

EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DE LA PROTECCION SOCIAL EN AMERICA LATINA

Mario Marcel, CIEPLAN

Reunión Regional Tripartita
El Futuro de la Protección Social en América Latina
OIT-Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile
Santiago, 12-14 diciembre 2007



LOS ESTADOS DE BIENESTAR EUROPEOS VISTOS DESDE AMERICA LATINA

- Visión “Americanizada”:
 - Estatismo
 - Paternalismo
 - Rigidez
 - Desfinanciamiento
 - Debilitamiento de incentivos y competitividad
- Contraste con realidad regional
 - Fuertes desigualdades
 - Pasado autoritario
 - Estados pequeños
 - Sistemas segmentados
- Estado de bienestar es visto como una realidad inadecuada a las necesidades de desarrollo de la región o, en el mejor de los casos, inalcanzable

¿QUE SE OBSERVA EN LA REALIDAD?

- EB está lejos de reflejarse en una estructura homogénea de prestaciones
- Determinados por fenómenos históricos y sociales
 - WWII
 - Auge del desempleo en 1990s
 - Fenómenos regionales: CE y UME
- Sensibles a presiones al cambio
 - Transición demográfica
 - Desequilibrios actuariales
 - Demandas ciudadanas
- En proceso de ajuste
 - Ajustes paramétricos
 - Necesidades del mercado del trabajo y competitividad
 - Demandas ciudadanas y ajustes pactados
- Importancia central para articulación economía-sociedad

ALGUNOS CONTRASTES BASICOS

	OECD	América Latina
Régimen político dominante	Parlamentario	Presidencial
Cultura administrativa gubernamental	Burocracia profesional	Clientelística
Tamaño de estado (Gasto/PIB)	45%	22%
Ingresos fiscales provenientes de recursos naturales	2%	15%
Incidencia de la pobreza	5%	23%
Tasa de dependencia de adultos mayores	36%	9%
Ranking promedio de transparencia gubernamental	23	69

REGIMENES DE BIENESTAR EN AMERICA LATINA

- Regímenes tradicionales
 - Sistemas segmentados y excluyentes
 - Reflejo de estructura productiva y mercado del trabajo
 - Programas administrados por empleadores: indemnizaciones por despido, salas cuna
 - Sistemas residuales informales, apoyados en la familia
 - Caracterización como regímenes híbridos conservadores-informales
 - Conviven beneficios generosos, actuarialmente desequilibrados, escasa solidaridad y grupos excluidos

REGIMENES DE BIENESTAR EN AMERICA LATINA

- Las reformas liberales
 - Vinculadas a cambios en la estructura económica y mercado del trabajo
 - Caracterizados por provisión privada, predominio de protección individual, cuasimercados
 - Políticamente viabilizadas por:
 - Desequilibrio financiero de sistemas tradicionales
 - Ineficiencia y corrupción en administración pública
 - Elevan riesgo asociado a provisión estatal
 - Provisión privada ofrece garantías a grupos privilegiados
 - Excluidos sin intereses involucrados

REGIMENES DE BIENESTAR EN AMERICA LATINA

- Resultado de reformas:
 - En la mayoría de los países se hicieron reformas parciales y segmentadas (pensiones Colombia)
 - Persisten programas administrados por empleadores
 - Surgen problemas de gobernabilidad de cuasimercados
 - Beneficios inferiores a expectativas
 - Combinación con cambios en mercado del trabajo (rotación, informalidad) han generalizado sensación de desprotección
 - Debilitamiento de familia como instancia residual de protección por transición demográfica, estructura familiar
 - Percepción creciente de inseguridad económica

BUSQUEDA DE CAMINOS ALTERNATIVOS EN AMERICA LATINA

- Dos concepciones de régimen de bienestar: sistema de transferencias o seguro social
- Inseguridad como problemática dominante
- Riesgos predominantes: desempleo, enfermedad catastrófica, discapacidad, quiebre familiar
- Inseguridad impide igualdad de oportunidades, emprendimiento
- Bajo crecimiento enfatiza necesidad de incentivar innovación, incentivos

SISTEMAS DE PENSIONES Y PROTECCION SOCIAL

- Sistemas de pensiones como columna vertebral de protección social
- Dos vínculos fundamentales al desarrollo:
 - Cohesión social, a través de seguridad y confianza en las instituciones y los pares
 - Crecimiento, a través de capacidad para asumir riesgos a través de movilidad laboral, inversión en educación, emprendimiento e innovación
- Sistemas de pensiones operan en una dimensión de largo plazo, apoyándose en lentos mecanismos de acumulación, con lenta respuesta a las reformas

