

TEMAS SELECTOS DE PENSIONES:

TENDENCIAS, REFORMAS
RECIENTES Y OTROS
ASPECTOS RELEVANTES



NOTA DE
POLÍTICA PÚBLICA

2020 - 01

Nota de Política Pública 2020-01
FUNDEF - Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.
www.fundef.org.mx

Los errores, opiniones, omisiones e imperfecciones son únicamente responsabilidad del autor y no reflejan el punto de vista ni la visión de FUNDEF o las instituciones donde laboran.

 www.fundef.org.mx

 @Fundef

 /Fundef.AC

© D. R. 2020, FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS-FUNDEF, A. C.
Camino a Santa Teresa No. 930, Col. Héroes de Padierna. C.P. 10700, Alc. Magdalena Contreras, Ciudad de México.

01

INTRODUCCIÓN



I INTRODUCCIÓN



El debate público sobre temas de pensiones en el Mundo no ha sido estático. Conforme han cambiado las condiciones subyacentes al régimen se han tenido que plantear nuevos problemas y pensar en formas de atenderlos. Este trabajo presenta algunas temáticas que hoy son relevantes en la evolución de los Sistemas de Pensiones.

El ejemplo típico de coyuntura que va cambiando es el de envejecimiento poblacional y su impacto en las pensiones. Las características de la población se han modificado de manera radical desde que empezaron los primeros Sistemas de Pensiones a finales del Siglo XIX. Variables como la esperanza de vida y la cantidad de gente que llega al retiro son totalmente distintas.

En su concepción original estos Sistemas eran una red de protección para un grupo limitado de personas que llegaban a una edad mayor. Hoy la mayoría de la población en los países desarrollados y en desarrollo cumplen los 60 años. El porcentaje varía entre países pero se ubica alrededor del 85%. La implicación para las pensiones es que casi todos necesitarán de un ingreso en la vejez.

Lo anterior ejemplifica como la revisión, el señalamiento de problemáticas y buscar una adaptación continua son necesarios en la temática de pensiones en todo el Mundo.



En este trabajo se identifican una serie de temas que hoy se deben estudiar para adecuar y modernizar los Sistemas de Pensiones. Incluyen aspectos de diseño y objetivo de política pública, de tendencias demográficas, de situación en otros países y relacionados con cambios en el mercado laboral

En el Capítulo II se plantea la disyuntiva fundamental relacionada con la política pública de pensiones. Tiene que ver con el deber ser del Sistema: las pensiones deben ser justas o el Sistema debe ser sostenible.

En el Capítulo III se presenta un análisis de las tendencias de envejecimiento poblacional a nivel Mundial y de los aspectos que ante esta realidad hoy se deberían considerar en el diseño de los Sistemas de Pensiones para hacerlos incluyentes.

En el Capítulo IV se estudia evidencia sobre tendencias de cambios en las reglas de los Sistemas de Pensiones alrededor del Mundo.

En el Capítulo V se presentan tres temas que hoy son muy relevantes dados los cambios que están sucediendo en el mercado laboral y los cambios en el comportamiento de los adultos mayores.

02

DISYUNTIVA FUNDAMENTAL SOBRE LOS SISTEMAS DE PENSIONES: JUSTOS O SOSTENIBLES



DISYUNTIVA FUNDAMENTAL SOBRE LOS SISTEMAS DE PENSIONES: JUSTOS O SOSTENIBLES

Hay dos modelos de Sistema que en su versión más pura se ubican en los lados opuestos del espectro. Lo anterior se muestra en el siguiente Esquema.

Esquema II.1 Espectro de Modelos Tradicionales de Pensiones



Fuente: Elaboración propia

En un extremo, los Sistemas de Contribución Definida transfieren todos los riesgos al trabajador. Este tipo de esquemas son un Sistema de Ahorro para el Retiro. El Gobierno se hace a un lado en lo que es la obligación del pago de las pensiones. Este enfoque privilegia el equilibrio y sostenibilidad fiscal.

El concepto de equidad en este modelo esta implícito en los parámetros del Sistema. Si la cuota es baja no hay manera que el trabajador tenga un buen monto de ahorro y por lo tanto un buen retiro. Si el mercado laboral es rígido y no hay una participación

continua, el tiempo durante el que se ahorra se ve interrumpido afectando su monto total al final de la vida laboral.

La descripción anterior deja en claro que el ahorro total depende en buena medida del comportamiento del trabajador.

Otro problema paramétrico se relaciona con las tendencias demográficas de la población. La gente está viviendo más tiempo. Esto implica un mayor número de años en retiro que a mismo ahorro te da una menor pensión.

