

Desafíos de los sistemas de pensiones en la región

Ana Soja

Exposición en seminario sobre Avances y desafíos de la institucionalidad social en América Latina y el Caribe: caminos hacia una protección social universal bajo el enfoque de derechos, CEPAL-GIZ

Ingresos dignos tras la vida laboral activa 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) :

- homogenización del consumo,
- aseguramiento,
- auxilio a la pobreza,
- redistribución

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

Singularidades del aseguramiento en el caso de las pensiones

- Las pensiones deben reflejar los esfuerzos de ahorro realizados a lo largo de la vida del asegurado: el criterio de equivalencia debe garantizar que, a niveles semejantes de esfuerzo, se obtendrán protecciones similares o proporcionales (CEPAL, 2000, p. 78). En un sistema contributivo, la equivalencia es entre la historia de contribuciones y las tasas de reemplazo. Por ello, puede hablarse de una razonabilidad de los beneficios que brindan los sistemas de pensiones, conforme a la proporcionalidad del vínculo entre el ahorro realizado a lo largo de la vida activa y las pensiones (Sojo, 2014).
- Alcanzar las mejores tasas de reemplazo que fuesen/fueren viables en un contexto de optimización de las inversiones cuando está organizada por fondos, o bien de garantía de los recursos destinados a tal fin cuando no se organiza mediante fondos, como en el sistema de reparto.
- Además, cuando existen mecanismos de aseguramiento, la equivalencia no se da estrictamente a escala individual, sino que pueden crearse mecanismos de solidaridad o de diferenciación de riesgos; por ejemplo, ante los riesgos financieros. Estos mecanismos pueden introducirse incluso en sistemas de capitalización individual de carácter nocional (Barr, 2013). Cuando los sistemas carecen de mecanismos de aseguramiento, como en el caso chileno, la equivalencia se da estrictamente a escala individual, sin mecanismos de solidaridad o de diferenciación de riesgos; ello puede derivar en discriminaciones de las mujeres en los cálculos actuariales debido a su mayor expectativa de vida, como acontece en Chile.
- Respecto de las pensiones, los elementos de auxilio a la pobreza y de redistribución deben financiarse eminentemente con recursos no contributivos, es decir, fiscales. Por tanto, los pilares solidarios tienen un papel esencialmente redistributivo; en este ámbito, el grado de progresividad depende tanto de la distribución socioeconómica de las pensiones no contributivas, como indirectamente del sistema impositivo del cual se nutren.

(Sojo, 2016)

Afiliación a los sistemas contributivos de pensiones

- En América Latina ha crecido bastante la afiliación
- Hay países con coberturas altas, bajas e intermedias de afiliación
- El grupo de mayores coberturas está compuesto por la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, y el Uruguay (zonas urbanas) cuyos niveles de afiliación en pensiones fluctúan entre un 86.4% y un 68.5%.
- Colombia, México y República Dominicana, Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), fluctúa entre 39.8% y 66%.
- Finalmente, exhiben menores niveles de cobertura Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay, con niveles entre el 34% y 39.6%.

Tendencias recientes

- Los países con crecimientos más dinámicos difieren notablemente en sus puntos de partida. En cuanto a la ampliación de la cobertura, los incrementos recientes fueron más discretos en los países de coberturas más altas, mientras que en algunos países que tenían inicialmente una cobertura intermedia se presenta un interesante dinamismo. Pero en dos de cobertura intermedia (México y Venezuela) se da una reducción
- Es inquietante el virtual estancamiento en los países que tienen una cobertura muy baja, que no alcanza siquiera a cubrir a la mitad de las personas que perciben un salario.

Gran heterogeneidad de afiliación

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): AFILIACIÓN A SISTEMA DE PENSIONES Y DE SALUD
ENTRE LOS ASALARIADOS DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN SEXO
(En porcentajes)

