La cobertura de los programas de protección económica de los adultos mayores en América Latina: Desafíos y experiencias

Rafael Rofman
Especialista Líder en Protección Social
Oficina Regional para América Latina y el Caribe -- Banco Mundial

Seminario "Políticas Públicas, inclusión social, competitividad y su articulación con el Presupuesto Público con enfoque de resultados"

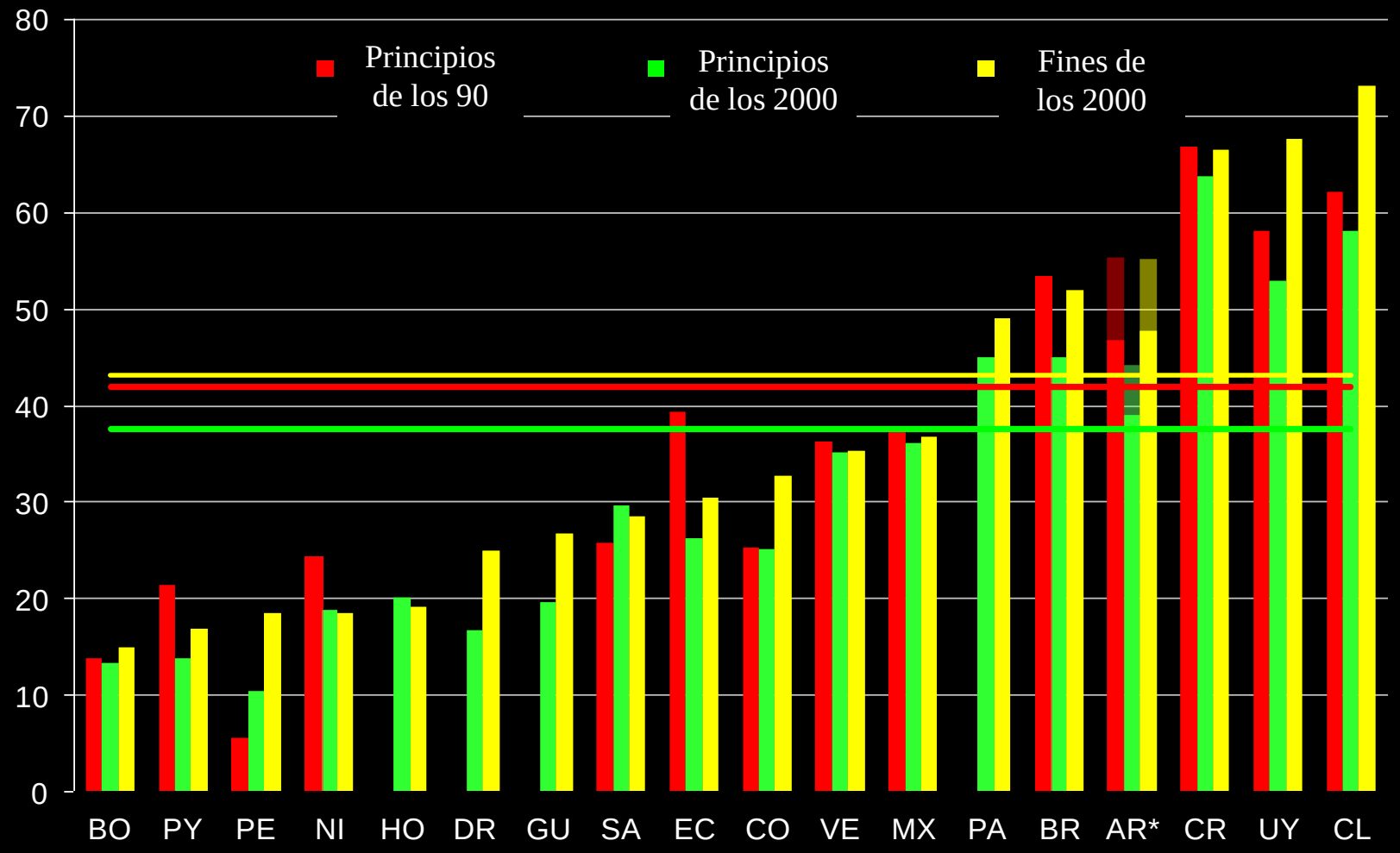
Lima, 5 de Diciembre de 2011

Agenda

- La cobertura de los sistemas de pensiones tradicionales y su relación con la pobreza
- El debate actual y las visiones alternativas
- Algunas experiencias relevantes
- Conclusiones

