

# Sistemas de pensiones en América Latina, y lecciones para su reforma

*Ana Soja*

Exposición en seminario “Alternativas de reforma pensional en Colombia”, organizado por el Banco de la República y CiSoc, Bogotá, julio 2018

# El sentido del aseguramiento

- Por encima de las asimetrías socioeconómicas, todas las personas enfrentan una miríada de riesgos (enfermedades, restricciones para satisfacer necesidades de cuidado , **episodios de desempleo y subempleo, y la pérdida o la radical disminución de ingresos en la vejez**) que escapan en diversa medida a su control. Cubrirlos es el sentido del aseguramiento universal, solidario y redistributivo; por el contrario, la capacidad del mercado para hacerlo es muy limitada, debido a la prevalencia de la incertidumbre y la orientación al lucro: el aseguramiento privado de mercado orientado por el lucro se ajusta al riesgo individual, tanto en los precios como en la cobertura de las pólizas (Arrow, 1963; Sojo, 2017a, pp. 47-54).
- El aseguramiento guarda analogía con el ahorro (Ehrlich y Becker, 2000, p. 171). Muchos beneficios que las personas reciben han sido pagados por ellas mismas en otro período de su vida (Brittan, 1990): **redistribución intrapersonal** a lo largo del ciclo de vida (Falkingham and Hills, 1995). En ese caso, el Estado de bienestar actúa como un “banco de ahorros”
- La incertidumbre inherente a los riesgos facilita la solidaridad incluso por parte de quienes tienen mayores ingresos, y la calidad es un elemento determinante a tal efecto: el desafío político es forjar nuevas alianzas redistributivas, para avanzar hacia convergencia de beneficios, mejor calidad y suficiencia