País	Año	Ambos sexos		Sexo			
				Hombres		Mujeres	
		Pensiones	Salud	Pensiones	Salud	Pensiones	Salud
Argentina (zonas urbanas)	2004	54,7	65,1	59,3	66,4	49,0	63,5
	2012	68,5	77,8	70,9	77,3	65,4	78,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	26,3	29,8	25,6	27,5	27,6	34,1
	2011	39,6	45,4	38,2	42,1	41,8	51,0
Brasil ^a	2001	68,5	...	71,5	...	65,0	...
	2013	77,4	...	77,6	...	77,2	...
Chile	2000	76,9	92,1	79,0	91,2	73,4	93,5
	2013	83,5	96,0	85,3	95,3	81,1	97,0
Colombia	1999	40,8	53,2	36,4	48,5	47,7	60,4
	2013	60,1	92,8	60,5	91,6	59,4	94,4
Costa Rica ^b	2002	...	83,7	...	81,6	...	87,2
	2013	76,9	87,8	79,5	85,9	72,8	90,7
Ecuador (zonas urbanas)	2002	42,0	45,0	40,7	43,6	44,2	47,5
	2013	65,6	66,0	61,9	62,3	71,5	72,1
El Salvador	1999	48,6	50,0	45,0	45,6	54,6	57,5
	2013	48,5	51,0	46,3	47,7	52,2	56,6
Guatemala	2002	35,1	37,8	33,5	36,2	38,6	41,4
	2006	38,5	44,5	36,4	42,5	42,8	48,9
Honduras	2006	38,0	36,0	30,8	30,2	51,8	47,1
	2010	38,8	37,2	32,4	31,8	51,2	47,7
México	2002	41,0	53,8	39,5	52,0	44,0	57,0
	2012	39,8	77,0	40,0	75,0	39,3	80,3
Nicaragua	2001	33,2	28,8	28,6	24,9	42,4	36,5
	2005	34,0	36,3	28,0	30,2	45,6	48,3
Panamá ^b	2002	...	73,2	...	71,6	...	75,6
	2013	...	79,0	...	76,5	...	82,7
Paraguay	2000	28,1	33,2	27,2	30,9	29,6	36,9
	2013	38,8	45,6	38,8	43,4	38,9	48,7
Perú	2001	27,1	39,3	27,1	38,9	26,9	40,0
	2013	52,8	67,9	56,0	66,7	48,0	69,7
Rep. Dominicana	2005	42,5	51,1	42,5	52,6	42,4	49,0
	2013	63,0	77,7	67,2	76,6	58,0	79,1
Uruguay (zonas urbanas)	2002	76,3	98,2	79,6	97,8	72,5	98,6
	2013	88,4	99,1	88,3	98,8	84,3	99,4
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	61,0	...	57,4	...	66,5	...
	2013	55,9	...	52,9	...	59,9	...
América Latina ^c	2002	46,3	54,4	45,2	52,5	48,5	57,9
	2013	55,7	67,6	55,1	65,2	57,3	71,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Las encuestas utilizadas no permiten distinguir la afiliación a sistemas de salud de manera independiente.

b/ Las encuestas utilizadas no permiten distinguir la afiliación a sistemas de pensiones de manera independiente.

c/ Promedio simples, excluye países que no cuentan con información para los dos puntos del tiempo tomados como referencia.

Desigualdades fundamentales afiliación

- Recientes análisis multivariados de los determinantes de la afiliación han mostrado que, de manera muy significativa, las disparidades de 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.
- Como era de esperar, la probabilidad de afiliación se incrementa conforme aumenta el nivel de ingreso del hogar, así como el nivel educativo.
- Puestos de trabajo ocupados mayoritariamente por mujeres, en condiciones de segmentación laboral, redundan en menores niveles de afiliación femenina; la mayor incidencia de la informalidad entre las mujeres que se verifica en algunos países se debe a determinados atributos de los trabajadores (tales como el nivel educativo y la edad) y de los puestos de trabajo; cuando esos aspectos se controlan, suele aumentar la probabilidad de las mujeres de contribuir.
- No obstante, los valores son negativos en el caso de los hogares con jefatura femenina con niños a cargo respecto de los que tienen a hombres como jefes de hogar, lo que refleja su mayor fragilidad y la necesidad de aceptar empleos de baja calidad

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

La concentración de la afiliación

- Medida la desigualdad de la afiliación por ingreso con los índices de concentración y sus correspondientes curvas, se evidencia un gran mosaico en 18 países. Comparando ambos puntos del tiempo, hay países que evidencian mejoras distributivas, tal como Argentina, Ecuador, algo menor en Perú, Uruguay. En Bolivia sigue siendo muy concentrada.
- Costa Rica tiene la curva de afiliación al sistema de pensiones más igualitaria de los 18 países.
- Por su parte, en El Salvador y en Nicaragua la concentración de la afiliación a pensiones ha aumentado.