Cobertura de trabajadores activos

(% de la fuerza de trabajo contribuyendo a la SS)

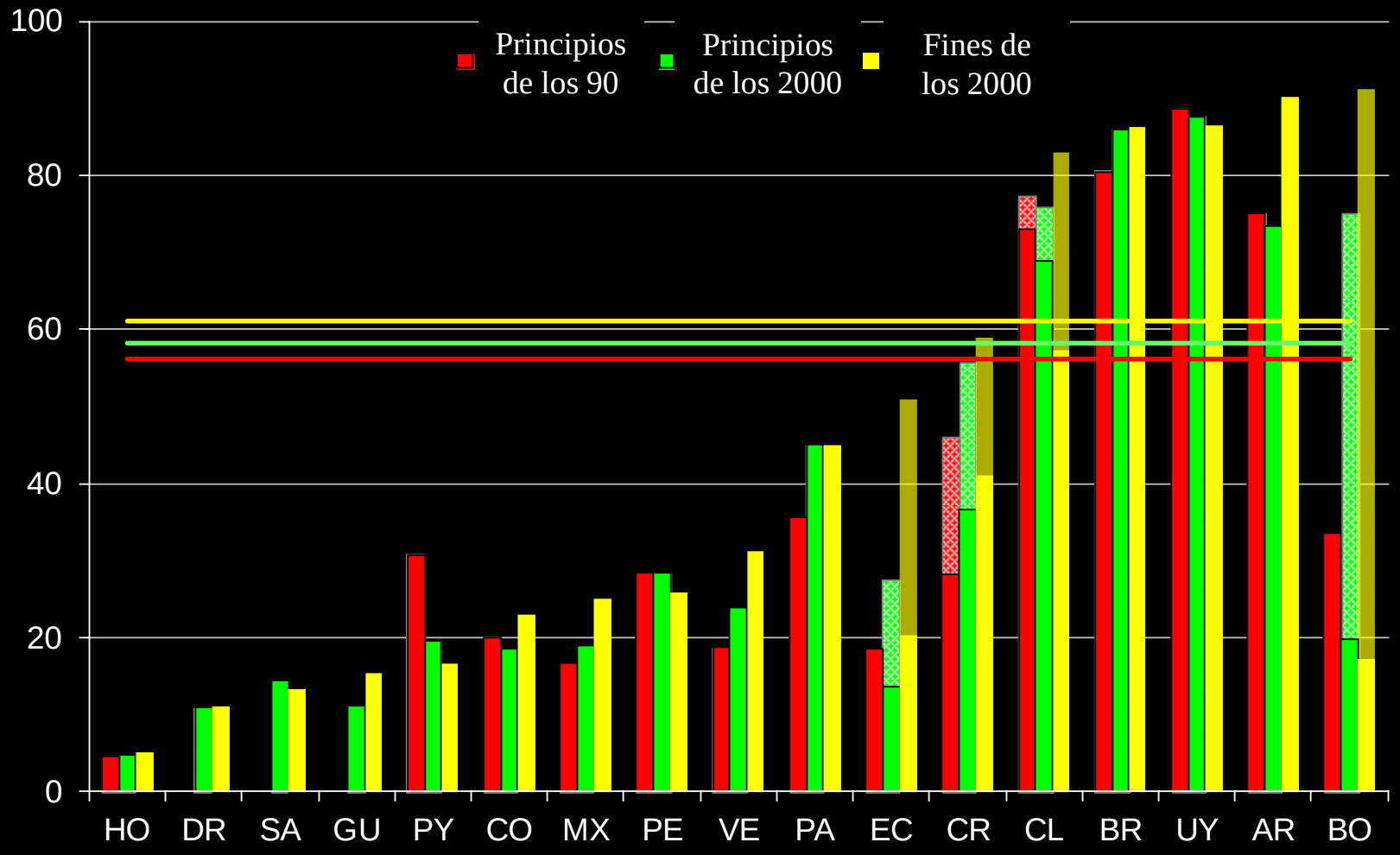


Nota: (*) los datos para trabajadores independientes son estimados

Fuente: Rofman y Oliveri (2011)

