



LECCIONES DE AMÉRICA LATINA

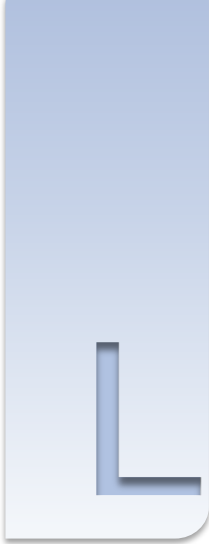
DESAFÍOS PARA LA
REFORMA PENSIONAL
EN COLOMBIA



ANA SOJO

Consultora independiente, costarricense y funcionaria de CEPAL de 1989-2016

Este análisis se basa extensamente en Sojo [2017] y reproduce literalmente apartes del libro. Otras fuentes y enfoques complementarios se detallan a lo largo del texto.



Los desafíos que enfrentan los sistemas de pensiones de los países latinoamericanos, requieren un análisis que considere en primer término sus objetivos dentro de un marco normativo de protección social. En segundo lugar, es necesario analizar las variables de *afiliación*, *cobertura*, y *suficiencia*, a la luz de los determinantes socioeconómicos, de mercado laboral, y de arquitectura de los sistemas de la región. Finalmente, deben tratarse experiencias de algunas reformas emprendidas en los últimos decenios —como es el caso de las características, la deslegitimación del sistema chileno en su etapa de maduración, y su incidencia en otros países de la región— de manera que se puedan extraer algunas lecciones para la reforma en Colombia.

RACIONALIDAD DE LAS PENSIONES¹

En un marco de protección social, los sistemas de pensiones tienen como objetivo proveer seguridad del ingreso en la vejez, lo cual reúne cuatro elementos: [1] homogeneización del consumo; [2] aseguramiento; [3] auxilio a la pobreza; y [4] redistribución. Como usualmente no logran alcanzarse de forma cabal ni simultánea, la política debe tratar de optimizarlos de manera transversal; es decir, no deben minimizarse ni maximizarse de forma aislada [Barr y Diamond 2008, 21].

Generalmente las contribuciones son pagadas —en proporciones variables— por los empleados y los empleadores, privados o públicos. Existen contadas excepciones como Chile, en donde los aportes están a cargo únicamente del empleado. Desde la



¹ Una ampliación de los argumentos se encuentra en Sojo [2017, Cap II].

perspectiva de los derechos sociales, gozar de ingresos dignos tras la vida laboral activa como objetivo primordial del sistema de pensiones tiene carácter de norma democrática sustancial. Esto significa que su incumplimiento puede afectar la sustancia de las decisiones y su legitimidad [Ferrajoli 2008]. Los demás objetivos o externalidades que pudiera tener un sistema de pensiones no deben reñir con el cumplimiento de su objetivo supremo y primordial — caso del *pilar contributivo*— que alude a *tasas de reemplazo* proporcionales y adecuadas, en consonancia con los esfuerzos de ahorro reflejados en el monto y la densidad de las cotizaciones [Sojo 2017, 123].

Las pensiones deben proteger contra el riesgo de pérdida o radical disminución de ingresos en la vejez. La capacidad de ahorro contributiva está determinada por el nivel de ingresos a lo largo de la vida activa, la continuidad del empleo, los episodios de desempleo y subempleo, y el cumplimiento del pago de las cotizaciones respectivas. Para homogeneizar o nivelar el ingreso —mediante su maximización y su protección— tras la vida activa, los sistemas de pensiones que están organizados por fondos deben brindar las mejores *tasas de reemplazo* que resulten viables en un contexto de optimización de las inversiones. En el caso de los sistemas de reparto, deben garantizarse los recursos que son destinados a tal fin, conforme a parámetros establecidos.

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, las protecciones que se obtengan sean similares o proporcionales [CEPAL 2000b, 78]. Como en un *sistema contributivo*, la *equivalencia* debe vincular las contribuciones efectuadas y las *tasas de reemplazo* es necesario que exista una clara proporcionalidad entre el ahorro realizado a lo largo de la vida activa y el monto de las pensiones [Sojo 2014].

Además, cuando existen mecanismos de aseguramiento, la *equivalencia* no se da estrictamente a escala individual, sino que pueden crearse instrumentos de solidaridad o de diferenciación de

riesgos. Por ejemplo, los efectos de riesgos financieros y de ciclos económicos, críticos en las pensiones, pueden mitigarse mediante estos dispositivos. Estos mecanismos pueden introducirse incluso en sistemas de capitalización individual de carácter *nocional* [Barr 2013]. Cuando los sistemas carecen de ellos —como en Chile—, la *equivalencia* se da estrictamente a escala individual, sin solidaridad o diferenciación de riesgos, lo que incluso puede derivar en discriminación contra las mujeres en los cálculos actuariales debido a su mayor expectativa de vida.

Los criterios de *equivalencia* y de *razonabilidad* de los beneficios limitan la capacidad redistributiva de los *sistemas contributivos* porque el ahorro está definido sustancialmente por la trayectoria laboral de las personas. Pero desde una perspectiva de derechos, quienes han tenido ingresos muy bajos durante su vida laboral deben recibir *pensiones solidarias*, que reúnen elementos de auxilio a la pobreza y redistributivos brindados por medio de *pilares solidarios* que deben financiarse eminentemente con recursos no contributivos, es decir, fiscales. En este ámbito, el grado de progresividad depende tanto de la distribución socioeconómica de las pensiones no contributivas, así como indirectamente del sistema impositivo del cual se nutren. En su opuesto, en *sistemas contributivos* pueden existir algunos beneficios muy altos, ajenos al criterio de *equivalencia* y de *razonabilidad*, y que suelen ser abusivos, excesivos y regresivos.

