

# Las imprecisas distinciones entre protección social contributiva y no contributiva en la discusión latinoamericana



NACIONES UNIDAS

*Ana Soja*

CEPAL

Conferencia en Seminario “Los desafíos de la institucionalidad social en el desarrollo de una protección social universal bajo el enfoque de derechos”, organizado por CEPAL/GIZ, Santiago, agosto 2015

# Sentido del aseguramiento

- Cada individuo está expuesto a un determinado conjunto de riesgos: la diversificación y mancomunación reduce su riesgo agregado
- El seguro social rompe la identidad entre prima y riesgo individual y establece en términos más genéricos y más generales la cobertura de riesgos (Arrow, 1963; Barr, 1993)
- Se reduce la brecha entre los niveles efectivos de dotación de ingresos y los niveles deseados. Guarda analogía con el ahorro (Ehrlich y Becker, 2000, p. 171)
- Muchos beneficios que reciben las personas han sido pagados por ellas mismas en otro período de su vida (Brittan, 1990). Esto se denomina 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”
- Redistribución interpersonal: conforme a ingresos y a riesgos
- La incertidumbre respecto de los riesgos puede abrir un espacio para la solidaridad incluso por parte de quienes tienen mayores ingresos: necesidad de intervenciones discursivas en este campo (Sojo, 2014). Pero la calidad es un elemento determinante a tal efecto

# Protección social: aversión al riesgo como contexto

---

- La ubicua influencia del riesgo y de la incertidumbre: cuándo, cuál y cuánta protección será necesaria
- Gastos pueden ser elevados, en intervalos de diversa frecuencia
- El aseguramiento puede no estar disponible en el mercado, es decir, no ser transable. La sociedad, hasta cierta medida, reconoce la brecha y crea instituciones no mercantiles para cerrarla, para colmar esta necesidad
- El riesgo y la incertidumbre son irreductibles a aspectos redistributivos
- Las consecuencias de las decisiones pueden ser irreversibles o fatales
- La capacidad de tomar decisiones puede incluso ser imposible o muy limitada

# Constelaciones discursivas adversas a la solidaridad y al universalismo en la región

---

- El corporatismo intronizado dentro de sistemas de protección social
- El poder de empresas vinculadas a combinaciones público privadas relacionadas con pensiones y salud y que descreman el mercado
- La protección social mirada estrictamente desde las transferencias monetarias simplifica y estigmatiza lo contributivo, por desconocimiento de las dinámicas del aseguramiento
- El reduccionismo de coberturas ha polarizado particularmente el debate y con ello ha determinado los contenidos que se atribuyen a la protección social contributiva y no contributiva
- Se coarta la formación de coaliciones políticas favorables a la universalidad y la solidaridad, que se basen en la transversalidad de las categorías de riesgo por encima de la distribución primaria del ingreso
- Comportamiento oportunista de empresas guiadas por el lucro son favorables a una instrumentalización de los pilares solidarios de la protección social