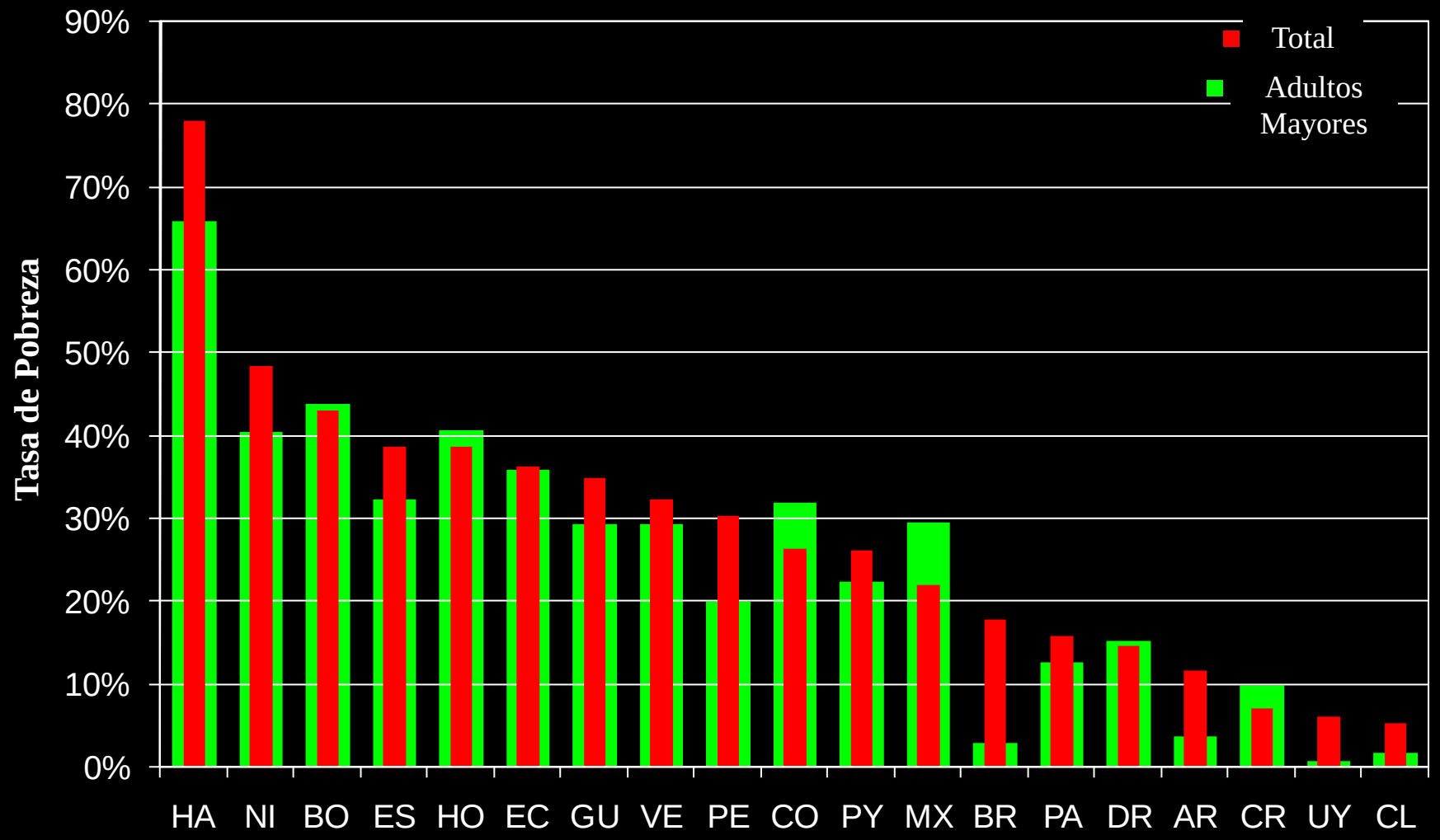
Cobertura de los adultos mayores…

(% de la población de 65 años y más recibiendo beneficios)



Fuente: Rofman y Oliveri (2011)

