

Las combinaciones público privadas dualistas como *locus* de rivalidad y de pactos de protección social en América Latina



Ana Soja



Exposición en seminario internacional "El establecimiento y la renovación de pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, retos y horizontes en América Latina, desde una perspectiva internacional", CEPAL, Santiago, junio 2014

Equidad y combinaciones público privadas en la protección social

- 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 las reglas del juego vigentes en el ámbito de las funciones del Estado y de las combinaciones público privadas; es decir, 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
- Las combinaciones público privadas dualistas, a pesar de alimentarse de contribuciones obligatorias y de subsidios cruzados públicos, se orientan por el principio del lucro, al cual se subordina el aseguramiento, con lo cual se alejan de los principios de la seguridad social, para insertarse en una lógica de aseguramiento de mercado

Importancia de factores que catalizan cambios históricos

“Cholera was a catalyst for change. It did not create social revolutions or public health systems, but contributed to the process of historical transition in industrial society. Perhaps its role in bringing about the downfall of laissez-faire in Hamburg in 1892 is the best example of this. Rather than directly stimulating an uprising it was a vehicle, a medium for acting out an historical tale whose stage had already been set. It provided a frame in which social actors and forces expressed conflicts but also resolved them.”

(Dorothy Porter, 1999, p. 96)

“... a truly *historical* perspective must allow for the possibility *that the present may be governed by different laws than the past*, so that what may on the surface be the same may, depending on its *historical location*, in fact have a very different meaning and causal significance.”

(Wolfgang Streeck, 2007)

¿Estamos al inicio de una transición, tras el apogeo de la individuación de riesgos?: parafraseando a D. Porter, acuño un **texto imaginario de historia**

Adentrado el siglo XXI, el rechazo del lucro catalizó un cambio que favoreció el proceso histórico de transición a Estados de bienestar más solidarios en América Latina; el ejemplo más significativo fueron las reformas emprendidas en Chile durante el segundo gobierno de Bachelet en ámbitos que, en décadas previas, habían influenciado políticas de otros países de la región. La rebelión contra el lucro, emprendida inicialmente en el campo de la educación, afectó también la protección social. Fue un vehículo, un medio para catalizar transformaciones, en un escenario en el cual ya estaban presentes varias condiciones favorables. Proveyó un marco en el cual actores y fuerzas sociales expresaron sus conflictos, pero en que también los resolvieron.

Los factores de cambio institucional

- Por sus consecuencias distributivas respecto de distintos actores y del poder, las instituciones están cargadas de tensiones; las tensiones dinámicas están incorporadas dentro de las instituciones. Las implicaciones distributivas animan el cambio, relacionado con las reglas, su interpretación y su reforzamiento (M&T, pp. 8,13-20)
- La dinámica de cambio potencial emana no solo de la naturaleza debatible de las reglas institucionales, sino de cierta flexibilidad/apertura en su interpretación e implementación, de sus ambigüedades y de los esfuerzos activos que emprenden los actores para resolverlas en su favor: en las brechas entre la regla, su interpretación y su cumplimiento anida el cambio incremental (M&T, 12 y 14)
- Claramente muchas instituciones formales están dirigidas a distribuir recursos a un tipo particular de actores y no a otros; el poder de un grupo o coalición puede ser tan grande que los actores dominantes diseñan instituciones que corresponden estrechamente a sus preferencias institucionales (M&T, 8)
- Los actores están incorporados a la vez en una multiplicidad de instituciones y las interacciones pueden acarrear cambios imprevistos en la distribución de recursos (M&T, p.9)

Características de la institución y del contexto político determinan el cambio institucional

Contexto y cambio institucional

		Características de la institución	
		Bajo nivel de discrecionalidad de la interpretación y cumplimiento	Alto nivel de discrecionalidad de la interpretación y cumplimiento
Características del contexto político	Fuertes posibilidades de veto	Superposición (layering)	Desviación
	Débiles posibilidades de veto	Desplazamiento, sustitución	Transformación

Fuente: Mahoney and Thelen (2009), cuadro 1.1, relacionado con Streeck and Thelen (2005), cuadro 1.1.