EL CONTRATO SOCIAL DE LA PREVISION

- Previsión social surge como respuesta a la imprevisión personal
- Los sistemas de pensiones involucran subordinar la libertad individual a las reglas de un sistema cuyos beneficios se perciben sólo en el largo plazo
- Contrato social de la previsión involucra:
 - Derechos: obtener una pensión al momento del retiro
 - Obligaciones: aportes durante la vida laboral activa
 - Vínculo entre ambos: requisitos y/o fórmula de cálculo de pensiones

CONTRATO SOCIAL Y EXIGENCIAS A SISTEMAS DE PENSIONES

1. Suavizar fluctuaciones de ingresos y consumo al pasar de la fase activa a pasiva
2. Prevenir el riesgo de pobreza en la vejez
3. Equidad de derechos
4. Incorporación a expectativas de los activos
5. Eficiencia en uso de recursos de afiliados, estado, economía

FORTALEZA DEL CONTRATO SOCIAL EN UN REGIMEN DE CAPITALIZACION INDIVIDUAL

- Suavización del consumo
 - Potencialmente alta, por fortaleza y estabilidad del mecanismo de acumulación, mayor para sociedades y economías maduras
 - Depende de densidad de cotizaciones
- Prevención de la pobreza en la vejez
 - Baja, por mayor incidencia del desempleo, itinerancia laboral e informalidad entre los más pobres
 - Desigualdad en distribución de pensiones puede ser mayor que en distribución de ingresos del trabajo

FORTALEZA DEL CONTRATO SOCIAL EN UN REGIMEN DE CAPITALIZACION INDIVIDUAL

• Equidad

- Limitada por diferencias en capacidad de contribuir cuando hay distorsiones y discriminaciones en el mercado del trabajo
- Baja en comparación de hombres y mujeres, agravada por tablas de RV diferenciadas

• Transparencia

- Valor de pensión depende al menos de 9 variables financieras distintas
- Factores importantes inciden desde etapas tempranas de la vida laboral, cuando menos conocimiento y motivación existe respecto de la previsión

FORTALEZA DEL CONTRATO SOCIAL EN UN REGIMEN DE CAPITALIZACION INDIVIDUAL

• Eficiencia

- Tasa de retorno de aportes del trabajador depende de:
 - Costo en consumo presente: contribuciones y comisiones
 - Beneficios en pensiones
- Por lo tanto, eficiencia depende de:
 - Comisiones de AFP y costo de rentas vitalicias
 - Costos de administración, régimen de competencia
 - Afectada por regulaciones del sistema

