



NOTAS DE PENSIONES

No. 36 – Julio 2019

Principios que deben guiar las reformas de segunda generación de los sistemas de pensiones

Resumen ejecutivo

El objetivo primordial de cualquier sistema de pensiones debe ser prevenir la pobreza en la vejez. En consecuencia, cualquier reforma que se plantee debe tener este objetivo como punto de partida, a fin de no perder el horizonte, ni enfrascarse en discusiones de carácter ideológico que desvíen la atención de lo verdaderamente importante, el bienestar de los pensionados.

Debido a que actualmente en América Latina hay varios países en los cuales se discuten reformas a sus sistemas de pensiones (por ejemplo Chile, Brasil y Colombia), FIAP incluyó la participación de expertos de diferentes organismos internacionales en su XVII Seminario Internacional¹, a fin de que entregaran su visión sobre los elementos centrales que deben guiar una reforma.

Los expertos son enfáticos en que toda reforma debe contener varios elementos cruciales. Primero, otorgar protección en la vejez a los más necesitados mediante un

pilar solidario no contributivo, financiado a través de impuestos generales. Segundo, fortalecer el pilar contributivo, garantizando un mayor ahorro por un mayor período de tiempo (es decir, aumentar tasas de contribución y extender la edad de jubilación). Resulta fundamental, además, mejorar la cobertura de los actuales sistemas de pensiones, tomando medidas para reducir los altos niveles de informalidad laboral de la región, así como la incorporación de los trabajadores independientes o por cuenta propia. Tercero, fomentar el ahorro voluntario, mediante incentivos adecuados.

Otro de los puntos importantes que los expertos señalan, es la necesidad de no generar falsas expectativas entre los cotizantes. Para ello, resulta clave informar oportunamente sobre las tasas de reemplazo que recibirán al término de su vida laboral de mantener constante su actual trayectoria de ahorro. El Gobierno, debe tener un rol central en evitar la generación de expectativas irreales, esto a través del mejoramiento de la comunicación y educación financiera entre la población.

¹ Todas las presentaciones de dicho Seminario Internacional se encuentran disponibles online: <https://www.fiapinternacional.org/seminario/15-16-mayo-2019-xvii-seminario-internacional-fiap-santiago-chile/>

I. Introducción

El envejecimiento de la población junto con los rápidos cambios tecnológicos que impactan a los mercados laborales, ponen de manifiesto la necesidad de repensar la forma en que operan los sistemas de pensiones tradicionales. Asimismo, se hace clara la necesidad de introducir medidas que aumenten el ahorro a fin de poder hacer frente a jubilaciones cada vez más largas.

En varios países de la región (Chile, Brasil, México, Colombia, República Dominicana) se discuten en la actualidad diferentes medidas para fortalecer sus sistemas pensionales. Sin embargo, en muchas oportunidades la discusión suele centrarse en materias ideológicas más que en una visión de largo plazo que busque efectivamente incrementar el bienestar de los actuales y futuros pensionados.

Con el objetivo de aportar en el buen camino de cualquier discusión respecto a las posibles reformas que puedan efectuarse en los sistemas de pensiones de la región, durante el XVII Seminario Internacional FIAP se contó con la participación de expertos de diferentes organismos internacionales, quienes se refirieron en profundidad a estas materias. La presente Nota de Pensiones aborda los principales puntos destacados por Pablo Gottret, gerente regional de Protección Social y Trabajo para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, y de Pablo Antolín-Nicolás, especialista principal y jefe de la Unidad de Pensiones de Capitalización de la OECD.

II. Banco Mundial: Las Tendencias de las Reformas de Pensiones en el Mundo

Como punto de partida al plantear una reforma de pensiones, es importante no perder de vista cuáles son los objetivos que persiguen los sistemas de pensiones. El primer objetivo de todo sistema de pensiones es prevenir la pobreza en la vejez. El segundo objetivo es prevenir cambios abruptos en el nivel de consumo. Los sistemas previsionales intentan asegurarse que cuando el adulto mayor deja de trabajar, la reducción de ingresos concomitante no implica cambios abruptos en su nivel de consumo. En tercer lugar, se buscan proteger contra los riesgos de longevidad. Es decir, que el período de jubilación del adulto mayor dure más que sus ahorros de retiro.

