socialmente menos protegidas y merman las posibilidades de crecimiento del país a causa de los costos de transacción más elevados (incluida la corrupción) y el empleo de una inferior tecnología de producción. Alternativamente, puede llevar a la evasión de aportes o a la subdeclaración de ingresos, lo cual perjudica el funcionamiento del sistema y a los demás asegurados. Con la introducción de un sistema de cotizaciones definidas, en cambio, las contribuciones se ligan a los beneficios futuros y disminuyen los incentivos a la informalidad y la evasión. Más aun, si un individuo evade o subdeclara no perjudica ni al sistema ni a los demás afiliados, simplemente compromete el monto de su pensión.

Los sistemas de reparto son acusados de reducir el nivel de ahorro nacional y por ende la inversión y la formación de capital. Teóricamente, sin embargo, existen varias rutas a través de las cuales un sistema de reparto puede influir, positiva o negativamente, sobre el ahorro privado, de manera tal que “no existen expectativas a priori acerca del tamaño y hasta del signo de su efecto”<sup>14</sup>. A su turno, el ahorro

---

<sup>13</sup> Ver Banco Mundial (1994).

<sup>14</sup> Kohl y O'Brien (1998), p. 14. La misma referencia hace un resumen de las teorías y de los trabajos empíricos sobre la relación existente entre sistema de reparto y ahorro privado.

nacional dependerá de la distribución entre ahorro público y privado. Así que, un eventual aumento del segundo puede ser compensado por una disminución del primero. Desafortunadamente, la vasta literatura empírica no levanta consenso sobre el tema y no se cuenta con una respuesta universalmente aceptada de si los efectos sobre el ahorro, tanto nacional como privado, son positivos, negativos o neutros<sup>15</sup>. En verdad, lo que aquí interesa no es si un sistema de reparto per sé aumenta o disminuye el ahorro, sino si el traslado hacia un sistema capitalizado genera un crecimiento del mismo: “es posible que la introducción de un sistema de reparto reduzca el ahorro nacional (como algunos estudios sugieren) y que un cambio hacia cuentas individuales no lo aumente” (Orszag y Stiglitz (1999), p. 11). En efecto, es indudable que este cambio provoca un aumento del ahorro privado de los fondos de pensiones, pero ello puede ser contrarrestado por la forma como se encuentra financiación para las pensiones de la generación jubilada. Barr (2000) al revisar los trabajos empíricos al respecto concluye: “tomando la evidencia empírica en su conjunto, no hay evidencia robusta de que un cambio hacia un sistema financiado aumente el ahorro en ningún país, excepto Estados Unidos; y la evidencia para Estados Unidos es controvertida” (p. 13).

El BM reconoce que las comprobaciones empíricas acerca de los efectos de largo plazo sobre la tasa de ahorro son mixtas, pero resalta otro mecanismo indirecto a través del cual los regímenes de reparto pueden influir negativamente sobre el crecimiento económico. Si generosos, ellos no estimulan la formación de ahorros complementarios para la vejez por parte de la población beneficiaria e impiden la aparición de los fondos de pensiones. De esta forma retrazan la expansión y el perfeccionamiento del mercado financiero y por ende retrazan también el crecimiento económico, dada la relación positiva existente entre los dos<sup>16</sup>. Este podría ser un argumento de peso en países menos desarrollados donde los fondos de pensiones pueden llegar a representar la principal fuente de capitales de largo plazo.

---

<sup>15</sup> Para una revisión de esta literatura ver, entre otros, Mackenzie, Gerson y Cuevas (1997), Kohl y O'Brien (1998), OIT (2000), anexo 6.2.

<sup>16</sup> “Las cuentas individuales per se no aumentan el ahorro nacional, pero pueden lograrlo si la transición de un esquema no financiado a uno financiado es ligada a una política fiscal restrictiva, o si la reforma crea externalidades como el desarrollo del mercado financiero y el crecimiento económico” (Holzmann (1999), p. 58).