COBERTURA: DESIGUALDADES DE AFILIACIÓN Y DE SUFICIENCIA²

○ LA AFILIACIÓN A SISTEMAS CONTRIBUTIVOS

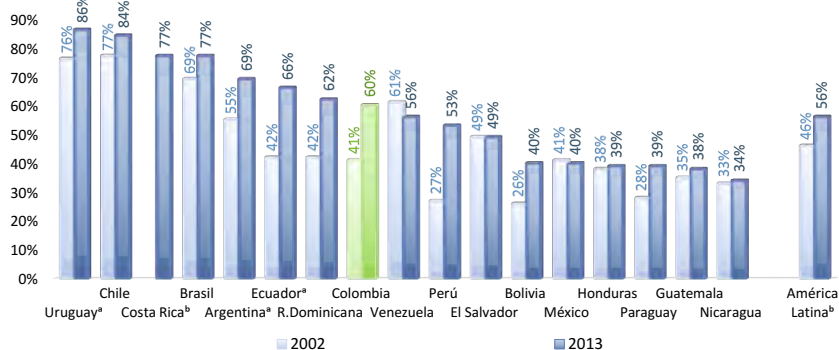
En términos generales, la disminución del desempleo, el incremento de los niveles de ocupación y formalización, el aumento de la



² Sojo [2017, Cap. III] aborda detalladamente la desigualdad de afiliación y de cobertura de las pensiones.

participación de las mujeres en el mercado laboral, y la flexibilización de criterios de elegibilidad para la *cobertura contributiva* han ayudado desde la década pasada a expandir los mecanismos *contributivos* en numerosos países de la región. Con ello, se amplió la protección social de salud y pensiones. De manera complementaria, para subsanar las exclusiones de los *regímenes contributivos* tradicionales, se fortalecieron los regímenes subsidiados vinculados con los *contributivos* y se crearon *pilares solidarios* de protección social.

GRÁFICA 68. A.L 17 PAÍSES: ASALARIADOS AFILIADOS AL SISTEMA DE PENSIONES
En porcentaje, 15 años y más, 2002 y 2013



Nota: ^a Zonas Urbanas. ^b Promedio simple de 16 países, se excluyen aquellos sin información para los años considerados.

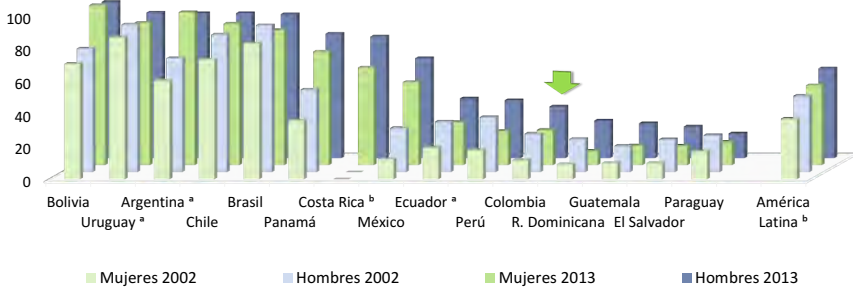
Fuente: [CEPAL 2016] sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La cobertura de afiliación —15 años y más— evidencia una gran heterogeneidad en la región; a partir de encuestas de hogares de cada país se toma esa afiliación como variable sustituta de cobertura (Gráfica 68). La desigualdad varía mucho entre países que presentan coberturas altas, intermedias, y bajas de afiliación en salud y pensiones. Es inquietante el estancamiento de aquellas naciones con coberturas muy bajas que no alcanzan siquiera a cubrir a la mitad de las personas que perciben un salario. Además, entre 2002 y 2013, tres países —Venezuela, México, y El Salvador— situados en diversos gradientes de cobertura han retrocedido.

En cuanto a la ampliación de la cobertura, los incrementos recientes son discretos en los países donde la afiliación ya es alta, mientras que en aquellos con cobertura intermedia se muestra un dinamismo interesante y algunos grandes progresos. Por su parte, la cobertura de los no asalariados, aunque sensiblemente menor, también ha mejorado [Sojo 2017, 73].

Si se analizan las tendencias por género en el caso de los asalariados, en numerosos países con excepción de tres, los incrementos en la afiliación de los últimos años han beneficiado más a las mujeres; lo que muestra mejoras en su inserción en el mercado laboral (Gráfica 70). Además, entre países se registra gran disparidad de acceso por quintil; en el último año de la medición (2013), a escala regional entre quintiles extremos, la brecha de afiliación es de 49 pp, con un incremento en 2 pp respecto de 2002 [Ibid. 2017, 66].

GRÁFICA 69. A.L.: TENDENCIAS DE AFILIACIÓN AL SISTEMA DE PENSIONES
Por género, 2002 - 2013



Nota: ^a Zonas Urbanas. ^b Promedio simples, excluye países que no cuentan con información para los dos puntos del tiempo tomados como referencia.

^c 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.

Fuente: [CEPAL 2016] sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Las brechas de acceso según nivel educativo son muy grandes, aunque tienden a reducirse. Al comparar la trayectoria de las categorías extremas —asalariados con educación universitaria frente a asalariados con educación primaria incompleta— las diferencias de afiliación, casi inalteradas respecto de la variable ingreso, son de 55

pp. En cuanto a las tendencias por grupos de edad, si bien en todos los casos se registró un aumento de la afiliación, la mayor se da en los rangos intermedios de la vida activa [Ibid., 67].

Análisis multivariados recientes de los determinantes de la afiliación al sistema de pensiones en América Latina han mostrado que —de manera muy significativa— las disparidades de la afiliación a pensiones están vinculadas con las características de los puestos de trabajo y no solo con las de las personas. Emergen patrones comunes, aunque de diversa magnitud en los países. En contraste con la industria, la inserción en la construcción se asocia con menores probabilidades de afiliación, y en menor medida, en el comercio y en la agricultura. Algo similar ocurre con los trabajadores de tiempo parcial y con el servicio doméstico. Como es de esperar, la probabilidad de afiliación se incrementa conforme aumentan tanto el nivel de ingreso del hogar como el nivel educativo [Amarante y Sojo 2015; CEPAL 2013; Figueroa 2015].

En cuanto a las mujeres, debido a las condiciones de segmentación laboral, las características de los puestos de trabajo ocupados mayoritariamente por ellas se traducen en menores niveles de afiliación femenina. Igualmente, en algunos países, la mayor incidencia de su nivel de informalidad se debe a determinados atributos de los trabajadores —como nivel educativo y edad— y de los puestos de trabajo. Cuando esos aspectos se controlan, suele aumentar la probabilidad de que las mujeres contribuyan. No obstante, las cifras de afiliación son desfavorables en los hogares con jefatura femenina y con niños a cargo, con respecto a aquellos que tienen hombres como jefe de hogar, lo que refleja la mayor vulnerabilidad femenina y su necesidad de aceptar empleos de baja calidad [Amarante y Sojo 2015; 2013].