(Sojo, 2016)

La afiliación por segmentación laboral es muy regresiva

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN DE LA AFILIACIÓN A SISTEMA DE PENSIONES Y DE SALUD ENTRE LOS ASALARIADOS, NO ASALARIADOS Y OCUPADOS DE 15 AÑOS Y MÁS							
País		Asalariados		No asalariados		Ocupados	
		Pensiones	Salud	Pensiones	Salud	Pensiones	Salud
Argentina (zonas urbanas)	2004	0,343	0,228	...	...	...	...
	2012	0,228	0,141	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	0,415	0,364	0,238	0,180	0,644	0,447
Brasil ^a	2011	0,270	0,175	0,280	0,006	0,443	0,190
	2001	0,181	...	0,396	...	0,281	...
Chile	2013	0,134	...	0,450	...	0,175	...
	2000	0,096	0,014	0,230	-0,012	0,072	-0,001
Colombia	2013	0,081	0,004	0,374	-0,017	0,056	-0,003
	1999	0,311	0,234	0,534	0,435	0,443	0,369
Costa Rica ^b	2013	0,302	0,028	0,489	-0,002	0,482	0,019
	2002	...	0,076	...	0,010	...	0,076
Ecuador (zonas urbanas)	2013	0,149	0,063	0,229	0,028	0,173	0,063
	2002	0,299	0,304	0,290	0,348	0,307	0,321
El Salvador	2013	0,212	0,212	0,235	0,230	0,288	0,286
	1999	0,383	0,362	0,394	0,207	0,437	0,382
Guatemala	2013	0,353	0,328	0,601	0,306	0,461	0,384
	2002	0,436	0,434	...	...	...	...
Honduras	2006	0,407	0,361	...	...	...	...
	2006	0,421	0,406	0,706	0,725	0,591	0,581
México	2010	0,465	0,443	0,498	0,574	0,646	0,630
	2002	0,352	0,283	...	...	...	...
Nicaragua	2012	0,357	0,053	...	...	...	...
	2001	0,316	0,334	0,277	0,358	0,423	0,434
Panamá ^b	2005	0,361	0,357	0,613	0,234	0,458	0,427
	2002	...	0,081	...	0,204	...	0,241
Paraguay	2013	...	0,117	...	0,108	...	0,175
	2000	0,449	0,312	0,359	0,052	0,619	0,343
Perú	2013	0,272	0,092	0,291	-0,093	0,409	0,023
	2001	0,476	0,420	0,867	0,291	0,584	0,460
Rep. Dominicana	2013	0,371	0,297	0,745	0,224	0,456	0,337
	2005	0,243	0,231	...	...	...	...
Uruguay (zonas urbanas)	2013	0,218	0,101	...	...	...	...
	2002	0,168	0,007	0,480	0,010	0,238	0,011
Venezuela (República Bolivariana de)	2013	0,100	0,005	0,417	0,009	0,162	0,008
	2002	0,228	...	...	...	...	...
	2013	0,187	...	...	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Las encuestas utilizadas no permiten distinguir la afiliación a sistemas de salud de manera independiente

b/ Las encuestas utilizadas no permiten distinguir la afiliación a sistemas de pensiones de manera independiente

16 PAISES LA: % ADULTOS DE 65 y+ QUE RECIBE PENSIONES Y MONTOS EVIDENCIA GRAN HETEROGENEIDAD, DENTRO DE UNA TENDENCIA DE CRECIMIENTO, CA. 2013

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PERSONAS DE 65 AÑOS PENSIONADAS (en porcentajes)
Y MONTO PROMEDIO MENSUAL DE SUS PENSIONES, SEGÚN SEXO Y TIPO DE PENSIONES (en dólares de 2005) ^a