Según la OIT, en la mayoría de los anteriores casos, la teoría económica aporta predicciones ambiguas y las comprobaciones empíricas no despejan las dudas. “Las corroboraciones en el sentido de que los programas de prestaciones de jubilación ejercen grandes efectos sobre la mano de obra o sobre los mercados de capitales son escasas” (Gillion (2000), p. 66). Y en cuanto al ahorro, no sólo los estudios de la OIT reiteran la existencia de resultados mixtos<sup>17</sup>, sino que no comparten la idea de que los sistemas de seguridad social deban dirigirse principalmente a

fomentar el ahorro. Otros instrumentos, tales como la política fiscal por ejemplo, son más apropiados. Interesante a este respecto es la aclaración que hacen Orszag y Stiglitz (1999) en el sentido de que el ahorro y el crecimiento no deben considerarse un fin, sino un medio para incrementar el bienestar de los miembros de una sociedad. En el caso de personas adversas al riesgo, aumentar el ahorro exponiéndolas a mayores riesgos, llevaría a una disminución de su bienestar.

### **3.3 Costos administrativos y previsibilidad de la pensión. Costos de la transición y regulación del nuevo sistema**

La Organización del Trabajo sostiene que “unas reformas radicales, que sustituyan el seguro social por un sistema de ahorro obligatorio para la vejez de administración privada, no son la solución y crean otros problemas graves para los jubilados” (OIT (2000), p. 155). En especial, en los regímenes capitalizados de cotizaciones definidas:

- a) Los costos administrativos son muy altos<sup>18</sup>. No sólo la competencia entre administradoras privadas no ha logrado rebasar estos costos por debajo de los sistemas de seguro social más sólidos que pueden lograr en sus operaciones

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, OIT (2000), anexo 6.2.

<sup>18</sup> Orszag (1999) afirma que el Consejo Asesor de la Seguridad Social de los Estados Unidos estima que los sobrecostos administrativos de un sistema pensional descentralizado son del orden del 20% de la pensión acumulada durante 40 años de carrera laboral (p.33). Orszag y Stiglitz (1999) citan los resultados de un estudio sobre el sistema pensional privado inglés según el cual “entre el 40 y 45% del valor de las cuentas individuales es consumido por diferentes comisiones y costos” (p.31) y concluyen que ese porcentaje puede ser aun mayor en los países en desarrollo donde los montos depositados son menores y siempre hay que sostener unos costos fijos. Al parecer, estas mayores comisiones cobradas por las administradoras privadas reflejan, más que beneficios elevados, la existencia de una compleja estructura de costos que incluyen pérdida de economías a escala, comisiones por manejo de los fondos, costos publicitarios y de marketing, los relacionados con el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones varias propias del sistema pensional y los relativos a la actualización y archivo de los récords de los afiliados.

mayores economías a escala y evitar gran parte de los gastos de ventas y promoción de los regímenes privados, sino que las comisiones cobradas, en muchos casos, no guardan relación con el monto depositado en las cuentas personales, teniendo así un efecto regresivo al gravar proporcionalmente más a los asegurados de menores ingresos. Por ejemplo, en todos los sistemas de ahorro individual de América Latina las comisiones son “cargadas a la entrada”, como porcentaje del aporte pensional, y no son basadas en el monto de activos acumulados por los trabajadores<sup>19</sup>;

- b) El nivel de pensiones no es previsible. Los cotizantes asumen individualmente el riesgo de inversión y pueden conocer con precisión el monto de su pensión sólo al momento de su retiro. De hecho, es prácticamente imposible calcular el rendimiento futuro de las inversiones hechas con los ahorros de los trabajadores a lo largo de un período de tiempo tan largo como su vida laboral. Simulaciones de los ingresos jubilatorios sugieren que estos podrían variar un 30% o más (Gillion (2000))<sup>20</sup>, de manera que, en algunas ocasiones, los regímenes capitalizados llevan a tasas de reemplazo excesivas para las preferencias de los trabajadores y, en otras, a pensiones insuficientes.

Para proteger a los trabajadores del riesgo de rendimientos más bajos de los previstos, el Estado puede ofrecer una garantía de pensión mínima. Si su monto es socialmente adecuado, sin embargo, ella puede involucrar un gravoso compromiso para las finanzas públicas.