La nueva tendencia regional hacia mayor participación del Estado en el sistema de pensiones incluye el diseño de mecanismos de solidaridad contributivos y no contributivos [CEPAL 2018, 128, 147].

ANA SOJO
Consultor Internacional, Costa Rica

Ampliar la cobertura requiere eliminar algunas barreras de acceso a los *sistemas contributivos*, lo cual implica cambios en la arquitectura de esos sistemas, pero también, persistir en el incremento de la formalización laboral. Entre otros mecanismos, puede mencionarse la flexibilización de los criterios de elegibilidad para la *cobertura contributiva* que ha tenido efectos redistributivos. Entre las políticas aplicadas se destacan: [1] esquemas impositivos simplificados que conjugan los componentes previsional e impositivo; [2] procedimientos que facilitan la inscripción de trabajadores, empleadores, y su fiscalización; [3] reducción de diferentes gradientes de las contribuciones patronales para empresas de menor dimensión; y [4] *regímenes especiales* simplificados para categorías de trabajadores —como el servicio doméstico—. Además, [5] deducciones tributarias que incentivan el pago de sus cotizaciones; [6] deducciones tributarias a las empresas que se formalizan; [7] medidas para formalizar a personas sin ingresos que se dedican exclusivamente al trabajo doméstico no remunerado; [8] recorte de los períodos de carencia previos al acceso a prestaciones de salud; [9] ampliación de coberturas familiares a cargo del cotizante; y [10] leyes de inversión con incentivos a la formalización [CEPAL 2015a; ILO 2014a; Sojo 2015].

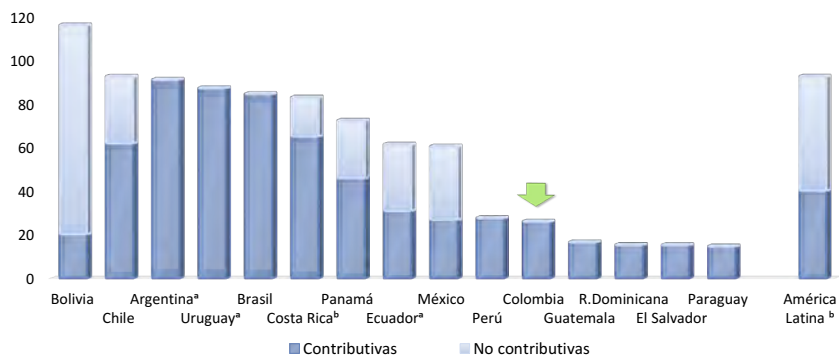
○ ACCESO A PENSIONES Y LA SUFICIENCIA

El acceso de las personas de 65 años o más a pensiones contributivas y su monto medio es un indicador de la suficiencia de estos ingresos, que a su vez, es resultado de las trayectorias laborales en términos del nivel de ingresos, continuidad, densidad de las contribuciones, capacidad de cotización voluntaria cuando esa modalidad existe, y las dimensiones paramétricas aplicadas (*Gráfica 71*). Estos mismos factores condicionan la desigualdad de los ingresos por concepto de pensiones.

Se destaca la gran heterogeneidad en la región; en siete de los 16 países analizados, la proporción de personas de este tramo de edad con acceso a pensiones es baja o muy baja, y varía mucho de un país a otro, siendo Honduras el caso extremo. Argentina, Brasil, Chile,

Costa Rica, Panamá, y Uruguay son los países donde los adultos mayores están más protegidos. En seis de los países, el acceso a pensiones registra alzas importantes [Sojo 2017, 67-68].

GRÁFICA 70. A.L 16 PAÍSES: PERSONAS DE 65 AÑOS O MÁS EN RÉGIMEN CONTRIBUTIVO
Porcentaje de pensionados, 2013



Nota: ^a Zonas Urbanas. ^b Promedio simples, excluye países que no cuentan con información para los dos puntos del tiempo tomados como referencia.

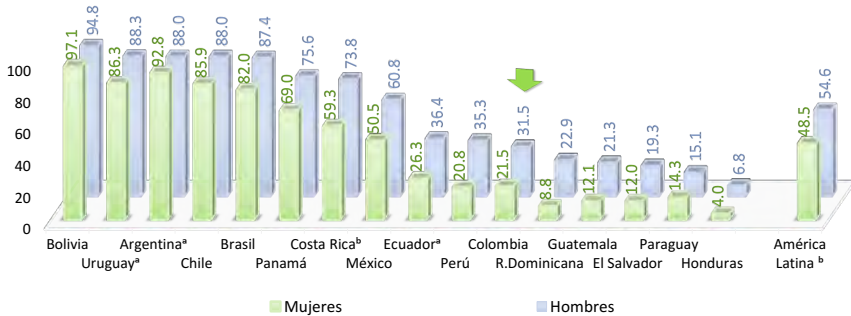
^c Con la excepción de Bolivia, Chile, Costa Rica (2013), Ecuador, México (2012) y Panamá (2013), en los restantes países no es posible distinguir entre pensiones de tipo contributivo y no contributivo.

Fuente: [CEPAL 2016] sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Si se mira la situación de esta población mayor por sexo, con excepción de Argentina en 2012, la proporción de mujeres pensionadas es menor que la de los hombres (Gráfica 72) y el monto de sus pensiones es también sistemáticamente más bajo [Ibid.]. Esta dimensión de la desigualdad está asociada a varios factores relacionados con el mercado de trabajo, entre ellos: [1] inequidades pretéritas de la inserción laboral en términos de segmentación discriminatoria en ingresos; [2] discontinuidad en la trayectoria laboral; [3] menor número de horas dedicadas al trabajo remunerado; [4] mayores lagunas contributivas asociadas con ello; y [5] dificultades para conciliar la vida laboral con las responsabilidades de cuidado que las mujeres asumen en el seno familiar. Esto es parte de las tradiciones que cimientan las asimetrías de género, de la ausencia de sistemas de cuidado, y de políticas que permitan la conciliación entre el ámbito productivo y reproductivo. En parte, [6] también pueden ser producto de discriminaciones de los sistemas de pensiones. En Chile, por ejemplo, se discrimina a las mujeres en el

cálculo actuarial de las pensiones debido a su mayor esperanza de vida [Ibid., 91].

