

PENSIONES DE CAPITALIZACION INDIVIDUAL EN AMÉRICA LATINA: EFECTOS, REFORMAS, IMPACTO DE COVID-19 Y POLÍTICAS

Carmelo Mesa-Lago
Universidad de Pittsburgh

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Segundo Seminario Regional de Desarrollo Social
Santiago de Chile, 31 agosto 2022

Índice

I. Las Fallas de los Sistemas de Capitalización Individual en América Latina (1980-2020):

- Cobertura, Suficiencia, Solidaridad Social, Igualdad de Género, Competencia/Costos Administrativos, y Financiamiento

II. Las Reformas de dichos Sistemas

- Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, México, propuestas en Colombia, Perú, Uruguay, R. Dominicana

III. El Impacto de Covid-19 y la Crisis Económica en las Pensiones Privadas

- Cobertura, Número de cotizantes, Traslados, Monto del Capital en los Fondos, Rentabilidad, Extracción/Adelanto de Fondos

IV. Impacto de las Re-reformas en los Principios de la Seguridad Social

V. Aprendizajes y Orientaciones

LOS SISTEMAS DE CAPITALIZACION INDIVIDUAL EN AMÉRICA LATINA

Entre 1980 y 2008, 11 países implementaron reformas estructurales, cambiando total o parcialmente de sistema:

“Público”: prestación definida, reparto y administración pública hacia sistema

“Privado”: contribución definida, capitalización individual y administración privada con ánimo de lucro

Países	Año de implementación	Modelo de reforma estructural	Características
Chile	1981	Substitutivo	Paso total de público a privado
Perú	1993	Paralelo	Mantiene sistema público y agrega sistema privado, ambos compiten
Argentina	1994	Mixto	Sistema público pasa a 1er pilar y se agrega 2do. pilar privado
Colombia	1994	Paralelo	Mantiene sistema público y agrega sistema privado, ambos compiten
Uruguay	1996	Mixto	Sistema público pasa a 1er pilar y se agrega 2do. pilar privado
E. P. de Bolivia	1997	Substitutivo	Paso total de público a privado
México	1997	Substitutivo	Paso total de público a privado
El Salvador	1998	Substitutivo	Paso total de público a privado
Costa Rica	2001	Mixto	Sistema público pasa a 1er. pilar y se agrega 2do. pilar privado
R. Dominicana	2003	Substitutivo	Paso total de público a privado
Panamá	2008	Mixto	Sistema público pasa a 1er. pilar y se agrega 2do. pilar privado

I. Promesas y Evidencia de los Sistemas de Capitalización Individual en América Latina

1) Cobertura:

Promesa: La cobertura contributiva de la PEA aumentará; no se mencionó a las pensiones no contributivas

Evidencia:

- PEA: cayó en todos los países después de la reforma.
- Después creció pero en los 5 países menos desarrollados cubre entre 21% y 38% y es muy difícil extenderla
- Adultos mayores: aumentó en todos los países, mayormente por extensión de las pensiones no contributivas financiadas por el Estado.

2) Solidaridad social e igualdad de género:

Promesas: No hubo ninguna

Evidencia:

- La solidaridad social mejoró pero no por el sistema privado sino por políticas estatales como las pensiones no contributivas, aportes fiscales para mejorar las contributivas y políticas de inclusión.
- El sistema privado acentúa la inequidad de género. El aumento de la cobertura de las adultas mayores se debió a las pensiones no contributivas estatales

3) Suficiencia de las prestaciones:

Promesa: Las pensiones serán adecuadas (TR 70% del último salario)

Evidencia:

- La TR promedio sistema privado es 39,8% versus 64,7% sistema público; OIT TR mínima 45%.
- En 5 países la TR es inferior al 45% mínimo; una mayoría de los asegurados solo recibirá saldo.

4) Administración, competencia y costos administrativos razonables:

Promesa: La competencia reducirá los costos de administración

Evidencia:

- La *competencia* no ha funcionado en la mayoría de los países:
- El *número de las administradoras* ha caído notablemente y la concentración en las 2 mayores ha crecido/estancado
- El porcentaje anual de afiliados que se *traslada* es decreciente; en 5 países oscila entre 0 y 1%.
- La utilidad como % del patrimonio neto fluctúa entre 20% y 48% en 4 países y entre 12% y 16% en otros 4
- El *costo administrativo* es alto y generalmente sostenido, los descuentos toman entre 23% y 30% del depósito en 5 países, reduciendo la pensión futura

5) Sostenibilidad financiera y actuarial:

Promesas:

- La propiedad de la cuenta individual y la administración privada serán incentivos para contribuir puntualmente a las cuentas individuales;
- habrá un crecimiento del capital invertido;
- la cartera de inversiones se diversificará y beneficiara las acciones nacionales;
- habrá un alto rendimiento de la rentabilidad de la inversión