Adicionalmente, según la OIT, un sistema pensional capitalizado administrado por el sector privado presenta otros inconvenientes y puntos débiles.

En primer lugar, la transición hacia él puede tener un costo prohibitivo para la mayoría de los Estados. El déficit actuarial que se hace explícito al pasar de un sistema público no capitalizado a uno privado capitalizado genera obligaciones muy onerosas

---

<sup>19</sup> Esta preocupación es compartida por el BM que reconoce que ese efecto regresivo de las comisiones “cobradas a la entrada” se atenuaría a los 40 años continuos de contribuciones (James (1998)). Los costos administrativos resultan así particularmente gravosos para los hogares pobres y los trabajadores que entran y salen con frecuencia de la ocupación formal (Srinivas y Yermo (1999)).

<sup>20</sup> El problema de la previsibilidad va más allá de la determinación del saldo acumulado al final de la vida productiva de los individuos. Un pensionado, para disponer de unos ingresos seguros durante su jubilación, debe suscribir una renta vitalicia. Esta posibilidad es prevista pero no es obligatoria en ningún país donde existe un sistema de ahorro individual, exceptuado Uruguay. Aun en el caso de una renta vitalicia, sin embargo, existe incertidumbre, dado que, en el momento de su negociación, el nivel de

para la generación de personas activas. Ellas deberán construir sus propias pensiones y al mismo tiempo financiar las de la generación anterior, maduradas, sin ser fondeadas, en el antiguo régimen de reparto. Esto obligará a los gobiernos a elevar los impuestos y en todo caso generará fuertes presiones sobre los presupuestos nacionales y reducirá los recursos disponibles para otras actividades del Estado igualmente importantes, cuales, por ejemplo, la salud, educación y la inversión en infraestructura.

En muchas ocasiones, además, los Estados conceden exenciones fiscales relacionadas con los aportes efectuados en los planes de ahorro individual con el fin de sustituir o complementar los programas públicos de protección social y de consolidar la aparición de los fondos de pensiones. Lo anterior puede interpretarse como una forma de subvención estatal a favor de las administradoras privadas y tener consecuencias negativas en materia de distribución<sup>21</sup>, ya que los que pueden aprovechar esas exenciones son sobre todo los individuos de ingresos más altos y no los trabajadores menos remunerados y precarios.

Otro punto débil de los sistemas pensionales privados es que, en la práctica, el acceso a la información no garantiza que los asegurados tengan capacidad para tomar decisiones racionales. Las opciones son complejas y los rendimientos pasados no dan certezas futuras. En estas condiciones muchos trabajadores se dejan influir por la publicidad y la labor de los vendedores y no seleccionan las administradoras por sus comisiones más bajas y rendimientos más altos.

Por último, la OIT sostiene que, si los sistemas pensionales han de ser manejados por manos privadas, se hacen necesarias una firme y cuidadosa vigilancia y regulación por parte del Estado ya que la obligatoriedad del sistema y las economías a escala en esta industria pueden conducir a una concentración indeseada y hay que evitar fraudes y prevenir riesgos excesivos.

Del anterior acápite se deriva, evidentemente, que el riesgo político permea el sistema pensional aun con la entrada de los privados (Beattie y Gillivray (1995)). La

---

la tasa de interés de largo plazo ejercerá una gran influencia sobre la definición de la mesada pensional, a paridad de ahorros depositados. A tasas de interés exiguas la renta vitalicia será baja.

<sup>21</sup> “Según un estudio británico hay una pauta muy regresiva con arreglo a la cual ... la mitad de las exenciones fiscales a favor de las cotizaciones a un plan de pensiones va a parar al 10% superior de las contribuciones, y un cuarto al 2.5% más alto”, (OIT (2000), p. 149).

supervisión por parte del estado es indispensable no sólo para la OIT sino, como veremos, también para el BM y “resulta difícil conocer porque un gobierno que es ineficiente y corrupto administrando un sistema público sería eficiente y honesto al regular uno privado” (Orszag y Stiglitz (1999), p. 32)

Algunas de las anteriores críticas a los regímenes capitalizados privados son compartidas por el BM.