GRÁFICA 71. A.L 16 PAÍSES: PENSIONADOS DE 65 AÑOS Y MONTO DE PENSIÓN, 2013
En porcentaje, por sexo, y en dólares de 2005



Nota: ^a Zonas Urbanas. ^b Promedio simples, excluye países que no cuentan con información para los dos puntos del tiempo tomados como referencia.

^c 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.

Fuente: [CEPAL 2016] sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Analizada por quintiles de ingreso, la distribución desigual del acceso se evidencia como más extrema en los países con las coberturas de pensionados más bajas. Por el contrario, en Argentina la proporción de personas del *quintil I* —el más pobre— que recibe pensiones contributivas crece significativamente; además, medido el monto de las pensiones en dólares de 2005, ese quintil es el que proporcionalmente experimenta las mayores alzas. El monto de las pensiones también sube en Brasil, Ecuador, y Uruguay, mientras que disminuye en Chile, Paraguay, y República Dominicana; reducción que en Chile afecta a todos los quintiles excepto el IV (Tabla 6).

A su vez, las grandes desigualdades socioeconómicas, su relación con la extrema vulnerabilidad en la vejez de sectores amplios de la población, y la insuficiencia de las pensiones provocada por la privatización de estos sistemas ha originado: [1] presiones en algunos países para que crezca el *pilar no contributivo* para los grupos de menores ingresos; y [2] cierta instrumentalización por su funcionalidad con respecto a los sistemas orientados por el lucro (Tabla

6). El *pilar no contributivo* se ha introducido en una amplia gama de países con diversos sistemas de pensiones, *cobertura*, y grados de *suficiencia*: desde Bolivia³ que tiene una muy baja *cobertura contributiva* hasta Costa Rica que presenta una superior.

TABLA 6.A.L: 16 PAÍSES: PENSIONADOS DE 65 AÑOS Y MONTO DE PENSIONES
Quintil de ingresos per cápita y tipo de pensiones. En porcentaje y en dólares de 2005

| PAÍS | AÑO | PENSIONES | | | | | |
|-----------------------------|------|------------|-------|---------------|-------|------------------|-------|
| | | TOTAL | | CONTRIBUTIVAS | | NO CONTRIBUTIVAS | |
| | | Proporción | Monto | Proporción | Monto | Proporción | Monto |
| Argentina ^a | 2004 | 63.8 | 202.1 | 63.8 | 202.1 | ... | ... |
| | 2012 | 90.9 | 473.9 | 90.9 | 473.9 | ... | ... |
| Bolivia | 2002 | 72.3 | 136.9 | 14.7 | 145.9 | 69.5 | 111.7 |
| | 2011 | 96.0 | 51.9 | 20.2 | 172.5 | 95.5 | 15.6 |
| Brasil | 2001 | 85.4 | 247.7 | 85.4 | 247.7 | ... | ... |
| | 2013 | 84.4 | 360.0 | 84.4 | 360.0 | ... | ... |
| Chile | 2000 | 77.4 | 279.4 | 63.4 | 326.0 | 14.0 | 67.0 |
| | 2013 | 86.7 | 229.1 | 61.9 | 268.2 | 30.4 | 107.6 |
| Colombia | 1999 | 17.1 | 288.1 | 17.1 | 288.1 | ... | ... |
| | 2013 | 26.0 | 386.4 | 26.0 | 386.4 | ... | ... |
| Costa Rica ^b | 2013 | 65.6 | 309.1 | 65.1 | 289.0 | 17.7 | 83.1 |
| Ecuador ^a | 2002 | 25.0 | 111.1 | 25.0 | 111.1 | 14.8 | 41.8 |
| | 2013 | 31.0 | 297.5 | 31.0 | 297.5 | 30.3 | 35.1 |
| El Salvador | 1999 | 14.4 | 153.6 | 14.4 | 153.6 | ... | ... |
| | 2013 | 15.2 | 212.3 | 15.2 | 212.3 | ... | ... |
| Guatemala | 2002 | 12.8 | 105.4 | 12.8 | 105.4 | ... | ... |
| | 2006 | 16.6 | 129.6 | 16.6 | 129.6 | ... | ... |
| Honduras ^b | 2006 | 5.4 | 203.7 | 5.4 | 203.7 | ... | ... |
| | 2002 | 19.2 | 276.1 | 19.2 | 276.1 | ... | ... |
| México | 2012 | 55.2 | 182.9 | 26.9 | 331.0 | 33.6 | 36.0 |
| | 2002 | 43.0 | 396.0 | 43.0 | 396.0 | ... | ... |
| Panamá | 2013 | 72.1 | 282.4 | 46.0 | 403.5 | 26.3 | 69.4 |
| | 2001 | 19.6 | 272.3 | 19.6 | 272.3 | ... | ... |
| Paraguay | 2013 | 14.6 | 223.0 | 14.6 | 223.0 | ... | ... |
| | 2000 | 25.6 | 167.8 | 25.6 | 167.8 | ... | ... |
| Perú | 2013 | 27.7 | 179.4 | 27.7 | 179.4 | ... | ... |
| | 2005 | 14.6 | 320.4 | 14.6 | 320.4 | ... | ... |
| Rep. Dominicana | 2013 | 15.3 | 258.9 | 15.3 | 258.9 | ... | ... |
| | 2002 | 87.6 | 293.1 | 87.6 | 293.1 | ... | ... |
| Uruguay ^a | 2013 | 87.1 | 353.5 | 87.1 | 353.5 | ... | ... |
| | 2002 | 41.3 | 232.1 | 36.1 | 236.1 | 32.8 | 73.5 |
| América Latina ^b | 2013 | 51.3 | 258.6 | 40.3 | 289.3 | 52.1 | 52.8 |

Nota: ^a Zonas Urbanas. ^b Promedio simples, excluye países que no cuentan con información para los dos puntos del tiempo tomados como referencia.

^c 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.