Evidencia:

- La proporción de afiliados que cotiza ha disminuido drásticamente en todos los países
- El capital acumulado en el fondo ha crecido de manera notable y también como porcentaje del PIB.
- Cartera de inversiones concentrada en deuda estatal, inversión extranjera y depósitos bancarios, nada/poco en acciones
- El rendimiento bruto real de la inversión desde la creación del sistema a 1999 fue alto, mermó en la crisis 2007-08, no recuperó el nivel pre-crisis en la mayoría en 2009-19, cayó en todos los países en 2020
- El riesgo e solo enfrentado por asegurado, no por la administradora

II. Las Reformas de los Sistemas Privados: Tipología por su Profundidad

Las demostradas fallas de los sistemas privados han generado *Re-reformas*: cambio estructural del sistema privado, ya sea cerrándolo y haciéndolo público, o convirtiéndolo en mixto, también mejorando los principios de seguridad social.

Tipología por su Grado de Profundidad de las Reformas de los Sistemas Privados en América Latina, 2008 a 2021

Países	Tipo	Año	Cambio en sistema privado y principios seguridad social
1. Argentina	Re-reforma	2008	Lo cierra y mejora seguridad social
2. Bolivia	Re-reforma	2010	Lo cierra, pero mantiene las cuentas individuales que tendrán gestión pública, crea pilar público solidario, mejora seguridad social
3. Chile	Re-reforma	2008	Lo mantiene, pero en el marco de un sistema integrado y con mejoras substanciales en seguridad social
4. México	Re-reforma	2020	Lo mantiene, pero en la practica pasa a sistema mixto, con mejoras importantes en seguridad social
5. El Salvador	Re-reforma	2017	Cambio a sistema mixto, no mejora en seguridad social (salvo eliminación tablas mortalidad diferenciadas por género)
6. Perú	Proyecto ley re-reforma	2021	Propone integración de dos sistemas (publico y privado), con un sistema mixto y mejora potencial de la seguridad social
7. Colombia	Propuesta re-reforma	2018	Propone integración de dos sistemas (publico y privado), tendencia a modelo mixto y mejora potencial de la seguridad social
8. Uruguay	Propuesta reforma	2021	Propone ratificar modelo mixto, mejora en seguridad social en ambos pilares y agrega nuevos
9. R. Dominicana	Proceso inicial	2021	Crea Comisión Bicameral que estudia modificación integral al sistema actual
10. Panamá	Debate reforma pilar público	2022	Proceso inicial de debate de reforma paramétrica del pilar público

III. El Impacto de Covid-19 y la Crisis Económica en las Pensiones Privadas

El Covid-19 y la subsiguiente crisis económica tuvieron un fuerte efecto adverso en los sistemas de pensiones en 2019-2020:

- 1) **La cobertura de la PEA declinó** en todos los países a un promedio de 2 puntos porcentuales (-3.9 RD)
- 2) **El porcentaje de afiliados que contribuye descendió** en todos los países (-7 RD, -5 Perú, -4 México)
- 3) **Las transferencias entre administradoras cayeron** en todos los países (-1.6 RD, -1 Chile) afectando la competencia
- 4) **Las utilidades de las administradoras (% del patrimonio neto) se mantuvieron**, pero perjuicio a los asegurados
- 5) **El capital acumulado en el fondo de pensiones decreció** en Chile en 17.5% y se estancó en Perú
- 6) **La rentabilidad bruta real menguó** entre 1.5 y 10.5 puntos en siete de 10 países
- 7) **Las extracciones de las cuentas individuales (2020-21)** representaron 28% del fondo total en Chile y 27% en el Perú % menores en Bolivia, El Salvador y México); esto reducirá el monto futuro de las pensiones y la sostenibilidad financiera

IV. Impacto de las Reformas en los Principios de la Seguridad Social

Impactos positivos (de mayor a menor) de las re-reformas:

- 1) **Argentina:** 16 mejoras y cambio a sistema público,
 - 2) E. P. de **Bolivia:** 13 mejoras y cambio a sistema mixto (mantiene la administración de las cuentas individuales a cargo de las AFP),
 - 3) **Chile:** 15 mejoras y se transforma en un sistema “integrado”,
 - 4) **México:** 11 mejoras y cambio a sistema mixto, y
 - 5) **El Salvador:** 8 mejoras y cambio a sistema mixto).
- Respecto a la **sostenibilidad financiera-actuarial:**
 - las re-reformas de la Argentina y el E. P. de Bolivia enfrentan baja sostenibilidad financiera-actuarial, lo que pone en peligro los avances logrados,
 - la re-reforma chilena fue más cautelosa respecto a la sostenibilidad, por ello su costo fue relativamente bajo comparado con las dos anteriores, a más de que ha hecho comprobaciones periódicas actuariales,
 - en México carecemos de información sobre el costo porque su re-reforma es la más reciente y no realizó un estudio actuarial, y
 - en El Salvador la sostenibilidad financiera-actuarial es precaria; no hizo un estudio actuarial previo pero el posterior demuestra las limitaciones de su sostenibilidad a mediano plazo.