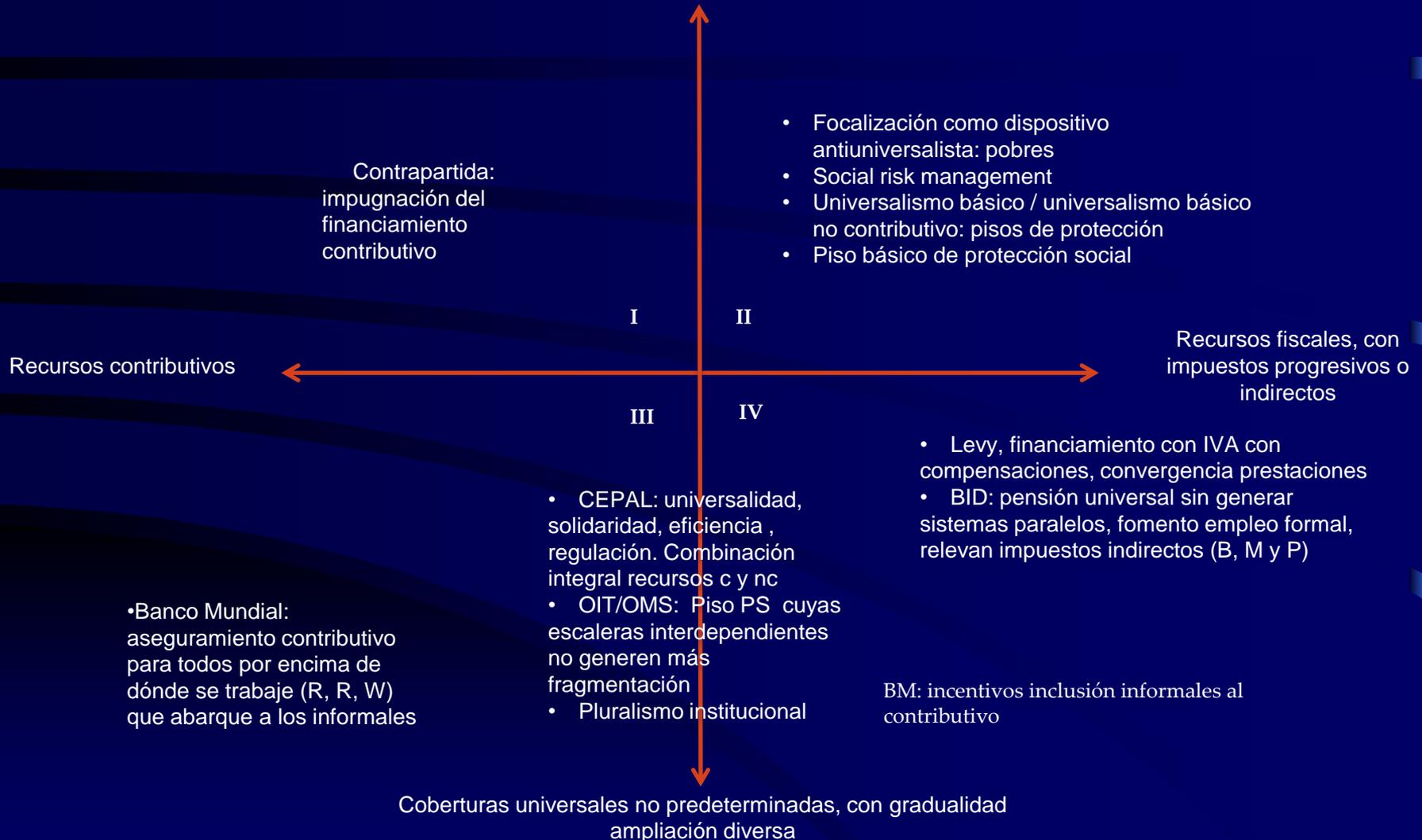
# La “confusión” entre distribución y redistribución coarta potenciales alianzas distributivas

- “Aunque se intersectan y a menudo coinciden, los actores que pugnan respecto de la política de bienestar y las clases sociales en sentido amplio son, de hecho, dos entidades distintas. ..Los ganadores y perdedores redistributivos son los contendientes cuyos involucramientos han determinado decisiones respecto de la política solidaria de seguridad social. ... tales actores han sido primordial y primariamente categorías de riesgo que se traducen solo de manera indirecta y variable en las definiciones de clase y de grupo social. “ (Balwin, 2003, p. 12)
- “Acuerdos para redistribuir riesgo mas allá de cualquier nivel mínimo funcional han sido posibles... únicamente con el brokering de coaliciones de ganadores redistributivos que políticamente eran lo suficientemente fuertes para trasladar un peso a los perdedores” (Ib., p. 36)