# Ingresos dignos tras la vida laboral como derecho social

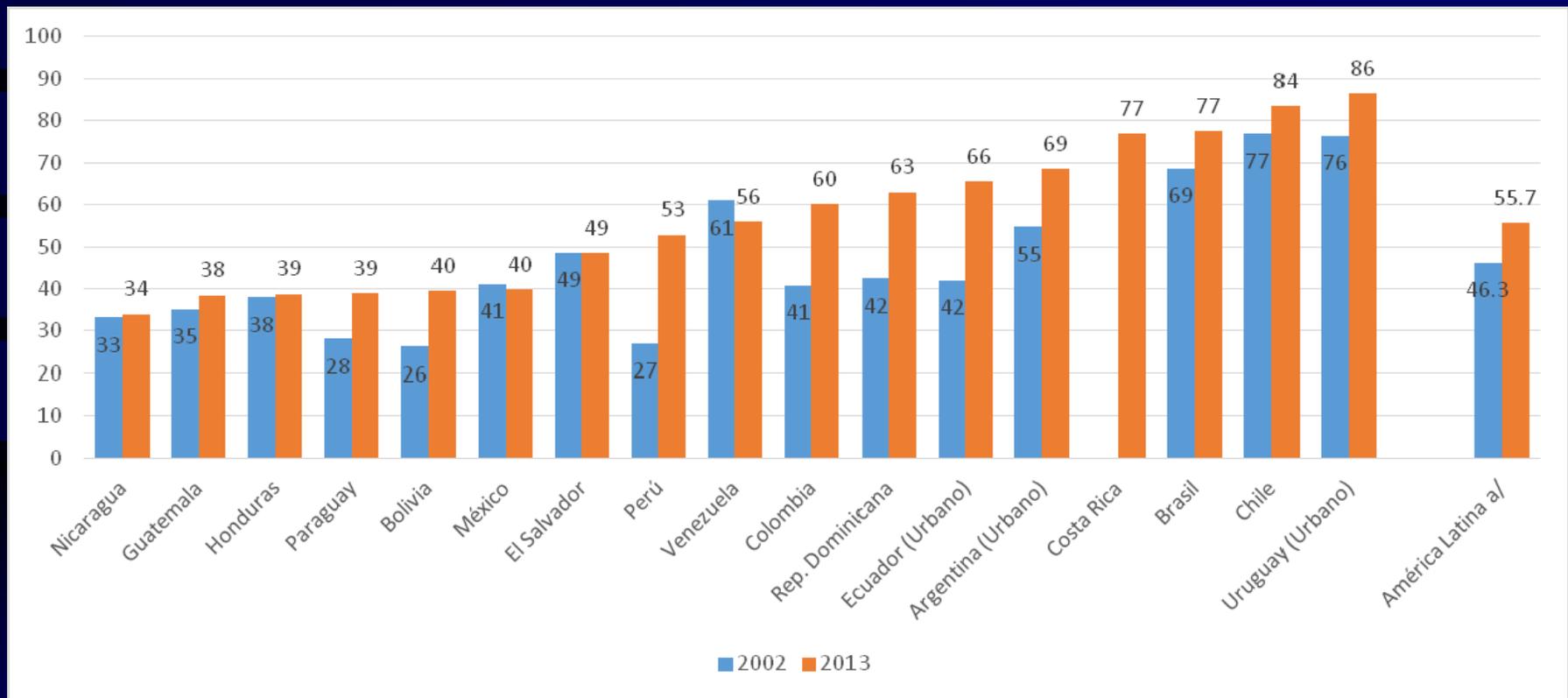
---

El objetivo primordial de un sistema de pensiones es proveer seguridad del ingreso en la vejez, lo cual reúne al menos cuatro elementos (Barr y Diamond, 2008) :

- homogenizar el consumo a lo largo del ciclo de vida,
- aseguramiento,
- auxilio a la pobreza,
- redistribución

Estos objetivos usualmente no puedan alcanzarse cabalmente al mismo tiempo; las políticas deben tratar de optimizarlos transversalmente; es decir, ni minimizarlos ni maximizarlos de manera aislada (Ib., p. 21).