País	Año	Pensiones				Sexo							
		Contributivas		No contributivas		Hombres				Mujeres			
		Proporción	Monto	Proporción	Monto	Proporción	Monto	Proporción	Monto	Proporción	Monto	Proporción	Monto
Argentina (zonas urbanas)	2004	63,8	202,1	...	...	69,3	238,4	...	...	60,0	173,5	...	...
	2012	90,9	473,9	....	....	88,0	501,0	....	....	92,8	456,7	....	....
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	14,7	145,9	69,5	9,3	16,9	166,7	72,3	9,6	12,9	123,2	67,1	9,1
	2011	20,2	172,5	95,5	15,6	24,8	181,0	94,6	15,4	16,3	161,1	96,3	15,8
Brasil	2001	85,4	247,7	...	...	89,2	282,6	...	...	82,5	219,0	...	...
	2013	84,4	360,0	....	....	87,4	377,2	....	....	82,0	345,9	....	....
Chile	2000	63,4	326,0	14,0	67,0	71,9	381,6	11,6	67,1	56,9	272,4	15,9	67,0
	2013	61,9	268,2	30,4	107,6	71,3	295,6	22,3	105,0	55,0	242,3	36,3	108,8
Colombia	1999	17,1	288,1	...	...	23,5	313,3	...	...	11,7	245,6	...	...
	2013	26,0	386,4	....	....	31,5	424,9	....	....	21,5	339,4	....	....
Costa Rica	2013	65,1	289,0	17,7	83,1	73,7	316,6	15,1	83,5	58,4	262,4	19,8	82,9
Ecuador (zonas urbanas)	2002	25,0	111,1	14,8	41,8	30,8	115,5	13,1	37,2	19,5	104,2	16,4	45,3
	2013	31,0	297,5	30,3	35,1	36,4	330,6	26,7	35,1	26,3	258,2	33,5	35,1
El Salvador	1999	14,4	153,6	...	...	20,0	177,5	...	...	10,0	116,5	...	...
	2013	15,2	212,3	....	....	19,3	227,4	....	....	12,0	192,9	....	....
Guatemala	2002	12,8	105,4	...	...	16,0	114,5	...	...	9,9	92,5	...	...
	2006	16,6	129,6	....	....	21,3	142,2	....	....	12,1	108,4	....	....
Honduras	2006	5,4	203,7	...	...	6,8	193,2	...	...	4,0	220,5	...	...
México	2002	19,2	276,1	...	...	26,9	298,7	...	...	12,4	232,9	...	...
	2012	26,9	331,0	33,6	36,0	35,1	349,9	33,0	35,3	19,8	302,4	34,0	36,5
Panamá	2002	43,0	396,0	...	...	50,3	434,2	...	...	35,9	344,3	...	...
	2013	46,0	403,5	26,3	69,4	52,9	466,1	22,9	69,4	39,7	328,4	29,3	69,4
Paraguay	2001	19,6	272,3	...	...	22,6	335,0	...	...	17,1	203,3	...	...
	2013	14,6	223,0	....	....	15,1	307,3	....	....	14,3	144,9	....	....
Perú	2000	25,6	167,8	...	...	33,6	181,1	...	...	18,0	143,9	...	...
	2013	27,7	179,4	....	....	35,3	193,3	....	....	20,8	158,1	....	....
Rep. Dominicana	2005	14,6	320,4	...	...	20,2	268,6	...	...	9,3	426,8	...	...
	2013	15,3	258,9	....	....	22,9	278,7	....	....	8,8	214,1	....	....
Uruguay (zonas urbanas)	2002	87,6	293,1	...	...	89,6	345,2	...	...	86,3	256,6	...	...
	2013	87,1	353,5	....	....	88,3	401,7	....	....	86,3	321,7	....	....
América Latina ^b	2002	36,1	236,1	32,8	39,4	41,5	260,9	32,3	37,9	31,6	211,0	33,1	40,5
	2013	40,3	289,3	52,1	52,8	45,0	319,8	47,9	51,8	36,3	255,3	55,4	53,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Con la excepción de Bolivia, Chile, Costa Rica (2013), Ecuador, México (2012) y Panamá (2013), en los restantes países no es posible distinguir entre pensiones de tipo contributivo y no contributivo

b/ Promedio simples, excluye países que no cuentan con información para los dos puntos del tiempo tomados como referencia.

Equidad y combinaciones público privadas en la protección social

- En la protección social, los grados de universalidad, equidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2013) 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, 2013)
- Las combinaciones público privadas dualistas, pese al uso de contribuciones obligatorias, están articuladas por la maximización del beneficio privado como principio y objetivo supremos, en detrimento de las funciones de aseguramiento, y 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 (Sojo, 2016).