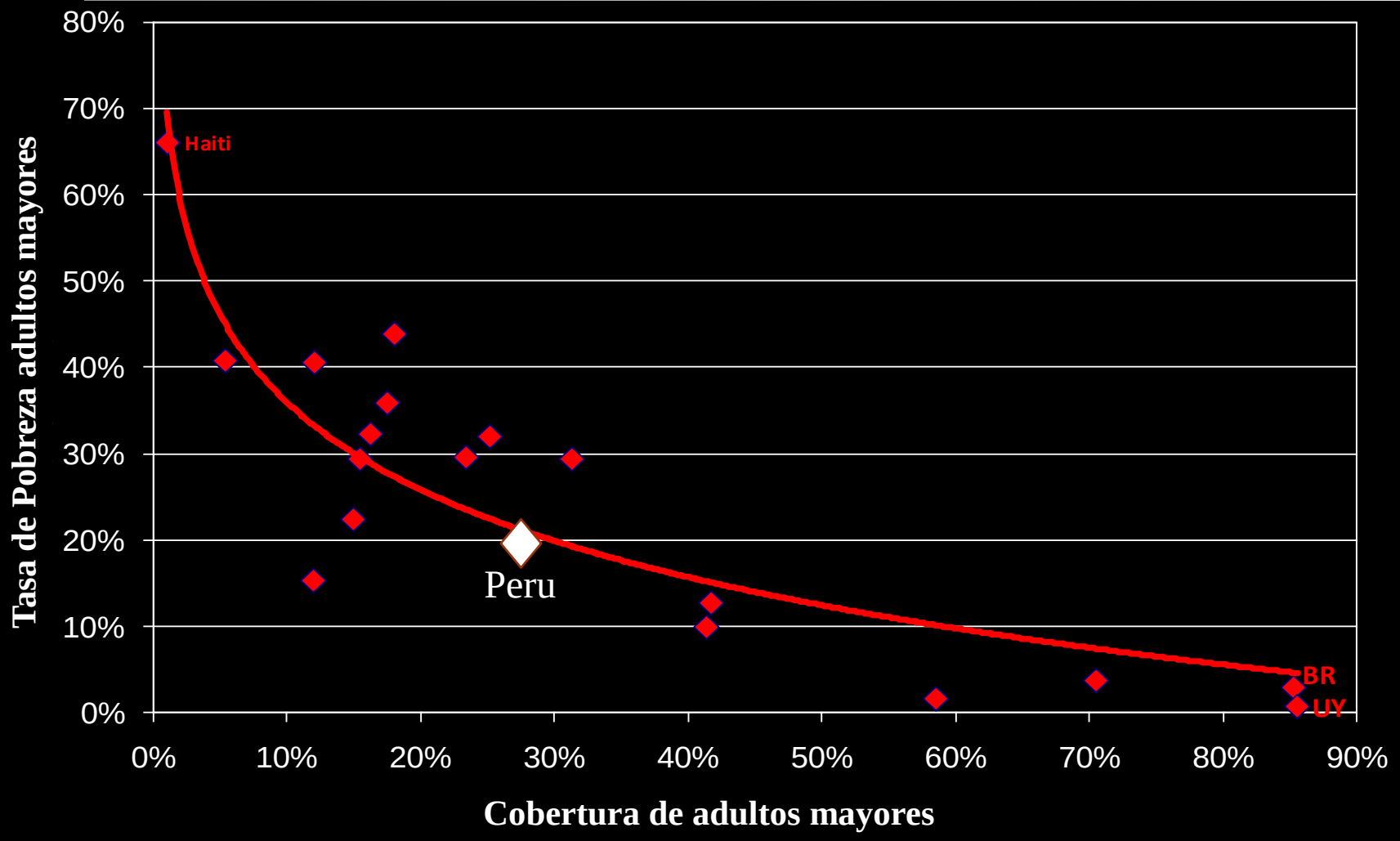
Tasas de Pobreza *(total y adultos mayores)*



Fuente: Gasparini et al (2007)

Cobertura y pobreza en adultos mayores

(% de la población 65+ recibiendo beneficios vs. pob. 65+ pobre)



Fuente: Rofman, Lucchetti y Ourens (2008), Gasparini et al (2007)

Entonces…

- Alta heterogeneidad en cobertura y pobreza
- Asociación entre alta cobertura y baja pobreza
- No podemos simular que pasaría sin pensiones, pero los datos indican que tienen un rol muy importante

Tendencias: Estrategias alternativas

- En toda la región, creciente preocupación por la cobertura insuficiente.
- Búsqueda de expansión a través de tres mecanismos:
  - Aumento de participación en esquemas contributivos
  - Facilidades para acceder a beneficios contributivos
  - Beneficios no contributivos