## 17 PAISES: AFILIACIÓN ASALARIADOS A SISTEMAS PENSIONES CA. 2002 Y 2013

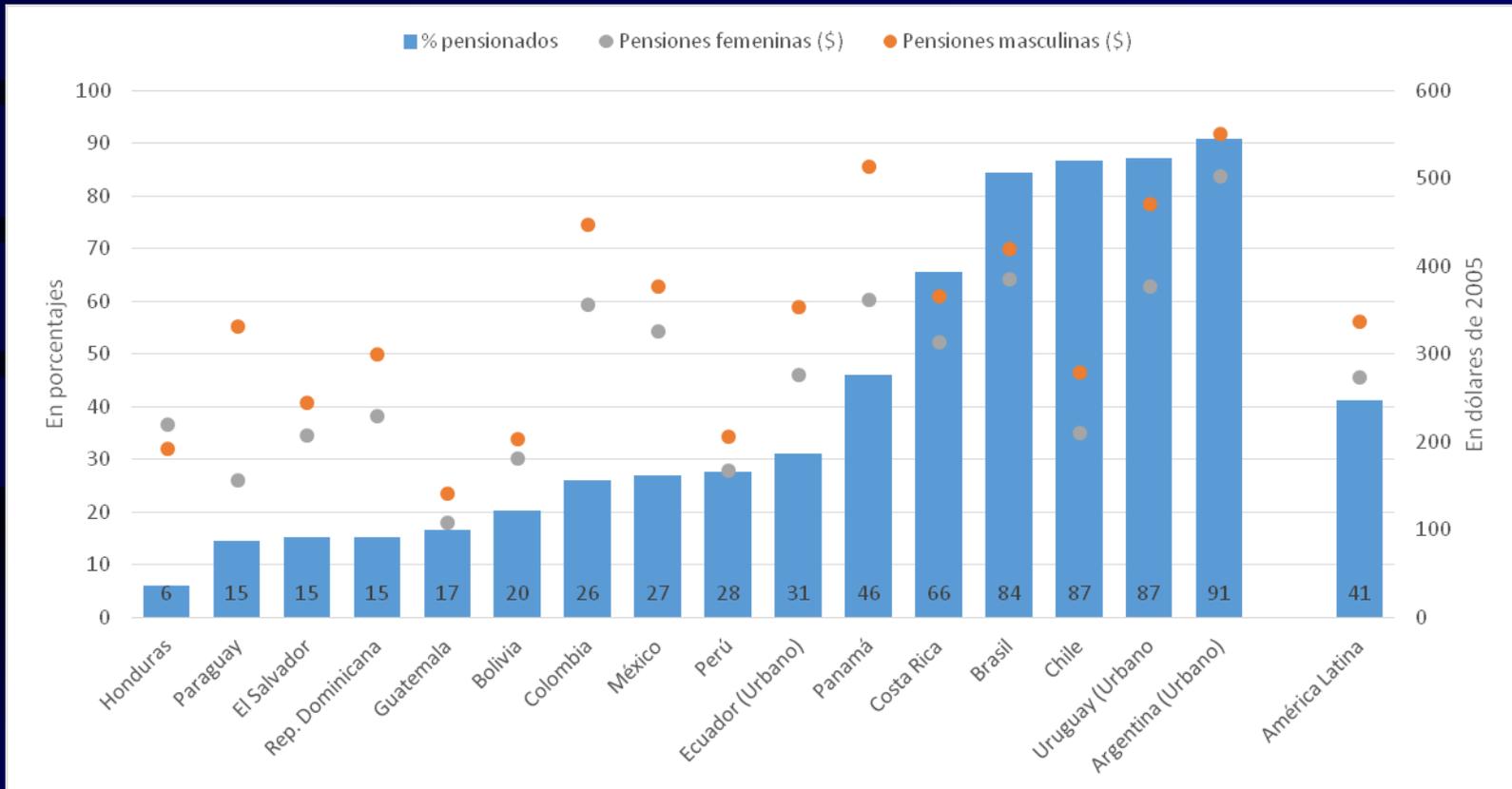


# Desigualdades fundamentales afiliación a pensiones, con análisis multivariado

- De manera muy significativa, las disparidades están vinculadas a las características de los puestos de trabajo y no solo a las características de las personas
- En contraste con la industria, la inserción en la construcción y, en menor medida, en el comercio y la agricultura se asocia con menores probabilidades de aporte; algo similar ocurre con el trabajador a tiempo parcial y el servicio doméstico
- La probabilidad de afiliación se incrementa conforme aumenta el nivel de ingreso del hogar, así como el nivel educativo
- Los puestos de trabajo ocupados mayoritariamente por mujeres en condiciones de segmentación laboral, redundan en menor afiliación femenina. La mayor informalidad entre las mujeres que acontece en algunos países se debe a determinados atributos tales como el nivel educativo y la edad, y de los puestos de trabajo; conforme esos atributos mejoran, suele aumentar la probabilidad de las mujeres de contribuir
- Los valores son negativos en el caso de los hogares con jefatura femenina con niños a cargo respecto de aquellos con jefatura masculina, lo cual refleja su mayor fragilidad y necesidad de aceptar empleos de baja calidad
- Son relevantes las políticas de formalización, ya que incluso reducen la desigualdad

(CEPAL, 2013b; Amarante y Sojo, 2015; Sojo, 2017).

# 16 PAISES: PERSONAS 65 Y MAS QUE RECIBEN PENSIONES CONTRIBUTIVAS, MONTO PROMEDIO MENSUAL EN \$ PPP DE 2005, POR SEXO, CA. 2013



## 6 PAISES: PERSONAS 65 Y MAS QUE RECIBEN PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS, PROMEDIO MENSUAL EN \$ 2005, POR SEXO, CA. 2013