SISTEMAS DE PENSIONES EN AMERICA LATINA

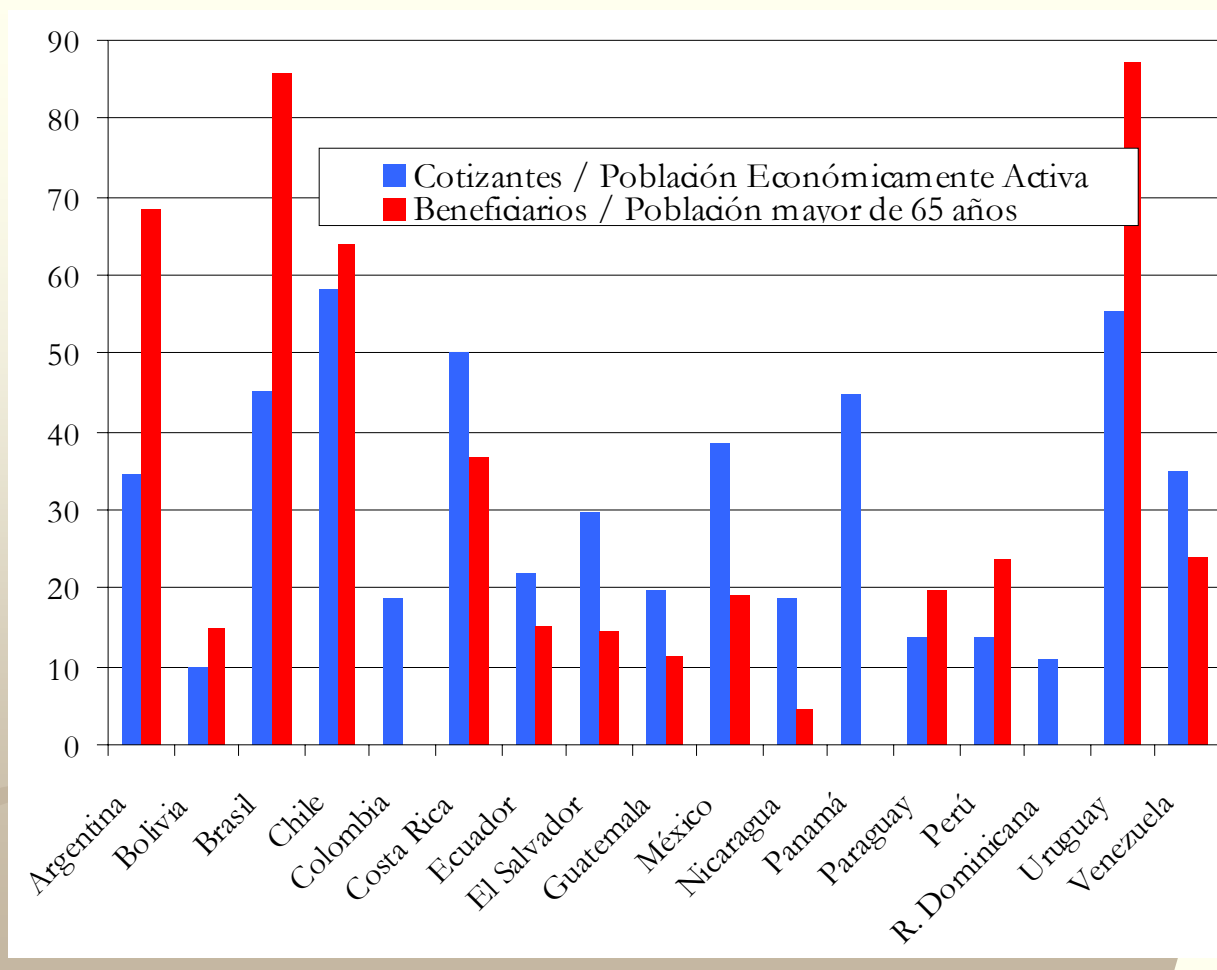
0011

RÉGIMEN PREDOMINANTE	COBERTURA		
	Más de 50%	Entre 20% y 50%	Menos de 20%
Capitalización individual	Chile	El Salvador, México	Bolivia, República Dominicana
Opcional		Colombia, Perú	
Mixto	Argentina, Uruguay	Costa Rica, Ecuador	
Beneficio definido	Brasil	Venezuela, Panamá	Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay

45

COBERTURA SISTEMAS PENSIONES

0011



SISTEMAS DE PENSIONES EN AMERICA LATINA

- En síntesis:
 - Sistemas siguen siendo segmentados y excluyentes
 - Baja cobertura: más de la mitad de los adultos mayores no perciben pensiones y no tienen perspectivas de obtenerlas en el futuro
 - Lejos de constituir un mecanismo generalizados de protección social
 - Contrato social débil

PERSPECTIVAS FUTURAS

- Afectadas por tres factores:
 - Demanda por pensiones: transición demográfica
 - Financiamiento: informalidad laboral
 - Brechas: rol de la familia