Dinámica de las reglas y cambio institucional

Tipos de cambio gradual

	Sustitución	Superposición	Desviación	Transformación
Eliminación de viejas reglas	sí	no	no	no
Incumplimiento de viejas reglas	--	no	sí	no
Cambio impacto/aprobación de viejas reglas	--	no	sí	sí
Introducción nuevas reglas	sí	sí	no	no

Fuente: Mahoney and Thelen (2009), cuadro1.2, relacionado con Streeck and Thelen (2005), cuadro1.1.

Determinantes de una disposición favorable al aseguramiento

- Percepción positiva : ganancia de bienestar (por encima de las asimetrías de información)
- Transferencia parcial efectiva del riesgo individual al asegurador: diferenciación de riesgo
- Regulación del riesgo moral: sobreprestaciones; exposición a riesgos financieros; precios
- Regulación del loading fee: parte del precio de la póliza de aseguramiento que cubre los costos de operación del asegurador (administrativos, publicidad); los costos asociados al pago de riesgos impredecibles (por encima del pago efectivo de los relativamente predecibles); trayectoria de inversiones del asegurador y la ganancia.
- El nivel deseado de aseguramiento depende de la transacción (trade-off) entre la ganancia de bienestar atribuible a la reducción del riesgo y el acceso a una atención que no sería financiable de otra forma vs. la reducción del bienestar resultante del riesgo moral y los costos de la prima. Altos costos de la prima en términos absolutos o del “loading fee” pueden reducir la predisposición al aseguramiento (van de Ven, 2013, pp. 52 y 53)

La disputa: bajas tasas de reemplazo de las pensiones de capitalización individual y sus determinantes

- grandes lagunas de cotización
- altas comisiones cobradas por las administradoras de los fondos pensiones (AFPs)
- agotamiento de la “edad dorada” de inversiones en bonos deuda pública
- baja rentabilidad con que las AFP colocan los recursos, en beneficio de unos pocos grupos empresariales y bancos del país 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
- transferencia de riesgos a los afiliados y no a las administradoras, carentes de incentivos para maximizar las tasas de reemplazo y no penalizadas por su caída
- decrecientes tasas de interés pagadas por las compañías que aseguran una pensión a partir de los fondos acumulados, cuyas tasas han caído en 55% en los últimos 15 años

El incumplimiento de las promesas de cobertura y de calidad de las pensiones c.i., en un contexto de difusión del malestar

- Los actores están incorporados simultáneamente en una multiplicidad de instituciones, y las interacciones pueden acarrear cambios imprevistos en la distribución de recursos (9). Considerando una perspectiva multidimensional del cambio (Mahoney y Thelen) vemos que los desaventajados lo son en una diversidad de instituciones: educación, salud y pensiones.
- Se da un alineamiento de la insatisfacción de actores más bien “subversivos” que “insurreccionistas” (terminología de S&T y M&T), que crea condiciones de cambio.
- Debido a las complementariedades institucionales (Hall), las complementariedades con otras privatizaciones en política social (educación) y en protección social (salud) regidas por el lucro, fortalecen recíprocamente las reformas en varias esferas
- El viejo sistema público de reparto provee tasas de reemplazo más altas: su efecto de demostración cuestiona al reformado: se reactiva una rémora destinada a sumergirse y desaparecer y el nuevo componente puede tener un efecto de crowding-out (S&T, pp. 20 y 24)
- Al “reinterpretarse” lo que los actores asocian con una institución –rechazo al lucro- esto genera cambios en la acción (S&T, 2005), potenciado por lo que Hall (217) denomina superposiciones de instituciones “layers”, que proveen un andamiaje para muchos cursos de acción. La superposición de instituciones guiadas por el lucro crea movilización (S&T, p. 23)
- Ese contexto provee condiciones para debilitar la capacidad de veto de la diversificada industria de las pensiones y de quienes se benefician del uso de los fondos (por ej. respecto del primer gobierno de Bachelet)

Poderes de veto para reglas nuevas: entre otros, las AFP y entidades financieras conexas tras desmembramiento en 2008

Gráfico número 1: modelo de subcontratación que deriva de la ley



(Rivera, 2009)