Por ejemplo, el BM reconoce que estos regímenes pueden ser víctimas de elevados costos administrativos y de una mala administración, aun si esto es en parte el resultado de una regulación inadecuada o de la intervención gubernamental que, en el contexto de un sistema de contribución obligatorio, pueden generar sesgos en contra de la competencia, eficiencia y especialización. Otra razón radica en la imposibilidad de explotar por completo las economías a escala que ofrece la industria como consecuencia de las bajas coberturas (Holzmann, Packard y Cuesta (1999)).

También es motivo de inquietud para el BM la elevada deuda pública que se explicita con el cambio de régimen, de reparto a capitalización, y que debe ser pagada sin comprometer el crecimiento de largo plazo del país. Ella corresponde al valor presente de las pensiones debidas a los actuales pensionados y a los actuales trabajadores, de acuerdo al tiempo de su permanencia en el régimen de reparto. El viejo régimen público queda obligado a reconocer los derechos pensionales madurados, pero pierde las cotizaciones de sus antiguos afiliados. Con preocupación se resalta que la deuda implícita que se transforma en pasivo explícito durante la transición supera, en algunos países, el 200% del Pib (James (1998)).

Otra cuestión de importancia para el BM es el compromiso del Estado con la implementación de mercados de capitales competitivos que brinden rendimientos y seguridad económica a los asegurados. El carácter obligatorio del sistema necesita capacidad institucional para regular las pensiones capitalizadas y evitar la concentración de capital. Bajo esta perspectiva no todos los países cuentan con la necesaria infraestructura financiera, capacidad regulatoria y voluntad política para dar el paso hacia organizaciones pensionales privadas. Y aun si este paso se da, hay que evitar la excesiva regulación, que generalmente se introduce para reducir el riesgo de los asegurados, pero que no consiente aprovechar por completo las ventajas ofrecidas

por los mercados financieros. La garantía de un rendimiento mínimo, la obligación de mantener un solo fondo pensional por AFP y la imposición de reglas de inversión terminan con permitir a los trabajadores escoger entre administradoras que ofrecen el mismo tipo de portafolio y casi la misma tasa de retorno, impidiendo al mismo tiempo la obtención de un retorno máximo (Srinivas y Yermo (1999)).

Por último, los regímenes privados capitalizados son (parcialmente) inmunes a los riesgos políticos pero sujetos a los de mercado: su rentabilidad varia en el tiempo y puede hasta volverse negativa; tampoco pueden excluirse las quiebras económicas. Tarea de los gobiernos es mitigar estos riesgos - y nuevamente esto resalta la importancia de unas instituciones de supervisión capaces-, sin embargo, ellos no se pueden eliminar por completo.

### **3.4 En conclusión**

Del análisis anterior debería resultar claro que, si bien los regímenes públicos de reparto y beneficios definidos deben ser reformados, la transición hacia unos regímenes privados de capitalización y cotizaciones definidas puede tener un costo muy elevado. Estos últimos regímenes, además, presentan también inconvenientes.

Es así como, tanto la OIT como el BM reconocen que la principal ventaja de un sistema de pilares múltiples radica en el hecho que permite diferenciar y disminuir los riesgos. En efecto, este enfoque tiene “el merito de repartir los riesgos inherentes a los regímenes de pensiones, tanto los riesgos políticos asociados con la gestión pública de los regímenes de prestaciones definidas como los de mercado, vinculados a los regímenes de cotizaciones definidas” (Gillion (2000), p. 73). Y con respecto a estos últimos riesgos, “una cartera de riqueza de la seguridad social (no capitalizada) y de riqueza financiera (capitalizada) puede realzar el bienestar, disminuyendo el riesgo de los ingresos. Como resultado de lo antedicho, un régimen de pilares múltiples ofrece un mejor trueque de riesgo/rendimiento de los pilares únicos” (Holzmann (2000), p. 27). De hecho, el componente no capitalizado proporciona acceso a un activo – el capital

humano de los jóvenes – que no es transable en los mercados financieros y por tanto permite una mejor diversificación del riesgo de la inversión<sup>22</sup>.