# Equidad y combinaciones público privadas en la protección social

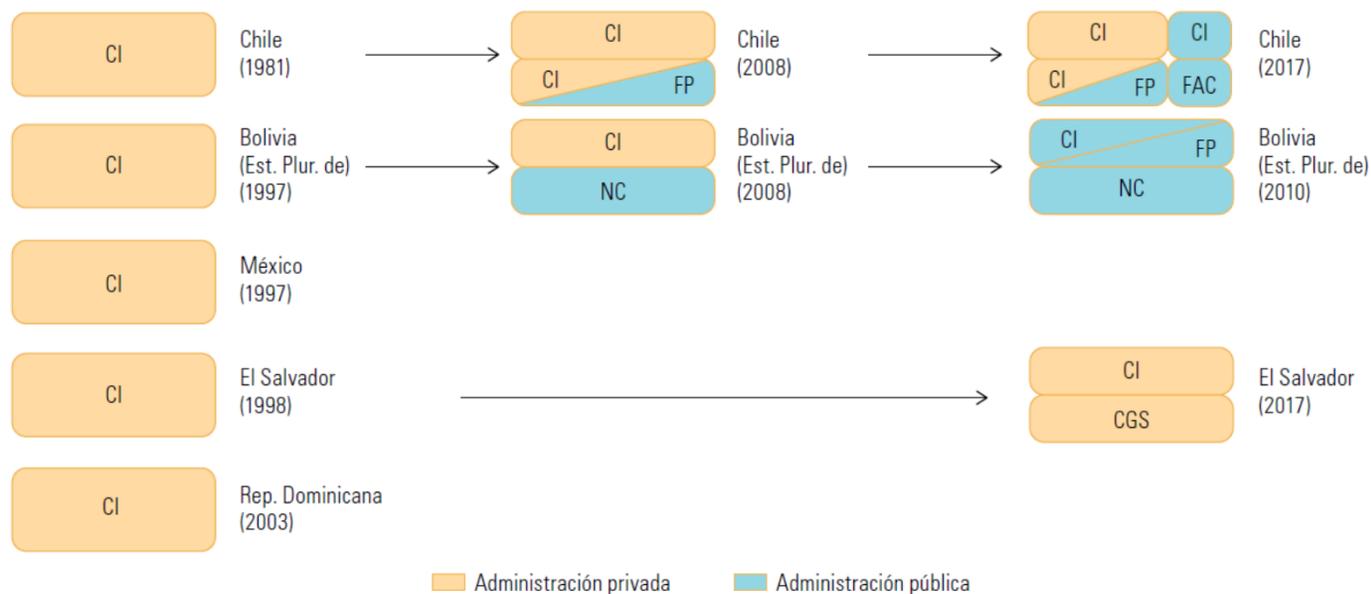
- Los grados de universalidad, equidad, solidaridad y eficiencia de manera alguna están dados o garantizados por el carácter jurídico de la propiedad de las entidades a cargo. Están determinados por los principios que articulan y regulan tales combinaciones. En conjunción con las características y el desarrollo de los mercados con los que interactúan, ello determina una amplia gama de situaciones
- Para el objetivo de equidad, en consonancia con los principios de universalidad y solidaridad, es fundamental la garantía de calidad, de pertinencia y de no exclusión de las prestaciones, vinculada con los mecanismos financieros y regulatorios (CEPAL, 2007)
- Pese a financiarse con contribuciones obligatorias o subsidios públicos cruzados, las combinaciones público privadas dualistas se articulan por el principio de la maximización del beneficio privado, en detrimento de las funciones de aseguramiento. Rompen con los principios de la seguridad social, para insertarse en una lógica de aseguramiento de mercado.
- El lucro se refiere, en términos sistémicos, a la proporcionalidad, razonabilidad y magnitud de la ganancia de los actores involucrados, en relación con los recursos disponibles para la protección social efectiva

## Los sistemas contributivos de pensiones dualistas articulados por el lucro no proveen una protección social adecuada y originan altos costos fiscales

- Las pensiones contributivas debieran reflejar el ahorro realizado a lo largo de la vida laboral para garantizar que, a niveles semejantes de esfuerzo, se obtendrán protecciones similares o proporcionales: vínculo historia contributiva y tasas de reemplazo
- Las pensiones no proveen seguridad del ingreso en la vejez cuando las tasas de reemplazo son bajas
- Racionalidad del lucro: altas comisiones empresas administradoras de los fondos desconectadas de los rendimientos financieros, altos costos de transacción de empresas externalizadas, exposición riesgos financieros, recursos canalizados a bajas tasas interés de un selectivo grupo de bancos y grandes empresas, sesgos tasas de mortalidad utilizadas por las aseguradoras
- El sistema ejerce presiones sobre el pilar no contributivo, que le es funcional en tanto disminuye presiones por incumplimiento objetivos y por insuficiencia pensiones: instrumentalización de los pilares no contributivos
- Asimetrías de información, escasa competencia
-

# Reformas sistemas de capitalización individual pura

América Latina (cinco países): transición de sistemas de capitalización individual pura a esquemas solidarios y sistemas públicos de pensiones



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

**Nota:** CI = capitalización individual, FP = financiamiento público, FAC = Fondo de Ahorro Colectivo, NC = no contributivo y CGS = Cuenta de Garantía Solidaria.