Sin embargo, no es posible satisfacer múltiples objetivos mediante un solo instrumento de política pública, o dicho de otro modo: para cada objetivo debe existir un instrumento. Así, si se quiere prevenir la pobreza en la vejez, se debe recurrir a sistemas de protección no contributivos (o mecanismos de reparto), mientras que si se desea suavizar el nivel de consumo, se debería recurrir a la capitalización individual. Finalmente, para proteger del riesgo de longevidad se debe fomentar un mercado de rentas vitalicias.

El rol del Estado en el sistema debe estar claramente definido. Dicho rol se trata de asegurar el apropiado funcionamiento del sistema; es decir, corregir fallas de mercado y evitar la generación de falsas expectativas.

Además, siempre hay que tomar en cuenta los factores de política económica relevantes

a la hora de formular política pública previsional. El debate público sobre el asunto de pensiones se ha intensificado a través de los años. A medida que se ha incrementado el número de temas en la agenda del debate, se ha aumentado el número e intensidad de argumentos y protagonistas. Más opiniones, más retórica y más asuntos periféricos han sido una receta para un debate poco productivo.

La insatisfacción con los sistemas pensiones

Existe un alto grado de insatisfacción con los sistemas de pensiones en la población, por creer que estas son muy bajas. Además, dentro del sector se habla de otorgar una jubilación adecuada. Por consiguiente es lógico preguntarse cuál es el nivel “adecuado” de una pensión. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Convenio 102 sobre la seguridad social de y en el Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, indican que una pensión adecuada debiese alcanzar como mínimo el 40% de los ingresos del trabajador después de un período contributivo de 30 años. Las cifras para América Latina, muestran que en la mayoría de los países se cumple con este criterio. En promedio, la tasa de reemplazo de la región para quienes cotizan más de 30 años es de 57%.

¿Cuáles son entonces los factores que conducen a la situación actual de insatisfacción con las pensiones? El principal factor es la falta de una adecuada cobertura de los sistemas de pensiones. El porcentaje de población cubierto de América Latina por los sistemas provisionales es muy bajo, con niveles por debajo del 30% en países como

Perú, México y El Salvador. Esta baja cobertura se explica principalmente por los altos niveles de informalidad dentro de la región, que alcanza el 65%.

Además, cuando los individuos contribuyen para una pensión, las tasas involucradas son bastantes bajas (con niveles promedio de 10% de los ingresos). Las edades de jubilación relativamente bajas en Latinoamérica también han perjudicado los esfuerzos para ampliar la cobertura.

A pesar del avance en el otorgamiento de pensiones no contributivas, en los países de menores ingresos otorgan menos pensiones sociales, lo cual conduce a que existe menos cobertura en dichas sociedades.

Lamentablemente, no existe el margen fiscal necesario para otorgar mayores pensiones sociales. Tampoco existen los recursos necesarios para subsidiar a los sistemas contributivos, que frecuentemente se financian mediante impuestos indirectos; cuales son, a su vez, regresivos.

Cambios en el mundo laboral

Sin duda los mayores impactos en el mercado laboral vienen por dos caminos: los cambios tecnológicos y los cambios demográficos.

El cambio tecnológico tendrá un impacto muy profundo sobre el mercado laboral, pero no necesariamente implica que el número de trabajos va a disminuir. Lo que *sí* va a cambiar es el tipo de trabajos disponible y quiénes acceden a dichos trabajos. Por ejemplo, en Europa las tareas cognitivas no rutinarias (es decir, la capacidad de aprender, de manejar y de analizar datos)

han aumentado. Por lo tanto, la gente que cumplen con estas exigencias, normalmente los individuos más educados y de mayores ingresos en una sociedad, son los que se quedan con estos nuevos trabajos. En cambio, los trabajos manuales (tareas rutinarias, no cognitivas) están en plena disminución.

Otro factor que también está experimentando una evolución bastante significativa son los contratos laborales. Mientras los contratos tradicionales de largo plazo disminuyen, el trabajo de corto plazo ha experimentado tremendas tasas de crecimiento. Claramente, esta segunda dinámica se debe a la existencia de plataformas de trabajo en línea. Los contratos de corto plazo, así como un aumento en la frecuencia con que un trabajador entra y sale de contratos laborales, están reemplazando el escenario tradicional donde uno esperaba seguir trabajando en un lugar hasta jubilarse. Por otro lado, las nuevas generaciones en edad económicamente activa tienen una tendencia mucho mayor a emprender sus propios proyectos. Todo esto ha conducido a la expectativa de un crecimiento marcado del trabajo independiente.

La segunda gran tendencia mundial es el envejecimiento de la población, siendo América Latina una de las zonas del planeta que más experimenta el envejecimiento poblacional, con el agravante de que la región aún continúa teniendo niveles elevados de pobreza.