Hay dos resultados posibles en el Sistema de Contribución Definida cuando los parámetros son adecuados. Para los individuos que se comportan bien el Sistema funciona de manera razonable y para el resto no. En este último caso el impacto para el Gobierno no es financiero sino político. Se tiene un esquema sostenible financieramente pero el marco legal no cubre con las necesidades para las que fue creado. Es decir, se trata de un Sistema sostenible pero que no es justo.

Se han buscado variantes para tratar de mitigar el problema anterior. Estas incluyen modalidades como definir una garantía a través de una pensión mínima para lograr un balance entre equidad y sostenibilidad fiscal.

En el otro extremo están los Sistemas de Beneficio Definido. Tienen ventajas para los trabajadores ya que les da certeza en cuanto al pago de su pensión pero el Gobierno asume todos los riesgos con un impacto en las finanzas públicas.

Este tipo de esquemas es sensible a como se calibran los parámetros y al balance resultante entre contribuciones y beneficios. Un Sistema con parámetros adecuados y beneficios razonables puede tener la característica de ser justo y sin tener un problema grave de sostenibilidad.

Cuando los Sistemas son muy generosos con los participantes surgen varios problemas.

La generosidad se puede explicar, por ejemplo, cuando los trabajadores tienen una remuneración competitiva de mercado y además tienen derecho a una pensión con condiciones que le mantienen su nivel de ingreso.

El primer problema de un Sistema mal calibrado es el de falta de sostenibilidad fiscal. Un Sistema con gran subsidio se caracteriza porque los beneficios son significativamente mayores a las contribuciones.

El segundo problema es que un grupo de la Sociedad se está llevando un beneficio por el que otros pagan generando inequidad entre segmentos de la población. A este tipo de arreglos no se les puede calificar como justo.

Dos ejemplos de este tipo de Sistemas que no son sostenibles y que son un privilegio para unos cuantos son el de trabajadores de PEMEX y el de trabajadores propios del IMSS.

En estos casos, que los trabajadores perciben remuneraciones adecuadas por su trabajo y además tienen una alta pensión se considera un beneficio no proporcional ya que otros trabajadores en México no tienen ese beneficio.

Para solucionar las problemáticas inherentes a Sistemas sostenibles hay que hacer que estos esquemas tengan un balance actuarial razonable.

Hoy se aprecia que los Sistemas de Pensiones en el Mundo buscan posicionarse menos en los extremos que se describieron: el Gobierno no participa o el Gobierno subsidia en exceso.

Sin embargo, hay que reconocer que salirse de esquemas de alto privilegio como lo dos ejemplos que se mencionaron anteriormente genera mucha resistencia. Esto lo hemos visto en México y en otros

países del Mundo como Francia. Cuesta mucho trabajo adoptar modalidades para moverse a un justo medio en el que se da un balance entre lo fiscal y lo justo.

En los Capítulos III a V de este trabajo se presentan algunos de los temas que se discuten actualmente respecto de aspectos pensionarios y como se deben considerar dentro de la concepción de tener un equilibrio entre lo social y lo fiscal.

03

TEMAS QUE HAY QUE VOLVER
A PENSAR SOBRE EL RETIRO





TEMAS QUE HAY QUE VOLVER A PENSAR SOBRE EL RETIRO

Es una realidad que las sociedades están envejeciendo alrededor del Mundo. El fenómeno no está sucediendo de manera homogénea. Todos los países están pasando por el mismo proceso pero con grado de avance y velocidad de convergencia distintos.

En un lado del espectro están países como Japón, Italia y Corea que envejecen de manera acelerada con un elevado porcentaje de la población mayor a 65 años.

China con su política de un solo hijo detonó un proceso de control de natalidad en el que una de las consecuencias será el envejecimiento poblacional. Hoy están en una etapa de menor avance que los tres países anteriores, pero es cuestión de tiempo para que los alcance.

El fenómeno de envejecimiento poblacional está por llegar a otro tipo de países entre los que está México. Nuestro país perderá en los próximos años el llamado "bono demográfico" que caracteriza a varios de los países en desarrollo.

La nueva realidad alrededor del Mundo será tener un mayor porcentaje de la población mayor a 65 años. Esto es un problema para los Sistemas de Pensiones respecto de cómo diseñar una política pública que

de un trato equilibrado entre las distintas generaciones.

El reto es dar seguridad financiera a un mayor número de pensionados que sera creciente en el tiempo. El esquema debe ser sustentable para que las generaciones más jóvenes no asuman todo este costo. Dicho de otra manera, la carga de las pensiones se debe asignar entre las distintas generaciones

La carga de las pensiones actuales no puede recaer de manera permanente en las generaciones más jóvenes porque cada vez menos personas tendrían que pagar lo de más personas. Este costo intergeneracional puede llevar a inequidades importantes.