Adicionalmente, al no desaparecer el componente público de reparto, en los pilares múltiples el costo de transición se atenúa notablemente. Y, como se ha resaltado al principio de esta sección, con él es posible trazar un confín claro entre el objetivo redistributivo antipobreza y el objetivo de reemplazo de ingresos.

Todas las anteriores son ventajas que, en principio, hacen los sistemas multipilares preferibles a los sistemas puros de reparto o capitalización. Al fin y al cabo, como observan Orszag y Stiglitz (1999), “un modelo ideal probablemente no podrá realizarse nunca en la práctica y las escogencias son inevitablemente caracterizadas por grados de gris más que ser completamente blanco o negro” (p. 5).

#### **4. Las posiciones en Colombia**

A pesar de los pronunciamientos institucionales a favor de un sistema pensional de pilares múltiples tanto por parte de la OIT como del BM, no se conocen documentos públicos de las dos entidades que hagan explícita la propuesta de una solución de este tipo para el caso colombiano, cuya dramática situación ha sido someramente esbozada en la introducción de este trabajo.

En el marco de una reciente valuación actuarial que hizo la OIT de los regímenes de seguridad social del ISS, esta organización evidenció la necesidad de una reordenación y clarificación de la Ley 100 y sus reglamentos, de una reforma paramétrica y de algunos aspectos administrativos del régimen de prima media, lo cual llevaría a una mejora de “la situación del régimen y de su integración con el régimen complementario de ahorro individual” (OIT (1998), p. 27). El Seguro Social debe así contar con las mismas condiciones de garantía de pensión mínima concedidas por el Estado a las AFPs y debe ser protegido del regreso de aquellos asegurados con ahorros insuficientes para financiar su retiro de la vida productiva<sup>23</sup>, pero debe seguir compitiendo con las administradoras privadas de pensiones. Adicionalmente, según los

---

<sup>22</sup> Ver Orszag y Stiglitz (1999) y la bibliografía ahí citada.

<sup>23</sup> Y evitar así fenómenos de selección adversa debidos a que con el Seguro Social los requisitos de pensión mínima son menos exigentes y el traslado de regímenes es posible sin muchas restricciones.

expertos de la OIT el régimen de prima media debe pasar a ser escalonado, es decir debe prever aumentos periódicos de las cotizaciones con el fin de mantener constantes sus reservas, y debe revisar la generosidad de las prestaciones que ofrece, en particular la fórmula de cálculo de la pensión y la edad de retiro. Los mecanismos de registro de los afiliados deben ser fortalecidos con el fin de reducir la subdeclaración y la evasión e incrementar la cobertura. En fin, en las recomendaciones del informe no se hace ni siquiera mención a la posibilidad de implementar en Colombia un sistema pensional multipilar.

Del BM no se tiene referencia documentada atinente a Colombia, pero se sabe que un experto en materia pensional, Herman Von Gersdorff, estuvo en misión en el país a finales del año 1999. Al parecer, las recomendaciones de esta misión consistieron en manifestar que Colombia no debería modificar su régimen de pensiones hacia un sistema multipilar<sup>24</sup>.

Paradójicamente, el FMI es el único organismo internacional que ha fijado públicamente su posición en materia pensional. Esto, en el marco del Acuerdo Ampliado alcanzado por el gobierno nacional. La firma del mencionado acuerdo comprometió a Colombia a un vigoroso saneamiento fiscal, a la reestructuración del sector financiero, a la implementación de una serie de reformas estructurales y al mantenimiento de una política cambiaria flexible. Entre el paquete de reformas estructurales figura aquella pensional. El FMI avala las iniciativas del gobierno colombiano para hacer frente a la disminución prevista del superávit del régimen jubilatorio del ISS. Al momento de la suscripción del acuerdo, en diciembre de 1999, ellas consistían en un aumento en cinco años de la edad de retiro y del período de cotización para madurar el derecho a la pensión, en la prolongación del período de referencia del ingreso base de liquidación y en la reducción de 50 a 20 salarios mínimos de la exención del impuesto sobre la renta correspondiente a las jubilaciones. Además, se contemplaba tomar medidas de refuerzo financiero de los regímenes exceptuados del magisterio y Ecopetrol mediante la constitución de reservas o la aproximación de estos regímenes al sistema general del ISS.