Estas dos tendencias imponen desafíos para los sistemas tradicionales de seguridad social, que fueron diseñados para un

mercado laboral más estable y homogéneo. Por ello se necesita una mirada nueva para entender el manejo de riesgos sociales y el tipo de seguridad social que debe existir en nuestros países. Sin embargo, la discusión sobre reformas previsionales siempre termina enfrascándose en si un sistema de reparto es más adecuado que un sistema de capitalización individual, por ejemplo. En vez de generar una mirada innovadora.

La propuesta del Banco Mundial

El Banco Mundial recomienda que las reformas previsionales consideren los siguientes elementos.

Primero, es necesario un pilar básico solidario que otorga la asistencia social financiada con recursos públicos. El segundo es un pilar de contribución obligatoria. El tercer componente es un ahorro voluntario. El cuarto aspecto se trata de la responsabilidad del Estado de asegurarse la transparencia del mercado financiero.

Las sociedades están enfrentando grandes cambios en términos tecnológicos, económicos, demográficos y sociales. Lamentablemente, los sistemas previsionales que tenemos no tiene la capacidad de evolucionar frente estos desafíos. A la hora de analizar el planteamiento anterior, hay que asegurarse de tener los objetivos – así como los indicadores para medir dichos objetivos – siempre a la vista. El objetivo principal aquí es evitar engendrar falsas expectativas.

En este caso, el indicador central y fundamental es la llamada *pensión adecuada*; es decir, una tasa de reemplazo en la jubilación adecuada. Es muy

importante asegurarse que el público también esté enfocado en este objetivo en todo momento, por ello se les debe recordar constantemente que su respectiva tasa de reemplazo no cambiará si sus comportamientos de ahorro no cambian.

Producto de estos cambios en el mercado laboral, es más urgente que nunca diseñar mecanismos que incentiven el ahorro individual para la jubilación. Las personas están trabajando a cuenta propia con mucha frecuencia.

La inversión en capital humano resulta ser un elemento fundamental si pretendemos evitar ser viejos antes de ser ricos. Un miembro de la sociedad que tenga más acceso a educación tiene más probabilidades de generar los ingresos necesarios para aumentar sus niveles de ahorro de retiro. Entonces, una inversión de tiempo y recursos para fortalecer nuestros sistemas nacionales de capacitación y educación es una inversión en el futuro de nuestros países así como de nuestras pensiones.

III. OECD: Los principios que deben guiar una buena reforma de pensiones en América Latina

De acuerdo con la OECD, una buena reforma debe tomar en cuenta los siguientes siete aspectos: (i) diversificar las fuentes de ingreso para el retiro; (ii) complementar las señaladas fuentes; (iii) separar las fuentes de financiamiento; (iv) destacar la importancia de una red social fuerte para todos, financiada con los presupuestos generales del Estado; (v) establecer mecanismos automáticos de ajuste actuarial de la pensión; (vi) identificar los ajustes y

costes asociados con las reformas de pensiones; y (vii) mejorar el diseño de los sistemas de capitalización de contribución definida.

Diversificar

La OCDE indica que es bueno y recomendable diversificar las fuentes utilizadas para financiar la jubilación. Por otro lado, opina que es óptimo aprovechar de los respectivos beneficios de los distintos sistemas previsionales disponibles.

A juicio de la OCDE, un sistema de reparto está constituido por una pensión básica dentro de un pilar solidario (es decir, que esta pensión básica o mínima se reparte a través de este tipo de sistema). La noción de “reparto” en el sentido de “repartir” entre distintas generaciones, así como entre distintos individuos, se realiza a través de la pensión básica (el pilar solidario o una pensión mínima, como se le quiera llamar). En ese sentido, para la OCDE, países como Chile o Australia, que operan sus sistemas previsionales con cuentas individuales junto a un pilar solidario, sí tienen un sistema de reparto en operación.

Complementar

El segundo mensaje de la OCDE es que las pensiones de reparto y capitalización deben complementarse. Es necesario tener pensiones públicas de reparto que coexistan al lado de los sistemas de capitalización individual. Por lo tanto, es necesario diseñar las pensiones de capitalización y reparto desde un punto de vista global que tome en cuenta la coexistencia de estos sistemas paralelos. Es decir, las pensiones de capitalización deben diseñarse frente las

exigencias, falencias y fortalezas de las pensiones públicas – y viceversa. En un mundo ideal, las personas recibirían una pensión financiada por recursos provenientes de ambas modalidades.