Los países en desarrollo tienen la oportunidad de aprender de las buenas y de las malas experiencias de países desarrollados así como de sus errores. En el caso de algunos países Europeos crearon esquemas muy generosos y está resultando un problema el pago que las generaciones actuales tienen que hacer.

Por lo tanto, el tema del retiro se tiene que pensar para la estructura de la sociedad actual y futura. Se requiere de un cambio de paradigma ya que las nuevas generaciones no van a ser suficientes en número para mantener a los viejos.

La visión actual en el Mundo respecto de las pensiones es que la vida es lineal. El ciclo de vida se piensa secuencial en el que la gente se educa, trabaja y luego se retira. En este modelo los de en medio subsidian a los otros dos grupos.

Sin embargo, la secuencia anterior está cambiando. Por ejemplo, relacionado con la primera etapa, la educación ya no es de por vida. Hoy es común que las capacidades se queden rezagadas. Por lo mismo, se requiere de educación continua y del desarrollo de nuevas capacidades.

Respecto de la segunda etapa, cada vez hay más nuevas formas de trabajo que ya no se dan dentro del modelo actual de relación laboral entre patrón y trabajador.

Otros datos revelan cambios de comportamiento en el modelo del ciclo de vida respecto de la etapa de trabajo. Se está buscando extender por más tiempo en algunos lugares.

A pesar de que las condiciones del retiro están establecidas en el marco legal, hay un grupo de trabajadores que deciden seguir siendo productivos. Para los mayores a 65 años en países desarrollados está aumentando el porcentaje de este grupo que trabaja de tiempo parcial. Respecto de nuevas formas de trabajo, para las mujeres en Asia está aumentando el porcentaje que trabaja de tiempo parcial.

En síntesis, hay que repensar las distintas etapas de la vida, incluyendo la de retiro. Se tiene que hacer de una manera más flexible y diferente a lo que se había definido para los Sistemas de Pensiones.

Además, hay que entender mejor aspectos como la dinámica poblacional. Un factor que está influenciando la evolución del envejecimiento en el Mundo es que la tasa de fertilidad de las mujeres ha venido disminuyendo. La mayoría de las regiones se ubican en una tasa por debajo de 2 y solo África sigue teniendo una tasa mayor.

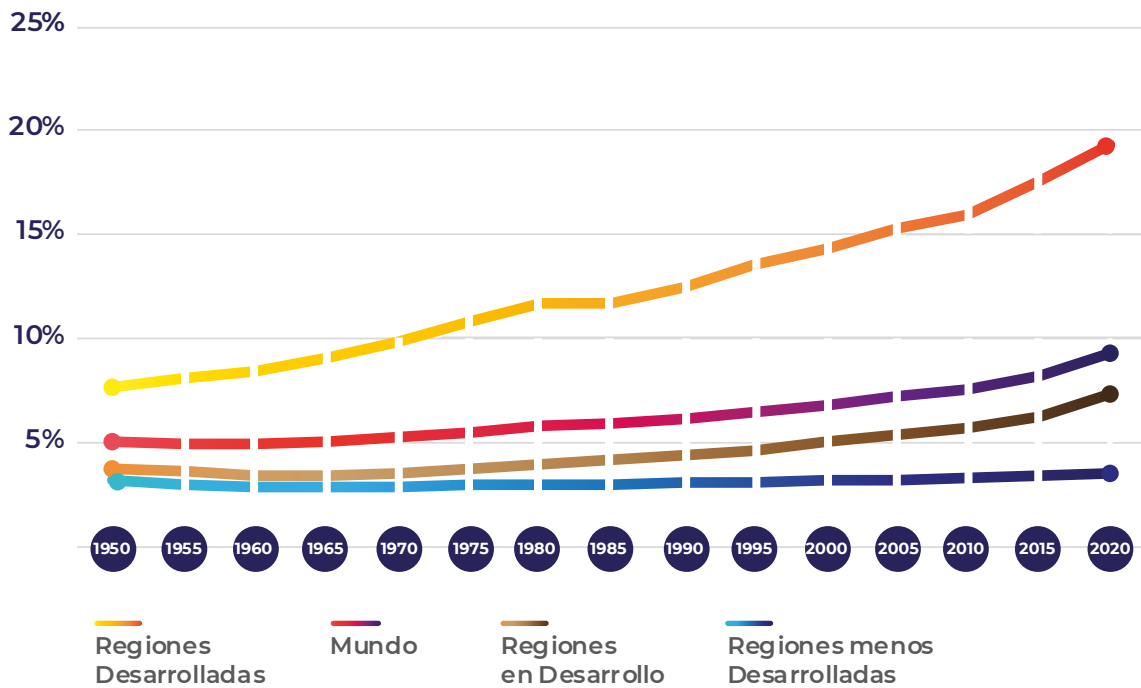
La combinación de una menor tasa de fertilidad, con una baja mortalidad infantil y con que la población en promedio está viviendo más tiempo hacen que la estructura de la población este cambiando para volverse vieja. Esto se refleja en que la proporción de personas de 65 años y mayores en la población total va en aumento.