Participación en esquemas contributivos

- La estrategia depende del diagnóstico:
  - Si la participación es baja por falta de incentivos
    - Matching contribution (CO, MX)
    - Mas transparencia y eficiencia
    - Reducción de tasas de contribución y trámites (monotributo?)
  - Si la participación es baja por malos controles
    - Aumentar supervisión e inspecciones
    - Integrar sistemas de información

Acceso a beneficios facilitado

- Reducción de requisitos
  - Razonable en algunos casos (UY redujo el mínimo de 35 a 30 años)
  - Beneficios proporcionales (implícitos en sistemas de capitalización)

- Retiro anticipado
  - No impacta en la cobertura en el mediano y largo plazo, pero mejora situaciones particulares en el corto plazo

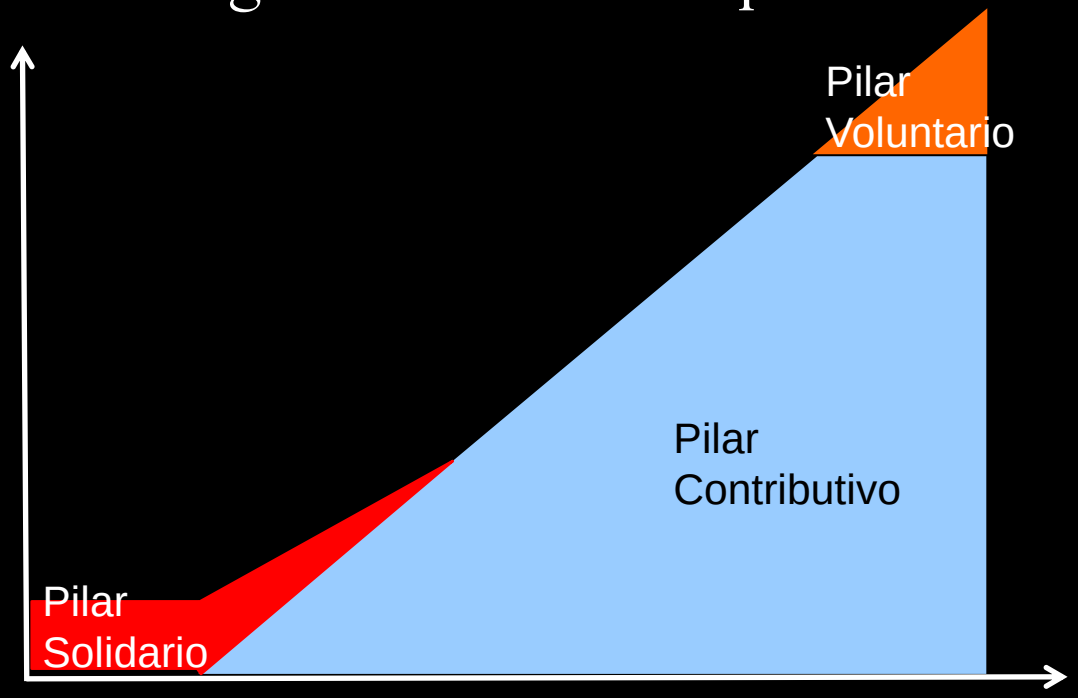
Beneficios no contributivos

- Si se focalizan a los más necesitados
  - Costo sostenible fiscalmente
  - Impacto menor (4% en Chile, 3% en Argentina a principio de los 90s)
- Si se busca universalidad
  - Problemas de incentivos
  - Restricciones fiscales
- El desafío: Encontrar opciones equilibradas