Ante el incumplimiento de las promesas de cobertura y de calidad de las pensiones: la AAFP como estrategia de “layering”

- Es un cambio institucional sustancial mediante superposición, ya que se agregan reglas al lado de las existentes (M&T, 17 y 20) que, sin embargo, tienen la virtualidad de modificar, revisar y agregar disposiciones y de alterar la lógica de lucro con que se articulaba el sistema, pudiendo acarrear un efecto acumulativo de cambios
- Poderes de veto pueden defender la racionalidad de las AFP y entidades conexas, pero no debieran impedir que se agreguen nuevos elementos que operan dentro de la lógica básica de las cuentas individuales de ahorro previsional. En ese sentido la complejidad de las reglas no se ve alterada, ni el tipo de comportamientos por ellas regulado, ni el tipo de recursos por ellas movilizado (M&T,20).
- La discrecionalidad de interpretación de las reglas se tensa, al crear una entidad pública dentro del sistema que se rige por una racionalidad que tiene efectos virtuales en la competencia por la afiliación (... no está vedado que esa racionalidad sea asumida por otras AFP...): en lugar de la maximización de la ganancia privada conforme al principio del lucro, la AAFP tiene como principio maximizar la tasa de reemplazo de las pensiones.
- En el marco de un sistema de libre elección y de promoción de la competencia, si la AAFP mejora las tasas de reemplazo de las pensiones de sus afiliados, este efecto de demostración debiera alterar la estructura de la afiliación, atrayendo hacia sí afiliados
- Se trata de una operación en el borde, que permite un injerto pueda socavar el manejo de las pensiones según el principio del lucro

Algunos problemas del sistema de salud en Colombia

- Especialización de regímenes contributivo y subsidiado que no llegaron a converger
- Desarticulación de servicios provista por las IPS (prestadoras privadas)
- Asimetrías en la capacidad de negociación con las EPS (aseguradoras privadas)
- Débiles estándares de acreditación y capacidad de supervisión
- Cuentas de salud opacas
- Demanda inducida por la industria farmacéutica, problemas de corrupción en sobrepuestos
- Débil articulación territorial del sistema de salud y de la atención primaria
- Desarticulación de la administración de los recursos y escasa capacidad de sanción
- Gran judicialización del derecho a la salud

(MSPS Colombia, 2013)

Objetivos de la actual reforma de la salud en Colombia: cambio institucional por sustitución

- Superar la fragmentación del sistema de salud mediante la reestructuración de los roles de los diferentes agentes y el reposicionamiento de la función de rectoría del Ministerio de Salud y Protección Social. Esto incluye alinear diferentes incentivos y mecanismos regulatorios que permitan el logro de los objetivos de calidad y la superación de las barreras de acceso.
- Recuperación de la capacidad de rectoría del Gobierno sobre el sistema mediante el manejo directo (ex ante) del aseguramiento social, el control de los recursos, la información y las funciones (ex post) de inspección, vigilancia y control.
- Mancomunación integral del riesgo en salud mediante la integración de beneficios POS y No POS bajo la responsabilidad integrada de los agentes del sistema de salud.
- Integración de los flujos financieros para reducir los costos de transacción, costos asociados a la demora en el pago de los servicios e insumos tecnológicos requeridos para las prestaciones.

Objetivos de la actual reforma de la salud en Colombia: cambio institucional por sustitución

- Integración de la provisión de información y el pago de servicios
- Separación entre el financiamiento y la provisión de servicios
- Territorialización regulada del sistema de salud
- Integración de un articulador entre el financiador y el prestador de servicio, especializado en la gestión del riesgo y desprovisto de cualquier manejo sobre la liquidez financiera del sistema. Tiene funciones de compra de servicios y manejo de los riesgos de los usuarios a través del componente básico de atención.
- Limitación a la integración vertical
- Limitación a la integración horizontal
- Implantación de diferentes mecanismos e incentivos para el mantenimiento de la calidad de los servicios y funcionamiento eficiente del sistema.

Cambio institucional por sustitución en Colombia: nuevas reglas y eliminación de antiguas

Salud-Mía: ente que reestructura el sistema de salud



Fuente: MSPS Colombia