Fuente: [CEPAL 2016] sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Al comparar la cobertura de las pensiones no contributivas y su valor medio en seis países de la región, se observa que las *pensiones*



³ Desde 22 de enero de 2010 este país se llama Estado Plurinacional de Bolivia.

solidarias de Chile son las más altas, seguidas por las de Costa Rica. Por su parte, Bolivia presenta las pensiones no contributivas más bajas, pero la cobertura más alta dado su carácter universal.⁴ En general, una proporción algo mayor de mujeres percibe este tipo de pensiones; y la diferencia más grande se da en Chile, posiblemente por el reconocimiento de las labores de cuidado. En valores constantes, los montos de las *pensiones solidarias* se han incrementado en Bolivia y Chile, mientras que en Ecuador han decrecido (Gráfica 70).

La inserción laboral de las personas de 65 años y más puede ser un indicio de *cobertura* y de *suficiencia* de las pensiones. Aunque pueden estar en juego razones como la autorrealización, la inserción de esas personas en el mercado de trabajo tiende a evidenciar una insuficiencia de las pensiones o una desprotección de esta franja etaria.

Resalta que una proporción importante de personas trabaja y recibe una pensión en países con niveles medios de pensiones muy diversos. Por otra parte, en varias naciones una gran cantidad de mayores de 65 años que trabajan no reciben pensión, ni están afiliados a los sistemas, y el universo de afiliados es muy reducido. Es decir, la exclusión de los sistemas de pensiones los obliga a trabajar para obtener ingresos. La desvinculación de los sistemas pensionales es un poco más alta entre las mujeres mayores de 65 años que trabajan [Sojo 2017, 95].

REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LA REGIÓN

Las características y dinámicas de los mercados laborales ciertamente son determinantes para la afiliación a los sistemas de pensiones, y para las desigualdades de acceso y de *suficiencia*. Los *sistemas contributivos* tienen una capacidad redistributiva acotada



⁴ Borella-Mass et al. [2016] profundizan sobre el modesto efecto en la reducción de la pobreza en Bolivia.

en tanto el ahorro previsional sea un correlato de la trayectoria laboral de las personas; y precisamente, la razonabilidad de los beneficios postula que debe existir una proporcionalidad entre el ahorro realizado a lo largo de la vida activa y las pensiones.

Ampliar la cobertura y la calidad de la protección social requiere tener en cuenta la dinámica del mercado laboral en los países de la región, pues su desarrollo histórico se vincula a esa dinámica y a la institucionalidad asociada. Otros factores incluyen las particularidades de la legislación laboral, la capacidad de supervisar el cumplimiento de la normativa, las regulaciones de las condiciones de trabajo y de los despidos, los convenios colectivos, las políticas de capacitación y educación, y los niveles de salario mínimo [CEPAL 2013; Sojo 2012, 41]. De allí que sea pertinente caracterizar los mercados laborales latinoamericanos frente a los determinantes tanto de la cobertura como de la calidad de las pensiones: altas tasas de informalidad y precarización del trabajo, bajos ingresos y dificultad para mantener trayectorias laborales estables, importantes desigualdades de género, diferencias por condición étnico-racial, y entre áreas urbanas y rurales, entre otros [CEPAL 2006; 2018, 158].

Sin embargo, centrarse en las determinaciones del mercado laboral puede resultar restrictivo y conducir a propuestas reduccionistas de reforma que se orienten eminentemente a subsanar y mitigar problemas de *cobertura* y *suficiencia* —atribuibles a las dinámicas de los mercados laborales—, mediante *dispositivos contributivos* y *no contributivos* destinados a elevar la solidaridad y la ampliación de la cobertura, financiados con rentas generales o dentro de los marcos *contributivos*.

Complementariamente a las determinaciones del mercado laboral es crucial considerar que la fragmentación, la segmentación, y las estratificaciones están establecidas y enraizadas en los propios sistemas de protección social, y en su acción política y discursiva. Es decir, no son exógenas, por lo que avanzar hacia la universalización y la solidaridad exige actuar sobre la morfología de la protección social. Aunque evidentemente lo anterior no exime de la necesidad

de combinar los recursos *contributivos* y *no contributivos*, para la equidad es determinante la arquitectura de los sistemas de protección social y el cambio institucional. La manera específica en que los recursos se combinan depende del andamiaje de esta arquitectura que abarca, entre otros aspectos: la progresividad del financiamiento, la asignación de los recursos, la especificación de los beneficios, la calidad de las prestaciones, la eficacia y eficiencia del uso de los recursos, la racionalidad y regulación de las combinaciones público-privadas, y la protección jurídica de los derechos [Sojo 2017, 29].

A partir de la década de los ochenta, la reforma chilena de 1981 — que sustituyó el sistema de reparto por uno de capitalización individual administrado por el sector privado— influyó de manera decidida en varios países de la región. Aunque estuvo lejos de implantarse de manera generalizada como el modelo sustitutivo y único a seguir, tal como era promovido por el Banco Mundial, en varios países se introdujo la capitalización individual en los sistemas de pensiones, en una gama de modalidades clasificables en cuatro modelos [CEPAL 2018, 124]: [1] El sustitutivo que, además de Chile, también se adoptó en Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998) y República Dominicana (2003). [2] En Perú (1993) y Colombia (1994) se estableció un modelo paralelo donde los trabajadores deben elegir entre el sistema público de reparto o el esquema de capitalización individual, y por tanto, ambos sistemas son excluyentes y compiten por los afiliados. [3] El modelo paralelo integrado que incluye una base solidaria universal con asegurados tanto del sistema de reparto como del de capitalización individual proveniente del sector público, y que fue el caso de Argentina (1994) hasta la reestatización. [4] En Uruguay (1996), Costa Rica (2001), y Panamá (2008) se dio el modelo mixto donde la capitalización individual complementa al sistema público, organizado mediante fondos o por reparto, y donde los afiliados pueden pertenecer a ambos sistemas [Ibid., 125].

Sin embargo, dado que el proceso revistió características singulares en cada país, esta clasificación debe adjetivarse. Por ejemplo, en Costa Rica el *régimen de capitalización individual* —administrado por

las operadoras privadas de pensiones— se denomina *pilar complementario voluntario*, admite aportes de cualquier persona mayor de 15 años —independientemente de su categoría ocupacional: asalariados, independientes, o incluso, desocupados— y los aportes y monto son voluntarios [Sauma 2013, 14].⁵ En Colombia la exclusión entre ambos sistemas no es categórica porque admite cambiarse de un sistema al otro una sola vez, y en esos términos, puede resultar más beneficioso para las personas de altos ingresos trasladarse al régimen público de beneficio definido, y recibir subsidios que le son inherentes para las pensiones altas [Villar y Forero 2018a, 17].