# Tensiones discursivas sobre PS en la región

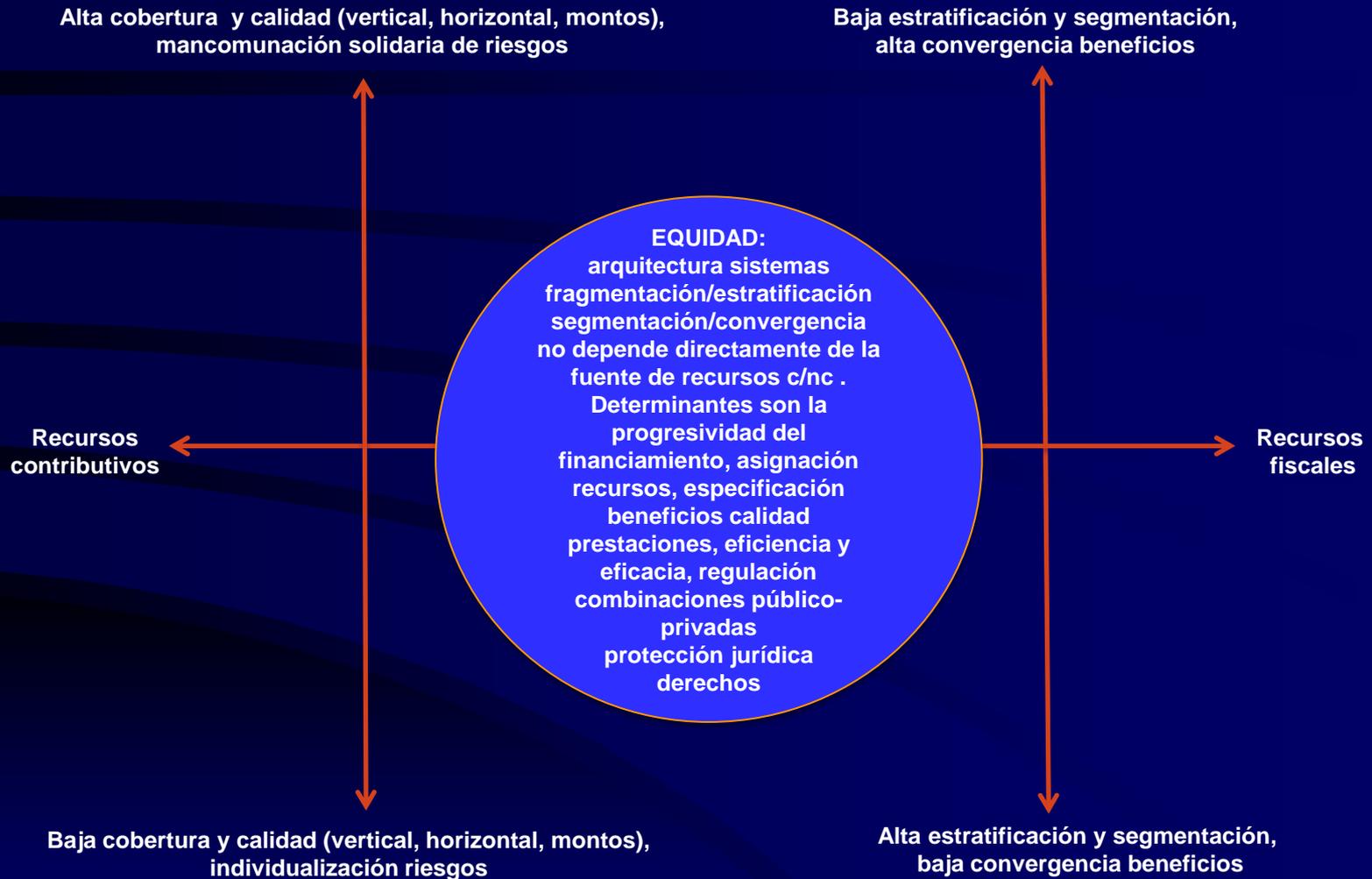
MAYOR SEGMENTACION COBERTURAS

Prestaciones para los pobres limitadas, esenciales, básicas, seleccionadas, pisos/techos. Mercantilización PS para no pobres