Fuente: CEPAL, Panorama Social 2017

# Desafíos en sistemas eminentemente públicos con pilar complementario capitalización individual: Costa Rica

- Es uno de los sistemas de pensiones menos fragmentados de la región, con tres pilares contributivos (pilar básico contributivo, pilar complementario obligatorio, pilar complementario voluntario) y un pilar no contributivo administrado por la CCSS. Los regímenes del pilar contributivo brindan un beneficio definido conforme a ciertos parámetros. Pero está constituido por diferentes regímenes, con beneficios heterogéneos
- Con excepción del régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional y el Fondo de Pensiones del Poder Judicial, los regímenes de privilegio creados por leyes especiales se encuentran cerrados, aunque cuestan al fisco montos importantes hasta su extinción. El del Poder Judicial muestra una situación crítica que requiere acciones urgentes, el régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, creado apenas en 1992, requiere menores ajustes menores para garantizar su sostenibilidad. El régimen más importante, el IVM, suscita controversias entre la CCSS y la SUPEN sobre su situación actuarial, por lo que se requiere de forma urgente un nuevo estudio actuarial (Sauma, 2012)
- La CCSS debe ampliar la cobertura del régimen de IVM a todos los trabajadores, tanto pobres – como no pobres. El pilar básico contributivo se complementa con el pilar básico no contributivo, en el que resalta el RNC, que atiende a la población adulta mayor en situación de pobreza que no tiene acceso a una pensión contributiva debe ampliar su cobertura y superar las filtraciones
- Deben imposibilitarse las pensiones de lujo asociadas con convenciones colectivas, por razones de equidad y de sostenibilidad. Debe estrecharse la relación entre historias contributivas y tasas de reemplazo y enfrente la creciente balcanización de remuneraciones dentro del sector público

# Consideraciones para las reformas del sistema contributivo

- Importante que el sistema sea afín a la movilidad laboral: relevancia de la portabilidad
- Elementos de diversificación de riesgo: posposición voluntaria total o parcial de la jubilación (Barr, 2013)
- Mantener disposiciones que reducen el riesgo financiero conforme las personas se acercan a la edad de retiro
- En materia de pensiones, los productos son complejos. Las asimetrías de información (Arrow, 1963 y 2000) limitan las decisiones bien informadas de los cotizantes y la efectiva competencia y exponen a los cotizantes al riesgo moral, contra lo cual deben actuar las regulaciones y deben estar consideradas en el diseño. Pero también acarrea comportamientos de indecisión, de inercia y de inmovilización, que al afectar la movilidad restringen la efectiva competencia (Barr, 2013, pp. 73-80).
- De allí la relevancia de un “default” público con bajos costos administrativos. En tales circunstancias, el diseño del sistema no debiera incentivar una libertad de selección excesiva que no se ejerce efectivamente y que involucre altos costos de transacción sin mayores beneficios Barr, 2013, Ib.)
- Dentro de los elementos de diversificación de riesgo: posposición voluntaria total o parcial de la jubilación con ganancias en la tasa de reemplazo (Barr, 2013)
- Las adecuaciones paramétricas deben resolverse en consonancia con el diseño de las reformas

# Los límites morales del mercado y del Estado

- Es importante no confundir las fallas de mercado y el límite moral del mercado. Lo importante no es lo que motiva el resultado, sino el resultado mismo. El mercado, a la vez, es un lugar de competencia y de colaboración, y es delicado el equilibrio entre ambos aspectos (Tirole)
- "... el mercado también a veces es un chivo expiatorio para nuestra propia hipocresía. Sin reforzar ni debilitar en sí mismo nuestros lazos sociales, el mercado es un espejo de nuestra alma, que hace explícitas realidades de nuestra sociedad o facetas de nuestras aspiraciones y de nuestras preferencias que habríamos preferido esconder, no solamente a otros, sino también a nosotros mismos. Podemos romper el espejo suprimiendo el mercado, pero de esa manera no haríamos sino interrumpir el cuestionamiento de nuestros valores personales y colectivos." (Jean Tirole, 2016).
- La estratificación, la desprotección, la fragmentación y la segmentación de la protección social no son atribuibles estrictamente a dinámicas de los mercados laborales, sino a la acción política y discursiva de los sistemas de protección social, relacionados también con intereses corporatistas encarnados en la institucionalidad de la protección social. De allí la importancia de los esfuerzos de rediseño institucional hacia la convergencia de beneficios, que estrechen la relación entre los esfuerzos personales de ahorro y los beneficios, que expliciten los alcances de las reglas redistributivas de carácter contributivo y fiscal, y que superen la racionalidad del lucro y de las ganancias sobrenormales en las combinaciones público privadas, en aras de la protección y la suficiencia (Sojo, 2017)