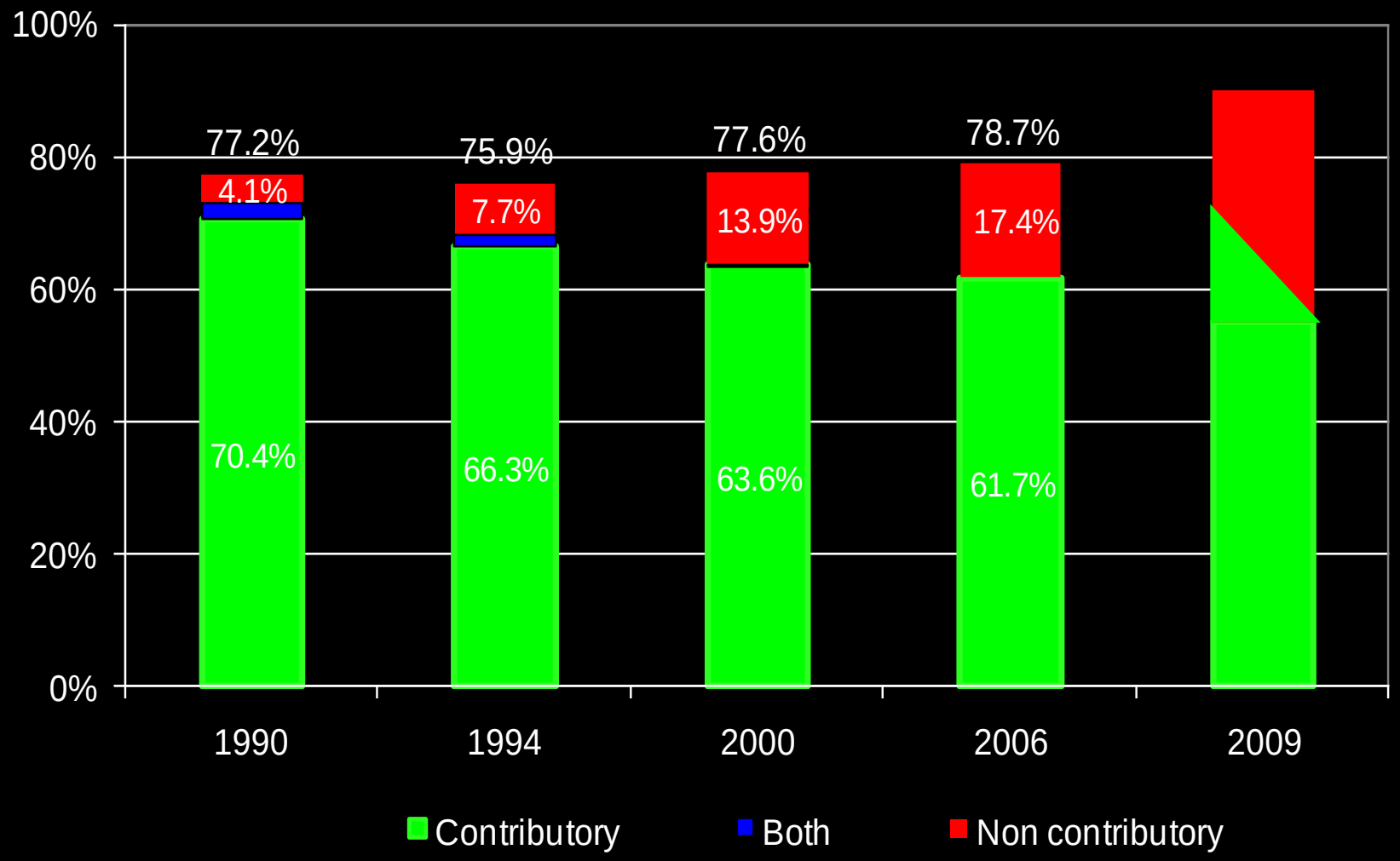
- EXPERIENCIAS RECIENTES

Chile: Complementando un nivel alto de cobertura

- Integra los sistemas contributivo y no contributivo
  - Ofrece una pensión básica a casi todos (60% más pobre)
  - Pensión básica se reduce al aumentar los recursos propios
  - Participación obligatoria de los independientes