Sobre todo, es necesario eliminar la competencia que pueda existir entre las dos alternativas.

Separar las fuentes de financiamiento

Es de suma importancia separar las fuentes de financiamiento del sistema público de pensiones. De hecho, ha sido de relevancia desde los años 90 y se ha implementado en la vasta mayoría de los países de la OCDE. Los nombres de las pensiones públicas no contributivas – sistemas constituidos por un pilar solidario, protección social y la atención básica mínima – son distintos a través de los distintos países. Pero la idea central es la misma: todos los individuos en una sociedad tienen derecho a recibir un monto de pensión básica garantizado, cuyo objetivo es la lucha contra la pobreza y la redistribución o reparto.

Además, es importante mencionar que la OCDE nunca ha indicado cuál debería ser el monto de la pensión básica. Ese tipo de decisión regulatoria es la responsabilidad de los respectivos gobiernos. Lo que la OCDE indica es que un piso previsional es obligatorio, y que las medidas dirigidas a abordar este asunto deberían ser financiadas mediante recursos provenientes de los presupuestos generales del Estado, y no con las contribuciones.

Por otra parte, las pensiones contributivas tienen como objetivo ahorrar para financiar la jubilación.

Red de protección social para todos

La OCDE quiere enfatizar que es necesario que todos los países cuenten con una red de protección social a la vejez fuerte, que aborde a todos los miembros de la sociedad, y que financiada con los presupuestos generales del Estado.

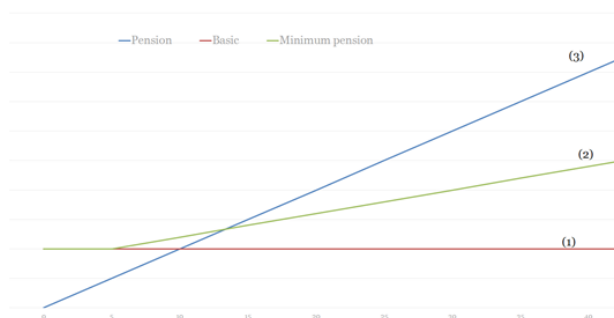
Entonces, el organismo también argumenta que cualquier reforma previsional debería incluir una red de protección social universal fuerte y para todos, financiada con los presupuestos generales del Estado (un pilar solidario, con una pensión mínima o básica). Es una medida universal, pero no en el sentido de que todos los individuos lo reciben. La universalidad del esfuerzo se trata de que todos los miembros de una sociedad tengan *derecho* de acceder al beneficio, lo cual no quiere decir que todos *recibirán* dicha pensión mínima.

Además, lo anterior puede operar en función a que algunos individuos contribuyan. En la mayoría de los países de la OCDE, la pensión mínima (pilar solidario) enfrentaba problemas en términos de la generación de incentivos. Entonces, podría resultar productivo mezclar la pensión básica con una pensión mínima que crece conforme a que la gente contribuye más.

El Gráfico 1 demuestra lo que uno obtendría ahorrando en cuentas individuales. La línea (3) muestra el monto alcanzado durante una serie de años cerrados, mientras la línea (1) indica la falta de crecimiento en el monto de la pensión solidaria. Nuevamente, la pensión básica se financia con el pilar solidario y todos los miembros de una sociedad tienen derecho a dicho beneficio. Como se indicó,

esto no quiere decir que todos lo reciben. La idea central es que, a medida que el monto de la cuenta individual aumenta, la necesidad de desviar fondos de la pensión solidaria al individuo disminuye. Y claramente la OCDE opina que cada nación tiene el derecho de determinar en qué punto esto ocurre. El punto de intersección entre la línea (1) y (3) es donde no existen incentivos para ahorrar en la cuenta individual. La pensión mínima se muestra mediante la línea (2).

Gráfico 1: Pensión cuenta individual, social y mínima



Fuente: Antolín (2019).

Los individuos suelen pensar que sus ingresos no van a incrementar, así es que optan por conformarse con el monto proveniente de la pensión solidaria. La forma de solucionar la situación en términos de incentivos es ofrecer una pensión mínima que está ligada a la habilidad y voluntad de realizar contribuciones. El hecho de que el monto de esta pensión mínima empieza a ser mayor al monto disponible dentro del régimen de pensión mínima incentiva al individuo a realizar las contribuciones indicadas. La dinámica entre las tres alternativas está representada por el

triángulo compuesto de las tres líneas indicadas en el Gráfico 1.