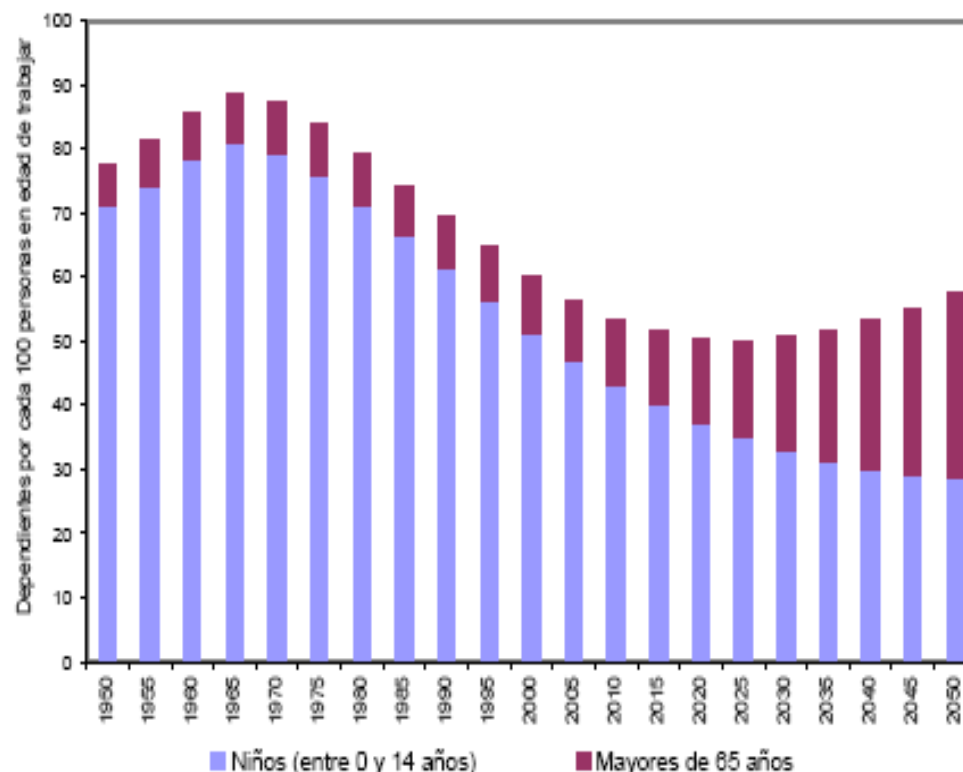


TRANSICION DEMOGRAFICA

- Región en transición demográfica
- Países en distintas etapas
- Sin embargo, proporción de adultos mayores se duplicará al 2050
- Dependencia previsional (mayores 65/entre 20 y 65) se triplicará entre 2005 y 2050
- ¿Bono demográfico?
 - Perspectiva de largo plazo en pensiones produce cara opuesta de bono demográfico
 - Bono demográfico es probable que favorezca más a los niños, mas que a adultos mayores
- Problema acentuado por emigración laboral

TRANSICION DEMOGRAFICA

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA
(Número de dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Latinoamericano y del Caribe de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, "América Latina: población por años calendario y edades simples, 1995-2005", *Boletín demográfico*, N° 71 (LC/G.2197-P), Santiago de Chile, enero del 2003; y Naciones Unidas, *World Population Prospects. The 2000 Revision* (ESA/P/WP.165), vol. 1, Nueva York.