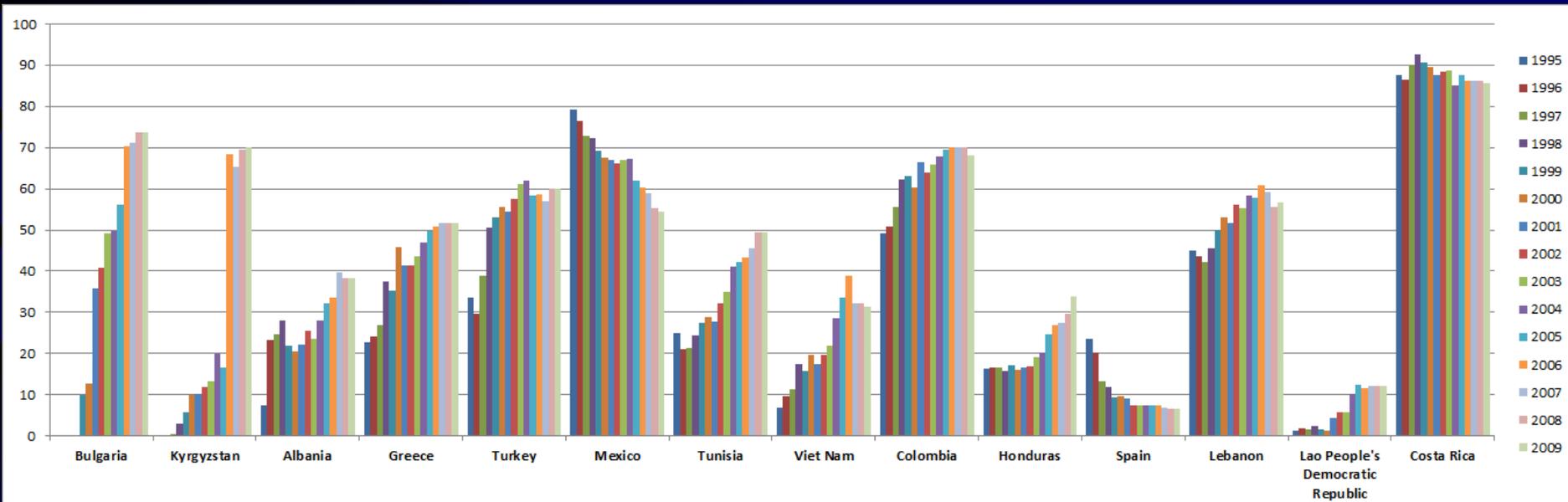


MENOR SEGMENTACION COBERTURAS

# Las dicotomías analíticas no reflejan la complejidad de la PS en la región



# Evolución de la financiación del gasto público en salud, Países con cambios rápidos 1995- 2009 % financiado con contribuciones



Fuente: Gutiérrez, Acosta y Alfonso (2011)

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

## SISTEMA PENSIONES

- 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 AFP desconectadas de los rendimientos financieros, altos costos de transacción de empresas externalizadas, exposición riesgos financieros, bajas tasas interés de un selectivo grupo de bancos y grandes empresas
- El sistema ejerce presiones sobre el pilar no contributivo, que le es funcional en tanto disminuye presiones por incumplimiento objetivos y por insuficiencia pensiones

(Sojo, 2014)

## SISTEMA DE SALUD

- El sistema articulado por el lucro individualiza y selecciona por riesgos, a los que asigna precios: crea desigualdades en salud que son “innecesarias, evitables e injustas” (MW)
- La diferencia entre el precio de la prima y las prestaciones es captado por el lucro. Las prestaciones se brindan con altos umbrales de ganancia. Generalmente gastos de bolsillo, copagos
- Los “buenos riesgos” solventes generan altas ganancias al sistema, junto con los “malos riesgos” que pagan altas pólizas o altos gastos de bolsillo (catastróficos): beneficiarios cautivos. Los “malos riesgos” insolventes sistemáticamente se expulsan al sector público (reaseguro)
- Los “buenos riesgos” no tienen “capacidad de ahorro” dentro del sistema: se coarta la intertemporalidad del aseguramiento
- Dualismo coarta redistribución y limita la sustentabilidad del sistema
- Los subsidios cruzados desde sector público tienen un alto costo fiscal

# Asuntos a considerar

---

- Que el financiamiento del sistema funcione como “banco de ahorros” es fundamental para la solidaridad y la universalidad: no se aporta en función del estado de salud, del sexo, ni de la edad. Por ello el financiamiento de prestaciones de alto costo es intertemporal y el aseguramiento de largo plazo (portabilidad/ no preexistencias)
- Cuando no funciona como “banco de ahorros” se permite la articulación del sistema mediante el lucro
- Respecto de las prestaciones de alto costo, control de precios de los medicamentos y moral hazard de las cías farmacéuticas y de los prestadores

# Contributivo y no contributivo: matices por su sentido diverso en pensiones y en salud

Respecto de la salud, el logro de la igualdad debe incorporarse en una comprensión más amplia de la justicia: la falta de oportunidades para tener buena salud es particularmente injusto en este ámbito, debido a instituciones o disposiciones sociales inadecuadas. En esos términos, la asignación económica debe dar una atención apropiada al rol de la salud en la vida y en la libertad humana (Sen, 2004, pp. 23 y 29).

A diferencia de los sistemas contributivos de pensiones que deben reflejar el esfuerzo de ahorro personal, y del pilar solidario y redistributivo destinado a garantizar un ingreso a quienes han tenido una inserción laboral desafortunada, la solidaridad en salud se refiere a un ámbito consustancial al desarrollo de la naturaleza humana. El financiamiento solidario del aseguramiento en salud tiene objetivos redistributivos, ya que permite establecer subsidios cruzados entre estratos de ingreso, de edad y de riesgo. Se puede dar en el marco del aseguramiento mediante cotizaciones obligatorias, o con cargo al presupuesto nacional (Sojo, 2016).

# La legitimidad de los sistemas de protección social: determinantes de una disposición favorable al aseguramiento

---

- La viabilidad política y la sostenibilidad de largo plazo de los sistemas de protección social requieren de legitimidad: de allí la importancia de esta disposición favorable de la ciudadanía
- 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
- Enfatizar la convergencia de prestaciones por encima del carácter contributivo o fiscal del financiamiento