Aun cuando las cuentas individuales obligatorias para el retiro se implantaron en algunos países como eje del *sistema contributivo*, en ninguno de ellos el Estado se retiró completamente de los sistemas de pensiones. Sin embargo, a lo largo del último decenio, el desencanto con aquellas transformaciones extremas ha inspirado una nueva fase de reformas en diferentes países, en la que el Estado ha ganado más presencia mediante tres modalidades: [1] disposiciones que permiten a algunas categorías de trabajadores retornar al sistema de reparto; [2] introducción de mecanismos redistributivos que incorporan solidaridad; y [3] creación de nuevos fondos de pensiones. Se combina así una cierta reducción —diversa en su cuantía— de la extensión de las cuentas individuales, con medidas que pretenden mejorar algunos de sus aspectos [Bertranou et al. 2009, 3-4]. Solo en Argentina se reestatizó el sistema de pensiones que había sido privatizado.

La tendencia hacia una mayor presencia de lo público abarca una matizada gama de experiencias. Entre 2008 y 2017 se reformaron tres de los cinco modelos sustitutivos de pensiones: [1] en Chile se creó un *pilar solidario* en 2008; [2] en Bolivia, en 2010, se estatizó el sistema de capitalización individual aunque la puesta en marcha de la nueva entidad pública se ha visto reiteradamente postergada; [3] en El Salvador en 2017, se acotaron los subsidios públicos a las



⁵ Martínez F. y Sánchez-Ancochea [2016, Cap. 7] profundizan sobre la dinámica política de la reforma en Costa Rica.

pensiones y se agregó un fondo de ahorro colectivo denominado Cuenta de Garantía Solidaria al sistema de capitalización individual para financiar, entre otros rubros, los beneficios de la pensión mínima y la pensión de longevidad. En ese país, dos de cada tres personas en edad de jubilación no cumplen con los 25 años de cotización requeridos para pensionarse, de manera que reciben la devolución del saldo de su cuenta de *ahorro individual*. Además, por las disposiciones vigentes, el Estado tiene que subsidiar las pensiones del sistema de capitalización individual; se aseguró a los pensionados de este sistema que recibirían pensiones equivalentes a las definidas en el sistema de reparto. [4] Por su parte, Argentina eliminó en el 2008 el sistema de capitalización individual y el modelo paralelo integrado para volver a uno público de reparto. Esta nueva tendencia regional hacia una mayor participación del Estado en el sistema de pensiones también incluye el diseño de mecanismos de solidaridad *contributivos* y *no contributivos* [CEPAL 2018, 128 y 147].

Actuar sobre la institucionalidad de los sistemas de pensiones —y sobre su acción política y discursiva— para ampliar su *cobertura* y *suficiencia* implica hacerle frente a grandes intereses corporativos. Según el caso, estos abarcan un amplio espectro: desde quienes medran con la racionalidad del lucro en los sistemas de capitalización individual, hasta la burocracia y empleados públicos que obtienen beneficios desmedidos de sistemas públicos, y los beneficiarios — activos y pasivos laboralmente— de regímenes de privilegio. Por todas estas razones, y en aras de la *protección* y la *suficiencia*, son cruciales los esfuerzos de rediseño institucional hacia la convergencia de beneficios que hagan explícito el alcance de las reglas redistributivas de carácter contributivo y fiscal, y que superen la racionalidad del lucro y las ganancias extraordinarias de la combinación público-privadas [Sojo 2018].

Con respecto a las complejidades que están en juego al actuar sobre la institucionalidad de los sistemas, se destacan de manera paradigmática aquellos sistemas duales de pensiones —como el chileno— articulados por el lucro. A diferencia de lo que ocurre con el pago voluntario de una póliza individual de seguro de mercado, la

dualidad subraya que estas instituciones —pese a que utilizan recursos *contributivos* o fiscales de carácter obligatorio para el aseguramiento— tienen como fin el lucro, con lo cual su lógica rompe con los principios de la seguridad social. La articulación por el lucro y las bajas *tasas de reemplazo* conforman el anverso y el reverso de los sistemas duales de pensiones.⁶ Por ello, el avance hacia la universalidad, la solidaridad, y la eficiencia no es viable dentro de un marco dual.

Ahora bien, el argumento del lucro debe matizarse mediante la consideración de umbrales de lucro,⁷ porque diversos agentes involucrados en la protección social —por ejemplo, los médicos en el ejercicio de su profesión— evidentemente buscan obtener una retribución adecuada. No obstante, en términos sistémicos, lo que ese argumento hace es mostrar la proporcionalidad, razonabilidad, y magnitud de la ganancia de los actores involucrados en relación con los recursos disponibles para la protección social efectiva. Al estar articuladas por la maximización del beneficio privado como principio y objetivo supremo en detrimento de las funciones de aseguramiento, las combinaciones público-privadas dualistas —pese al carácter obligatorio de las contribuciones que las distinguen de un aseguramiento voluntario de mercado— rompen con los principios de la seguridad social. Para visibilizar el problema, deben contrastarse las ganancias de las entidades empresariales involucradas con aquellas de bienestar de los afiliados [Sojo 2017, 113-114; Cap. IV].

Se ha afirmado que los sistemas de capitalización individual erosionan el principio de solidaridad por buscar la *equivalencia* entre contribuciones y beneficios, con lo cual se reproducen las desigualdades del mercado de trabajo sin incorporar mecanismos para redistribuir riesgos y aportes entre generaciones, personas con distintas capacidades contributivas, y entre hombres y mujeres [CEPAL



⁶ Sobre la racionalidad de las bajas *tasas de reemplazo* en Chile ver Sojo [2014; 2017, 132-140; 2018]

⁷ El autor agradece a Olga Lucía Acosta por haberle sugerido la idea del umbral de lucro, concepto que se amplió en Sojo [2014; 2017, Cap. IV].