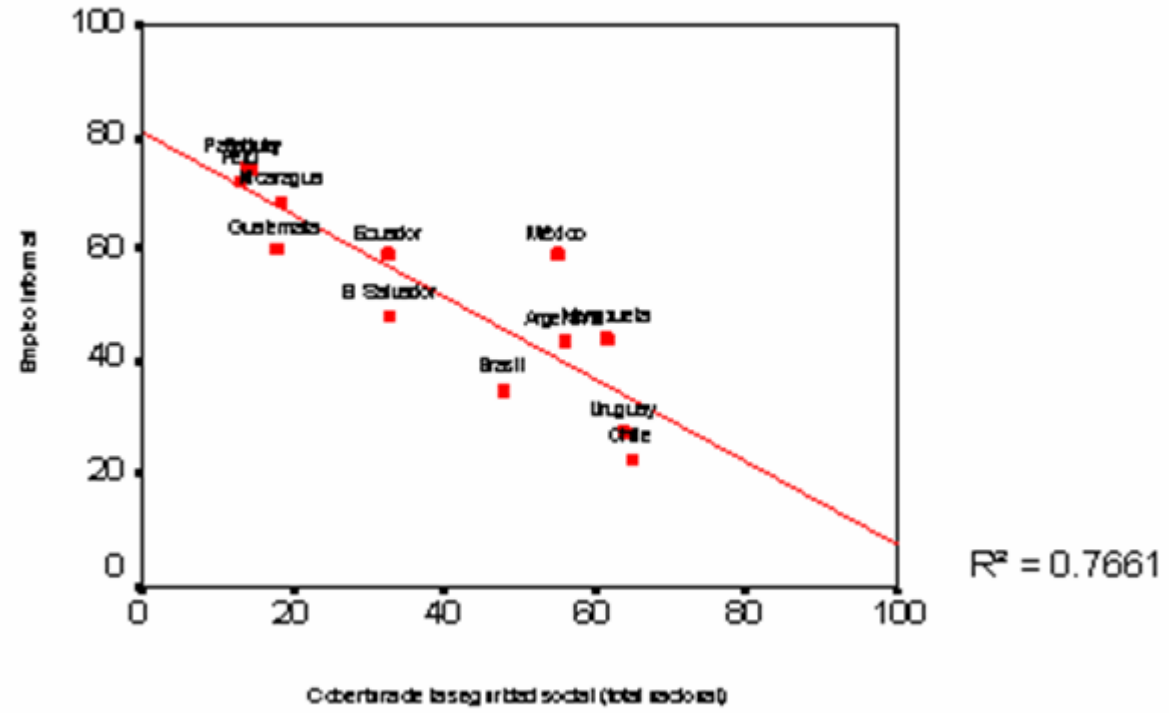
INFORMALIDAD LABORAL

- 50% de fuerza de trabajo en sector informal
- Afecta a pensiones por dos vías:
 - Reduce contribuciones
 - Comportamientos oportunistas debilitan regímenes contributivos
- Informalidad en contexto de mayor rotación:
 - Menor proporción de trabajadores reunirán requisitos para pensión contributiva
 - Menor acumulación de fondos en regímenes de capitalización

INFORMALIDAD LABORAL Y PROTECCION SOCIAL EN PENSIONES

0011

Relación entre el empleo informal y la cobertura de protección en seguridad social -total nacional- alrededor del año 2000



Fuente: Empleo informal (Banco Mundial, 2007) y cobertura con protección en seg. social (© CEPAL 2005).

ROL DE LA FAMILIA

- Rol tradicional de solidaridad intrafamiliar para compensar deficiencias de sistemas de pensiones
- Papel de la familia expresado en convivencia, explotación de la mujer
- Tendencias:
 - Mayor autonomía femenina
 - Cambios en estructura familiar
- En el futuro, familias más pequeñas no aceptarán fácilmente hacerse cargo de adultos mayores durante largos años
- Demanda por autonomía femenina y de adultos mayores como parte de individuación característica de la modernidad

TENDENCIAS DE LARGO PLAZO INCIDEN DE MODO DIFERENTE SOBRE SISTEMAS DE PENSIONES

Proyección de demandas sobre gasto social

	Educación		Salud		Pensiones		Total	
	2005	2030	2005	2030	2005	2030	2005	2030
Brasil	2.59	2.69	3.87	4.89	10.74	23.37	17.21	30.96
Chile	3.74	2.42	2.76	2.89	2.82	5.04	9.31	10.35
Costa Rica	5.46	4.28	5.37	5.76	3.83	9.07	14.66	19.12
Paraguay	2.10	2.42	0.96	1.35	1.24	2.78	4.30	6.55
México	3.63	1.84	2.47	1.74	1.30	1.65	7.40	5.24
Uruguay	3.05	2.47	1.42	1.45	15.02	18.05	19.48	21.96