Complejidad de la información y comportamiento humano: lecciones sobre competencia y capacidad de elección (Barr, 2015 Diamond, 1977)

- a) Es insuficiente impulsar la capacidad de elección mediante el voluntarismo, o con programas de formación financiera y análogos
- b) Como la diversidad de opciones puede derivar en falta de participación, y mucha gente no realiza elecciones, es pertinente diseñar una buena opción de afiliación por defecto (*default*), es decir, automática y compulsiva, y que vele por una buena protección contra riesgos, con bajos costos de administración. un programa público de *default* puede optimizar las decisiones
- c) La política pública debe propugnar que las elecciones que deban/tengan que tomar los individuos sean lo más simples posibles
- d) Como la elección tiene costos, es beneficiosa únicamente cuando las ganancias de bienestar compensan con creces los costos
- e) A su vez, deben impugnarse las reducciones de bienestar que son ocasionadas por altos costos administrativos.
- f) Es erróneo promover a secas la competencia y la elección, que además suele ir de la mano de altos costos administrativos. No se trata de maximizar la elección, sino de optimizarla, y la complejidad excesiva no es sinónimo de una mayor capacidad de elección
- g) En esos términos, la elección excesiva debe restringirse. Por ejemplo, considerar un número acotado de administradores de fondos de pensiones, de aseguradores o de prestadores de salud, es un dispositivo deliberado de diseño, que puede mejorar los sistemas de protección social alambicados
- h) Los costos de administración de los sistemas pueden reducirse; por ejemplo, con una administración centralizada de los recursos, separada de la gestión. La gestión también puede organizarse con economías de escala

La disputa en Chile: determinantes de bajas tasas de reemplazo de las pensiones de capitalización individual

- grandes lagunas de cotización
- altas comisiones cobradas por las administradoras de los fondos pensiones (AFPs) y altas ganancias
- transferencia de riesgos financieros a los afiliados y no a las administradoras, carentes de incentivos para maximizar las tasas de reemplazo y no penalizadas por su caída
- agotamiento de la “edad dorada” de inversiones en bonos deuda pública
- baja rentabilidad con que las AFP colocan los recursos, concentración de cartera de inversión en beneficio de unos pocos grupos empresariales y bancos de gran tamaño
- fuerte caída de la rentabilidad de los instrumentos financieros debido a la crisis financiera internacional
- exposición a riesgos financieros en un marco de liberalización
- decrecientes tasas de interés pagadas por las compañías que aseguran una pensión a partir de los fondos acumulados, cuyas tasas han caído un 55% en los últimos 15 años

(Rivera, 2010, 2014 a y 2014b)

Según Schmidt-Hebbel, una AFP estatal no mejoraría las pensiones...

- “La única forma que ofrezca mayores tasas de rentabilidad y mejores servicios que los de la competencia privada es recibiendo subsidios del Estado
- Esto desplazaría a la competencia privada y, en el límite, terminaría con una gran caja de pensiones estatal, al estilo argentino
- Tampoco resuelve el problema de lagunas previsionales y de bajas tasas de reemplazo
- Por lo tanto, no aporta a un mejor sistema de pensiones”

(Schmidt-Hebbel, 2014)

La AFP estatal puede mejorar las pensiones en tanto...

- Se trata de un cambio gradual por superposición (Mahoney y Thelen): las reglas básicas no se eliminan, en cuanto a la existencia de cuentas individuales para el ahorro y su administración por entidades privadas y una pública, bajo condiciones de libre elección y de competencia.
- Pero se crea una nueva regla: la AFP estatal no se articula por el principio del lucro (maximización de la ganancia privada de las AFP y empresas conexas).
- La AFP estatal tiene como principio maximizar la tasa de reemplazo de las pensiones, y ello implica una redistribución de recursos hacia las pensiones.
- A tal fin, las comisiones deben cubrir los costos asociados a una administración eficiente de los recursos (*loading-fee*)
- Esta AFP puede eliminar comisión de retiro (1.25% del fondo)
- Puede ampliar la cartera de inversiones para aumentar la ganancia de los fondos
- En tal caso, no se trata de subsidiar a la AFP estatal
- El efecto de “*crowding-out*” dentro del sistema dependerá de su rendimiento efectivo en el marco de la competencia

Otros signos de disconformidad en la región

- En Colombia, en abril de 2016 se reglamentó la posibilidad de traslado de afiliados entre regímenes pensionales. El término para trasladarse de régimen es de 5 años y siempre que al afiliado le falten más de 10 años para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez en el régimen de prima media con prestación definida.
- Al momento de elegir si les conviene afiliarse a Colpensiones o a una AFP deben contar con una asesoría de representantes de ambos regímenes