2018, 34]. Ciertamente, los argumentos de Barr [2013] advierten que es indispensable introducir mecanismos de aseguramiento y de diferenciación de riesgo para que la *equivalencia* no se dé estrictamente a escala individual. Sin embargo, aquella presunta *equivalencia* entre contribuciones y beneficios no constituye el problema medular de los sistemas de capitalización individual de la región. Esto se da precisamente porque la racionalidad sistémica del lucro impide que las *tasas de reemplazo* reflejen adecuadamente el vínculo entre los esfuerzos personales de ahorro y los beneficios; incluso en el caso de trabajadores formales de altos ingresos, con trabajos estables, y adecuada densidad de cotización.⁸ Es decir, la lógica del lucro tampoco es consistente con una *equivalencia* entre contribuciones y beneficios que daría al traste con sus ganancias.

En el último decenio, el enfoque de derechos y la búsqueda de mecanismos solidarios han sido parte de las reformas de pensiones. Sin embargo, pese a la introducción de éstos, se mantiene la dualidad de los sistemas guiados por el lucro. Por esta razón, no es apropiado identificar el caso chileno como un modelo integrado de pensiones, a raíz de que la reforma de 2008 introdujo un *pilar solidario* financiado con fondos fiscales [CEPAL 2018, 128]. Al fin y al cabo, el *sistema contributivo* está financiado eminentemente por los contribuyentes y tampoco debiera generar compromisos fiscales indebidos; pero dada la insuficiencia de las pensiones producto de su carácter desvirtuado, termina arrojando sistemáticamente más personas hacia el *pilar solidario*. Por el contrario, el *sistema contributivo* debería brindar beneficios razonables y proporcionales al esfuerzo de ahorro previsional de las personas durante su vida activa, y no ejercer efectos negativos en términos fiscales. Entonces, no se trata de un modelo integrado de pensiones, sino de un sistema dual tenaz, en el cual el *pilar solidario* es instrumentalizado por la lógica global del lucro.



⁸ Aunque ese perfil de trabajadores también puede beneficiarse con otros mecanismos anexos como las deducciones fiscales asociadas al ahorro previsional voluntario en Chile, administrado por las AFP, o fondos de inversión privados.

Como lo señala Sojo [2014; 2017, 127] por algunas de sus características, la reforma previsional emprendida durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet fue promovida activamente por las AFP y por la comunidad epistémica que giraba en torno al sistema. Entre las propuestas se destacaron las de Guillermo Arthur, presidente de la Asociación AFP Chile que propuso aumentar la cobertura y generar incentivos al ahorro voluntario de los sectores más pobres. La sugerencia de Solange Berstein, Superintendente de AFP hasta marzo de 2014, se basó en liberalizar los topes de la colocación de fondos de pensiones en el exterior.

Lejos de avanzar hacia un modelo integrado de pensiones, la creación del *pilar solidario* —a pesar de su innegable vocación redistributiva— era de interés de las administradoras desde un punto de vista más general. Era funcional al sistema de capitalización individual, al disminuir las presiones políticas contra el incumplimiento de los objetivos y la insuficiencia de las pensiones de la mitad de la población que no lograba ingresos mínimos para la vejez; todo ello sin erogaciones. Los costos recayeron exclusivamente sobre el Estado, y con el beneficio para las AFP de seguir administrando los recursos ahorrados por quienes finalmente recibirían el subsidio público, con las comisiones correspondientes. Adicionalmente, las AFP comenzaron a subcontratar las operaciones básicas de recaudación, de administración de cuentas y redes de sucursales, así como la gestión de inversiones o administración de fondos. Esta situación puso sobre la mesa un relativo vaciamiento de las funciones de las AFP [Rivera 2009; 2010; 2014, 91].

En otro ámbito, es necesario destacar las reformas paramétricas realizadas entre 2008 y 2017 para acceder a los beneficios en los sistemas de pensiones de catorce países latinoamericanos, sistematizadas por CEPAL [2018, 126-127]: entre ellos, once con esquemas públicos de reparto y tres con sistemas de capitalización individual. En Uruguay se disminuyeron en 2008 los requisitos para acceder al sistema público, asegurando una cobertura adecuada del sistema de pensiones y manteniendo los avances del sistema de protección social. Por su parte, en Cuba desde 2009 se

incrementaron ciertos beneficios y se buscó mayor *sostenibilidad financiera*. En 2010 Guatemala aumentó la edad de retiro y los años de cotización necesarios; y al mismo tiempo, Paraguay elevó los años mínimos de cotización. En el 2013, Nicaragua primero aumentó la tasa de cotización patronal y se mejoraron los beneficios de los más vulnerables, y después, en 2018 buscó recortar las pensiones detonando así una grave crisis política. Durante el 2014, en Honduras se elevaron tanto la edad de jubilación de los empleados públicos — de 58 a 65 años— como los años de cotización. En paralelo, Venezuela homogenizó los regímenes existentes en el sistema público. El año siguiente, 2015, en Haití se fijó una tasa de cotización del 8% en el sistema de reparto para los funcionarios públicos; en Brasil se aumentaron los requisitos para acceder a los beneficios del sistema, mientras que en Ecuador se estableció que el reajuste de los beneficios fuera equivalente a la inflación del año anterior. Finalmente, en 2016 en Costa Rica se aumentó de 55 a 60 años la edad para acceder a las pensiones no contributivas.

Ahora bien, en el caso de los sistemas de capitalización individual, se destacan los siguientes cambios: análogo a las modificaciones implementadas en Chile en 2002, Colombia introdujo en el 2009 los *multifondos* con gradaciones de riesgo financiero. En Perú se creó en 2016 una modalidad que permite a los beneficiarios acceder a casi la totalidad de los fondos ahorrados por una vez, y en 2017, El Salvador creó la Cuenta de Garantía Solidaria, entre otros cambios ya esbozados.