Chile: Complementando un nivel alto de cobertura

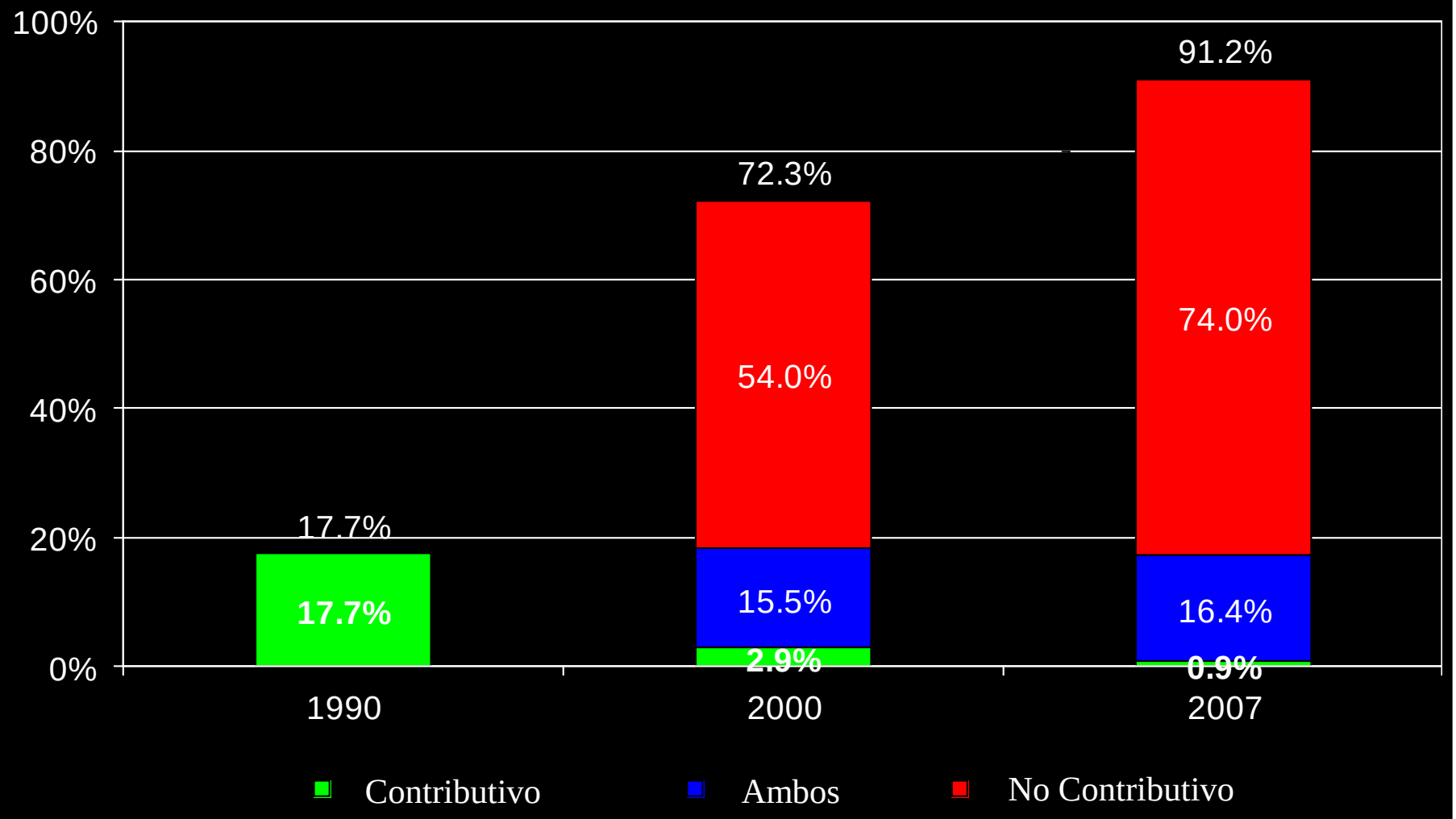


Fuente: Rofman y Oliveri (2011)

Bolivia: Beneficio Universal bajo

- Bonosol (1996), después Bolivida, ahora "Renta Dignidad"
- Beneficio universal para los mayores de 65 (ahora 60)
- Muy bajo monto original (~US$150/año), ahora US$350
- Superposición con esquema contributivo (desde 2008, se reduce un 25% para los que tienen una pensión)
- Financiado con fondos específicos:
  - Originalmente, rentabilidad de las grandes empresas privatizadas
  - Ahora, con impuestos al gas, rentabilidad y, si es necesario, fondos públicos