---

<sup>24</sup> O por lo menos hacia el sistema multipilar propuesto por el Ministerio de Trabajo.

## 5. Resumen y reflexiones finales

La reciente literatura internacional en materia pensional ha puesto en claro las insuficiencias e imperfecciones que caracterizan tanto al régimen tradicional, de reparto, público y prestaciones definidas, como al innovador régimen de ahorro individual.

Para el BM, que propende hacia un modelo capitalizado, de cotizaciones definidas y administrado por firmas privadas especializadas, el régimen tradicional presenta los siguientes puntos débiles:

- ∑ Está sujeto a graves riesgos políticos
- ∑ Es vulnerable a los cambios demográficos
- ∑ A la prueba de los hechos se ha demostrado inequitativo
- ∑ Posiblemente afecta negativamente el ahorro nacional, pero sobretodo no permite el desarrollo del ahorro financiero y una mayor eficiencia en la utilización del capital existente
- ∑ Genera distorsiones en el mercado laboral. Ello, conjuntamente con la represión del ahorro, pone un freno a las posibilidades de crecimiento económico de un país

En cambio, para la OIT, que defiende la reforma paramétrica de los regímenes públicos y de prestaciones definidas, los modelos de ahorro individual:

- ∑ Tampoco son inmunes al envejecimiento demográfico
- ∑ Operan con costos muy elevados
- ∑ Transfieren a los individuos los riesgos relacionados con la formación de su pensión y no dan certezas acerca de los montos futuros a recibir
- ∑ A pesar de su neutralidad distributiva, contienen aspectos operativos claramente regresivos
- ∑ La información a disposición de los asegurados, aunque fuera perfecta, en todo caso no les permitiría tomar decisiones óptimas
- ∑ La transición hacia un sistema privado plenamente capitalizado puede tener costos supremamente elevados, particularmente en cabeza de la generación de trabajadores activos en el momento en que se dé el cambio (este argumento es compartido por el BM)



La posibilidad de suavizar estos “riesgos”, junto con otros motivos mencionados a lo largo de este documento, hacen que ambas instituciones terminen con considerar conveniente una solución mixta multipilar. El FMI, por su lado, según algunos autores, a la hora de la verdad “adopta una línea de acción muy semejante a la del BM ... puesto que le interesan primordialmente los problemas de política fiscal y monetaria” (Queisser (2000), p. 46).

Curiosamente, y a pesar de lo anterior, la posibilidad de introducir una solución de pilares múltiples para resolver la actual crisis pensional colombiana se ha debatido muy poco. Esto, tanto por parte de las mencionadas organizaciones internacionales, como de los agentes nacionales. Las propuestas avanzadas, además de intentar darle viabilidad financiera al sistema en su conjunto, han ido en la dirección de mantener y “equilibrar” la competencia entre regímenes de Prima Media y Ahorro Individual, mas no en la dirección de buscar una complementariedad entre ellos que permita aprovechar las ventajas de un sistema mixto y compenetrar los objetivos de estabilidad económica, viabilidad financiera y crecimiento con los de protección social y garantía de ingresos jubilatorios justos y ciertos.

Es verdad que a finales del año pasado el Ministerio de Trabajo presentó un proyecto de reforma pensional inspirado en el modelo de tres pilares de la OIT. Desafortunadamente, esta iniciativa no despertó un debate significativo acerca de temas neurálgicos tales como: cuán extenso debe ser cada uno de los pilares?Cuál es la conveniencia de que el segundo pilar sea de cotizaciones o prestaciones definidas, público o privado, de reparto o capitalizado? Es más, tampoco se ha discutido de las ventajas y desventajas de cada régimen y de la utilidad de mantener la competencia entre ellos.

Este documento no pretende dar respuesta a todas esas cruciales cuestiones. Solamente apunta a estimular el debate en materia pensional en Colombia, a la luz de los recientes avances en la discusión económica a nivel mundial.