V. Aprendizaje y Orientaciones

Aprendizaje:

- **No existe un modelo ideal de pensiones para todos los países** porque tienen características diversas, por lo que hay que ajustar la reforma a aquellas;
- **el modelo substitutivo puro original ha desaparecido en 9 de los 10 países**, lo que refuta la factibilidad de un modelo único;
- **8 de los 10 países con sistemas privados transitan hacia un sistema mixto**, pero hay múltiples variantes de dicho sistema;
- **puede ser viable una re-reforma que cierre el sistema/pilar privado** de capitalización individual y pase a todos los asegurados y sus fondos a un sistema público (Argentina), pero condicionada a una consulta a los asegurados en dicho sistema/pilar y a asegurar su sostenibilidad financiera-actuarial; y
- se encontró una **tendencia a un creciente rol del Estado** en las pensiones en los 10 sistemas privados,

Orientaciones (resumen de las más de 100 orientaciones en el documento):

- 1) La reforma, cualquiera que sea su tipo, debe ser precedida de un **diálogo social** amplio, que maximice el consenso (ejemplos: Costa Rica 1998, Chile 2008).
- 2) Ampliar la **cobertura** de la PEA (particularmente a trabajadores informales) y de los adultos mayores en los países menos desarrollados que cubren a menos del 50%, mediante pensiones no contributivas y medidas exitosas inclusivas de grupos difíciles de incorporar en las contributivas
- 3) Expandir la **solidaridad social** endógena (no existe en los sistemas privados) y exógena al sistema a través de políticas del Estado, por ejemplo, aportes solidarios como en Bolivia, Chile, Costa Rica, México
- 4) Mejorar la **igualdad de género** (los sistemas privados que carecen de ella), con políticas de mercado laboral y compensatorias en el sistema (como bono/cotización por hijo en Chile y Uruguay)

- 5) **Integrar los regímenes separados privilegiados** (ej. fuerzas armadas, funcionarios públicos, docentes, etc.) en países con gran fragmentación, usar esos recursos para mejorar otros principios como la cobertura no contributiva.
- 6) **Suficiencia de las prestaciones:** aumentar las bajas TR en el sistema privado donde están por debajo del 45%, con medidas como implementar un sistema mixto que alcanza TR más altas que en los sistemas/pilares privados, incrementar las pensiones contributivas bajas, ajustar las pensiones al IPC en los países en que no se hace
- 7) **Reducir las altas comisiones, utilidades y gastos de publicidad** de las administradoras para aumentar las pensiones y la competencia, por ej. con administradoras públicas, topes, etc.
- 8) **Reforzar el cumplimiento**, estableciendo la recaudación centralizada, controlando la evasión y la mora, etc.
- 9) **Restaurar la participación de los trabajadores** y empleadores en la administración
- 10) **Hacer a las administradoras copartícipes en el riesgo** de la volatilidad, por ej. obligando a la devolución de comisiones a los asegurados cuando el rendimiento es negativo
- 11) **Mejorar la información y el conocimiento de los asegurados** y la población con programas educativos financiados por las administradoras y el Estado
- 12) **Diversificar la cartera de inversión** para aumentar la rentabilidad real neta y publicar cifras de esta por instrumentos
- 13) Llevar a cabo **estudios actuariales** en tres países en que no se ha hecho recientemente para determinar portenciales desequilibrios y adoptar reformas paramétricas que restablezcan el equilibrio
- 13) Para enfrentar **el impacto adverso de pandemias y crisis, restringir la extracción de fondos** (sometiéndolos a requisitos efectivos y razonables) y aprobar políticas fiscales asistenciales focalizadas en los que sufren necesidades urgentes, desempleo a largo plazo, etc.
- 14) Adaptar los sistemas de pensiones al **envejecimiento poblacional** (que afecta tanto a los públicos como a los privados), ajustando las edades de retiro y las contribuciones
- 17) Unificar, ampliar el ámbito e independizar a la **Supervisora de Pensiones** (como en Chile, Costa Rica, proyecto ley Perú)
- 18) Finalmente, se ofrecen **10 reglas generales que se aconseja seguir para que una re-reforma sea exitosa.**