Lo primordial aquí es enfatizar que, en la opinión de la OCDE, todos los miembros de una sociedad tienen derecho a recibir una pensión que asegure que quedan posicionados por encima de un umbral determinado.

Mecanismos actuariales de ajuste automático

El siguiente mensaje de la OCDE es la necesidad de utilizar mecanismos actuariales de ajuste automático. En el fondo, esto quiere decir que el monto de la pensión se tiene que ajustar automáticamente a las realidades macroeconómicas (es decir, crecimiento, salarios, tipos de interés, retornos de la inversión e inflación), así como a las variables demográficas (esperanza de vida). El gran problema de los sistemas de reparto, así como de los sistemas de capitalización individual, es un problema de pasivos. No se trata del hecho de que un sistema sea de reparto o de capitalización, en sí mismo. El problema siempre ha sido que existe una promesa de beneficio que se hizo en un contexto histórico específico – y con parámetros que ya no son necesariamente válidos. Esto, porque las sociedades así como las economías suelen evolucionar a través del tiempo. Así es que, en un mundo cambiante, los parámetros involucrados también necesitan cambiar.

Si la sociedad no toma medidas diseñadas a ajustar las expectativas de los individuos, entonces por defecto está generando un pasivo. Y claramente, alguien tendrá que cubrir el costo de dicho pasivo. Este asunto

es el motor de todas las discusiones actuales sobre quién va a pagar ese pasivo.

En los sistemas de prestación definida, siempre topamos con este gran desafío también. Así es que necesitamos ajustes actuariales automáticos tanto en sistemas de reparto como en sistemas capitalización. Holanda es uno de los países que más reformas ha introducido dentro de un sistema de capitalización de prestación definida y en términos de introducir ajustes actuariales automáticos.

Muchas sociedades también han introducido reformas dirigidas a mejorar sus sistemas de reparto. En todos los países de la Unión Europea se ha conversado la necesidad de ajustar los montos de las pensiones frente al crecimiento de la economía, a los salarios, o de ajustar la edad de jubilación para abordar el desafío de los cambios en la esperanza de vida. Todos son mecanismos automáticos.

Identificar los ajustes y costos asociados con las reformas de pensiones

En las últimas dos décadas la mayoría países OCDE han introducido o aumentado, el peso de la capitalización individual en sus sistemas de pensiones. La OCDE considera que es muy

importante realizar la introducción de regímenes de capitalización de forma muy gradual. Esto es especialmente importante en el caso cuando las contribuciones replacen parte del sistema de reparto. De esta manera, las economías tienen la oportunidad de responder a esta nueva diversificación de sus respectivos sectores previsionales.

Mejorar el diseño de los sistemas de capitalización de contribución definida

Los sistemas de capitalización individual tienen varios aspectos a mejorar. Primero, es necesario contribuir más y por más tiempo, es decir incrementar tanto la tasa de cotización como la edad de jubilación. Segundo, alinear las comisiones que los fondos de pensiones cobran con el costo de los servicios entregados. Tercero, compartir riesgos, pues hay factores que son intrínsecamente inciertos (como los periodos de desempleo, la trayectoria de crecimiento de los salarios reales o la rentabilidad) que tienen un alto impacto en los ingresos en la jubilación y en su suficiencia. Finalmente, se debe mejorar la comunicación y educación financiera.

Referencias

Gottret, Pablo. Las Tendencias de las Reformas de Pensiones en el Mundo. Presentación en el XVII Seminario Internacional FIAP. Disponible online: <https://www.fiapinternacional.org/seminario/15-16-mayo-2019-xvii-seminario-internacional-fiap-santiago-chile/>

Antolín-Nicolás, Pablo. Los principios que deben guiar una buena reforma de pensiones en América Latina. Presentación en el XVII Seminario Internacional FIAP. Disponible online: <https://www.fiapinternacional.org/seminario/15-16-mayo-2019-xvii-seminario-internacional-fiap-santiago-chile/>

Esta Nota puede ser reproducida íntegramente por los medios de comunicación. Los comentarios y afirmaciones de este documento sólo deben considerarse como una orientación de carácter general para aumentar la cultura previsional.

**Consultas: FIAP. Dirección: Avenida Nueva Providencia 2155, Torre B, piso 8, Of. 810-811, Providencia. Santiago – Chile.
Fono: (56) 2 23811723, Anexo 10. Mail: fiap@fiap.cl Sitio Web: www.fiapinternacional.org**