## Bibliografía

Banco Mundial (1994), "Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento", Oxford University Press

Barr N.(2000), "Reforming pensions: myths, truths, and policy choices", IMF Working Paper, WP/00/139, august

Beattie R.-Mc Gillivray W.(1995), "Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado envejecimiento sin crisis", Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 48, No 3-4,

Cichon M.(1999), "Regímenes de cotizaciones definidas teóricas: un vino añejo en botellas nuevas?", Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 52, No 4, octubre/diciembre

Cubeddu L.(2000), "Intragenerational redistribution in unfunded pension system", IMF Staff Papers, Vol. 47, No 1

Escobar A.-Merchan C.-Piraquive G.-Santamaria M.(2001), "Elementos para el debate sobre una reforma pensional en Colombia", DNP, mimeo, mayo

FMI (1999), "Colombia. Informe del personal sobre la consulta del Artículo IV de 1999 y la solicitud de un acuerdo en el marco del servicio ampliado del FMI", mimeo, diciembre

Gillion C.(2000), "Desarrollo y reforma de las pensiones de seguridad social: el enfoque de la Oficina Internacional del Trabajo", Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 53, No 1, enero/marzo

Gillion C.-Bonilla A.(1992), "La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno", Revista Internacional del Trabajo, Vol. 103, No 2

Heller P.(1998), "Rethinking public pension reform initiatives", IMF Working Paper, WP/98/61, april

Holzmann R.(2000), "El enfoque del Banco Mundial respecto de la reforma de las pensiones", Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 53, No 1, enero/marzo

------(1999), "Comments on Rethinking pension reform: ten myths about social security systems", documento presentado en la conferencia "New ideas about old age security", Banco Mundial, Washington, september 14-15

Holzmann R.-Packard T.-Cuesta J. (1999), "Extending coverage in multi-pillar pension systems: constraints and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda", documento presentado en la conferencia "New ideas about old age security", Banco Mundial, Washington, september 14-15

Holzmann R.-Stiglitz J.E.(2001)(Eds.), "New ideas about old age security", The World Bank, January

Iyer S.(1993), "La reforma de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo", Revista Internacional del Trabajo, Vol. 112, No 3

James E.(1998), "New models of old-age security: experiments, evidence and unanswered questions", World Bank Research Observer, Vol. 13, No 2, August

Kohl R.-O'Brien P.(1998), "The macroeconomics of ageing, pensions and savings: a survey", OECD Economics Department Working Papers, No 200, July

Mackenzie G.-Gerson P.-Cuevas A.(1997), "Pension regimes and saving", IMF Occasional Paper, No 153, August

Mesa Lago C.(1996), "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales", Revista de la CEPAL No 60, diciembre

----- (1986), "Seguridad social y desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL No 28, abril

OIT(2000), "Informe sobre el trabajo en el mundo 2000", Ginebra

----(1998), "Valuación actuarial de los regímenes de seguridad social contenidos en la Ley 100 de 1993 administrados por el Instituto de Seguros Sociales", mimeo, octubre

Orszag P.R.-Stiglitz J.E.(1999), "Rethinking pension reform: ten myths about social security systems", documento presentado en la conferencia "New ideas about old age security", Banco Mundial, Washington, September 14-15

Orszag P.R.(1999), "Individual accounts and social security: does social security really provide a lower rate of return?", disponible en [www.cbpp.org](http://www.cbpp.org)

Queisser M.(2000), "La reforma de las pensiones de jubilación y las organizaciones internacionales: de la crítica a la convergencia", Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 53, No 2, abril/junio

Srinivas P. S.-Yermo J.(1999), "Do investment regulations compromise pension fund performance? Evidence from Latin America", mimeo, Banco Mundial

Tamburi G.(2000), "Motivación, propósitos y procesos de la reforma de las pensiones", Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 52, No 3, julio/septiembre

Thompson L.(1995), "Ventajas e inconvenientes de distintas estrategias de protección social", Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 48, No 3-4,

Treichel V.(2001), "Financial sustainability and reform options for the Albanian pension fund", IMF Working Paper, WP/01/47, april