ALGUNAS LECCIONES PARA LA REFORMA EN COLOMBIA

Dentro de la actual discusión sobre la reforma de pensiones en Colombia se ha planteado la pertinencia de crear un *sistema multipilar*, con mecanismos de interacción explícitos, y acordes con una lógica complementaria entre —al menos— dos pilares: un *pilar de reparto* de carácter público que recaude todas las contribuciones

y otorgue un beneficio pensional progresivo; y por encima de un límite, que varía según la propuesta, un *pilar de ahorro individual* con recursos captados que se organiza de manera privada.⁹

Con el espíritu tanto de elevar las *tasas de reemplazo* que brindan las AFP en Colombia, como de reducir sensiblemente —o eliminar— los subsidios estatales a sectores de altos ingresos que migran desde el sistema privado al de *prestación definida* [Villar y Forero 2018a, 17], parece interesante estudiar la pertinencia de crear una AFP estatal dentro del *pilar de ahorro individual*. Esa transformación podría tener el potencial de acarrear efectos sistémicos directos e indirectos que redunden en una mejora de las *tasas de reemplazo*. La racionalidad y las ventajas de una reforma de este carácter para el caso chileno han sido estudiadas ampliamente por Sojo [2014; 2017, Cap. IV].

Para comprender la racionalidad potencial de una AFP estatal es útil la conceptualización desarrollada por Streeck y Thelen [2005] y por Mahoney y Thelen [2009] sobre la interacción entre contexto político y cambio institucional, que se adentra en la naturaleza debatible de las reglas institucionales ya que no es unánime lo que los actores entienden por reglas, la apertura y la flexibilidad, en cuanto a cómo éstas se interpretan e implementan, y el grado de ambigüedad que pueden explotar los actores [Sojo 2017, 119, 120].

Utilizando la teoría de estos autores sobre cambio institucional, se puede afirmar que una AFP estatal acarrea un cambio gradual por superposición en la medida en que no se trata de eliminar las reglas básicas del sistema de pensiones. Seguirían vigentes las cuentas individuales para el ahorro previsional y su administración, bajo condiciones de libre elección y competencia por parte de entidades privadas a las que se adiciona una entidad pública. Pero gracias a esa modificación, se posibilita una dinámica de cambio que altera la trayectoria sistémica, por medio de un mecanismo de crecimiento diferencial desde el margen. Esto se logra mediante una nueva regla que consiste en crear una AFP estatal que no se rige por el principio



⁹ En este momento en Colombia hay por lo menos cuatro propuestas, todas basadas en dos o más *pilares*, que algunas complementan con fondos privados. Por ejemplo, Villar y Forero [2018a] plantean dos *pilares* que tienen como límite un salario mínimo.

del lucro, a diferencia de la maximización de la ganancia privada que buscan las AFP y empresas conexas. Su objetivo sería entonces maximizar la *tasa de reemplazo* de las pensiones con el fin de honrar, de manera proporcional, el esfuerzo de ahorro que las personas plasman en sus cuentas individuales. En la medida en que la AFP tiene como principio y objetivo maximizar esa *tasa de reemplazo* se genera una redistribución de recursos que se canaliza hacia las pensiones.

Con este fin, las comisiones de esta nueva entidad deben cubrir los costos asociados a una administración eficiente de los recursos sin fines de lucro. La AFP estatal también debería eliminar comisiones adicionales —como la de retiro que en Chile representa 1.25% del fondo ahorrado— y ampliar la cartera de inversiones para aumentar la ganancia de los fondos que administre sin exposición a altos riesgos financieros. Cuanto mayor sea el contingente de personas que se traslade a la AFP estatal —debido a estas ventajas—, mayor será la capacidad de negociar mejores intereses para las inversiones de los fondos de pensiones que administre. El efecto de desplazamiento que ella pueda ejercer sobre las AFP tradicionales —manejadas con criterios de lucro— dependerá de su rendimiento efectivo en el marco de la competencia y del efecto de demostración que origine. De ser exitosa en su cometido, puede cumplir un papel de transición hacia un nuevo sistema de cuentas individuales, que como un todo, se articule bajo el principio de velar por la maximización de la seguridad del ingreso en la vejez [Sojo 2014; 2017, CIV].

La AFP estatal debe cumplir a cabalidad ciertos requerimientos: [1] ser eficiente en el manejo de los recursos para reducir los gastos administrativos; [2] las ganancias producto de avances en materia tecnológica, y de otro tipo, deben trasladarse a la mejora de las pensiones; [3] los sueldos de sus altos funcionarios y directivos deben ser acordes a una vocación sin fines de lucro; y [4] debe estar sometida a estrictas regulaciones y escrutinios indispensables que controlen situaciones de fraude y abuso [Ibid.].

Por otra parte, dado que muchas personas no ejercen realmente su libertad de elección —debido a las asimetrías que coartan la competencia y la capacidad de elección—, la AFP estatal podría concebirse como opción por defecto, es decir, como un dispositivo de afiliación automático y obligatorio para las personas que no realizan elecciones. Este administrador público de cuentas individuales debe funcionar con bajos costos administrativos [Barr 2013], y por supuesto, no tener fines de lucro. Si el rendimiento de la AFP estatal ejerce un adecuado efecto de demostración —atrae cotizantes con diversas capacidades de ahorro gracias a la mejora de las *tasas de reemplazo*— favorecerá sin mayores interrupciones la transición hacia un *sistema contributivo* obligatorio de cuentas individuales no articulado por el lucro [Sojo 2014; 2017].

Las bajas pensiones para personas de diversos grupos de ingreso que cotizan dentro del sistema de AFP crean condiciones favorables para un cambio en el que también se asuman los ajustes paramétricos que se estimen convenientes. En ese marco, cabe tener presente que la experiencia histórica de los Estados de bienestar más desarrollados demuestra que la presión desde abajo ha sido insuficiente para las reformas solidarias, y que los desafortunados se han beneficiado con reformas redistributivas cuando grupos resueltos de las élites también han perseverado [Baldwin 2003].

Por todas estas razones, parece oportuno considerar la pertinencia de crear una AFP en Colombia con una racionalidad múltiple de gran calado: elevar las *tasas de reemplazo*

El sistema contributivo no se trata de un modelo integrado de pensiones, sino de un sistema dual tenaz, en cuyo marco, el pilar solidario es instrumentalizado por la lógica global del lucro.

ANA SOJO
Consultor Internacional, Costa Rica

en el sistema de pensiones de capitalización individual, reducir los subsidios estatales a sectores de altos ingresos que migran desde el sistema privado al de *prestación definida*, disminuir el costo fiscal del actual sistema, y con ello incrementar su *sostenibilidad* con el objetivo supremo de proveer seguridad del ingreso en la vejez.