Bolivia: Beneficio Universal

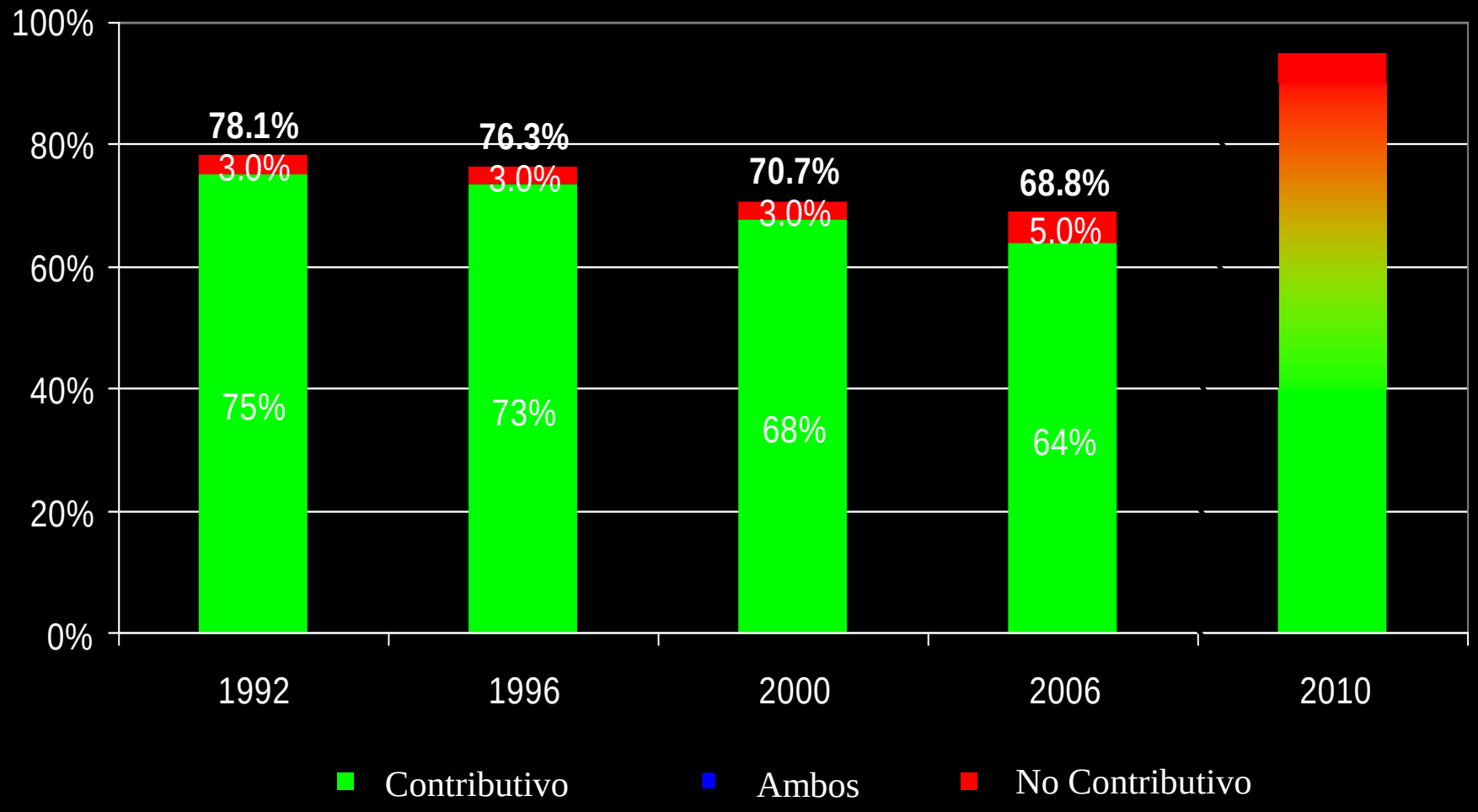


Fuente: Rofman y Oliveri (2011)

Argentina: Un planteo novedoso

- Régimen temporal para trabajadores independientes para pagar contribuciones atrasadas
  - Una vez que la deuda se calcula y el primer pago se completa, el trabajador puede pedir la jubilación si su edad es suficiente
  - Ya retirado, los pagos por la deuda son retenidos de los beneficios (hasta un 20% del beneficio)
  - En consecuencia, el sistema es, en la práctica, un esquema proporcional, aunque limitado en el tiempo (sólo válido para años previos a 1994)

Argentina: Moratoria



Fuente: Rofman, y Oliveri (2011)

Conclusión

- La cobertura es aún un desafío en América Latina, especialmente en países con alta pobreza
- Las políticas orientadas a aumentar la participación y facilitar el acceso a beneficios son interesantes, pero parecen tener poco impacto
- Los esquemas no contributivos son más efectivos, pero también más caros
- El desafío es encontrar un equilibrio entre equidad y sostenibilidad