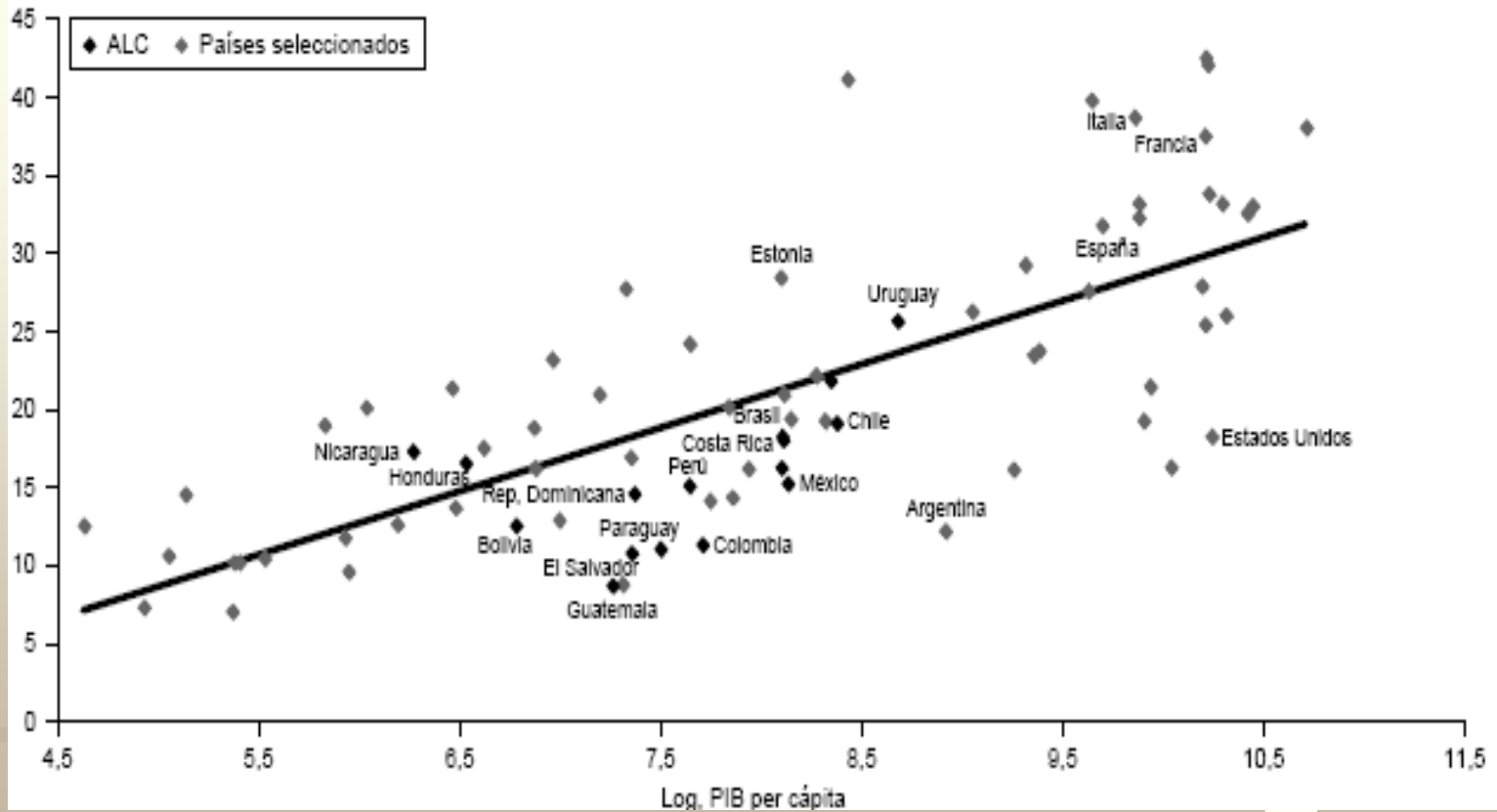
RESPUESTA POSIBLE

- Sistemas multipilar, ejemplo en reforma previsional en discusión en Chile
- Rol de cada pilar:
 - Capitalización: acumulación, sostenibilidad financiera
 - No contributivo: prevención de pobreza en la vejez
 - Voluntario: esfuerzo personal, concertación social
- Cambio en modelo implícito de la seguridad social:
 - De: extensión del mercado del trabajo, male breadwinner
 - A: sistemas universales, orientados a población total de adultos mayores
- Desafíos:
 - Financiamiento fiscal
 - Formalización laboral
 - Gobernabilidad de cuasimercados

BENEFICIOS NO CONTRIBUTIVOS: EL PROBLEMA TRIBUTARIO

Total de ingreso fiscal en comparación con el ingreso per cápita

Ingreso fiscal total (% del PIB)



ROLES DEL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO EN SISTEMAS MIXTOS DE PROTECCION SOCIAL

- Estado:
 - Universalidad básica
 - Formación de cuasimercados, promoción de competencia
 - Reaseguro
 - Beneficios complementarios
- Privados:
 - Liquidez
 - Sostenibilidad financiera, equilibrio actuarial
 - Eficiencia y transparencia en gestión
- Articulación de ambos roles involucra importantes desafíos para relación agente-principal

PENSIONES Y PROTECCION SOCIAL

- Sistemas de pensiones cubren el riesgo más seguro pero de más largo plazo; incentivos débiles a soluciones individuales
- Disyuntiva habitual en seguridad social: ¿agrupar o independizar?
- Independizar beneficios perjudica inevitablemente al sistema de pensiones
- Necesidad de estructurar “paquete” que responda a distintos perfiles de riesgo, convoque a diversos actores
- Estructurar paquete en función de principales riesgos sociales
- Incentivar y facilitar incorporación de independientes, informales, microempresas