En las siguientes gráficas se aprecian dos fenómenos. El primero, es que dicha proporción ha venido creciendo en el tiempo. El segundo, es que eventualmente se logrará una convergencia entre los países desarrollados y los que están en desarrollo. Esto último implica que eventualmente dicha realidad llegará a economías como la de México.

En la **Gráfica III.1** se observa como desde 1970 se ha dado de una manera gradual en el Mundo el envejecimiento poblacional. En las regiones desarrolladas el fenómeno viene desde 1950 y ha sido más o menos continuo.

En las regiones en desarrollo el fenómeno empezó 30 años después y en las economías menos desarrolladas prácticamente no ha iniciado.

Gráfica III.1 Envejecimiento Economías del Mundo

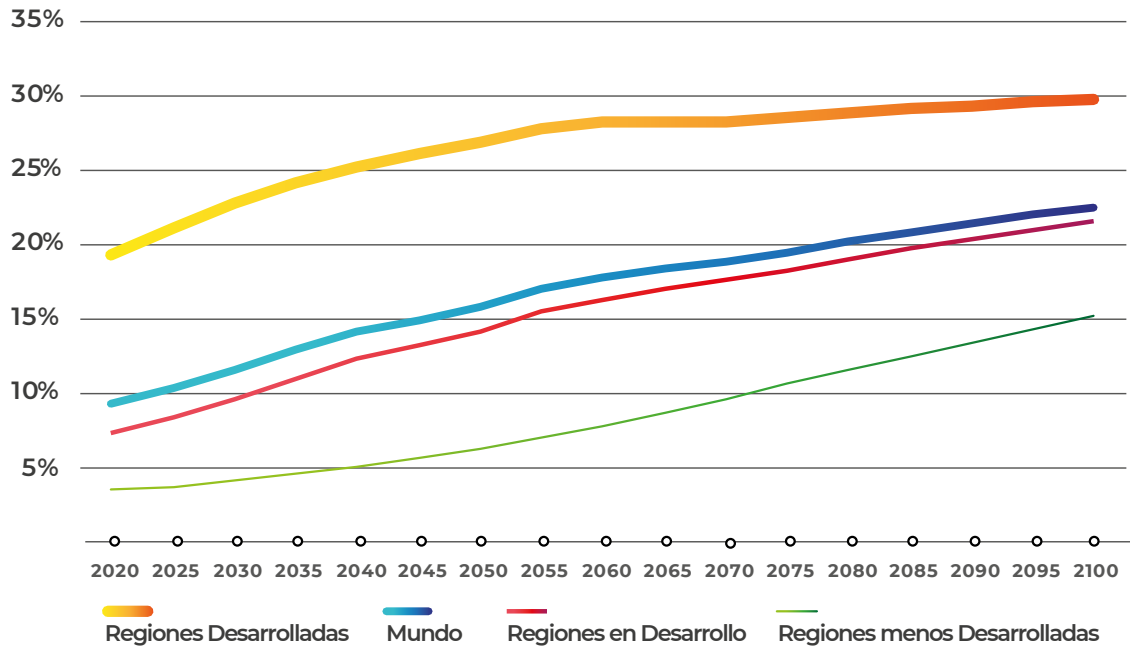


Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas.

Lo que se espera para los próximos 80 años es que el proceso continúe. En las regiones desarrolladas el indicador llegará a estabilizarse alrededor de un 30%.

Las economías en desarrollo entre 2060 y 2070 tendrán los niveles que hoy se ven las regiones desarrolladas.

Gráfica III.2 Envejecimiento Esperado Economías del Mundo



Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas.

Los datos dejan en claro que el envejecimiento poblacional es real y que continuará en las próximas décadas. Lo importante es entender cual es la implicación de este contexto para las pensiones.

A continuación, se presenta un Esquema con valores actuales y prospectivos de distintas variables relacionadas con los Sistemas de Pensiones para una muestra de países de la OCDE. Posteriormente, se

hace una descripción de cuatro de los países de la muestra.

Es evidente que el promedio de los indicadores para los países de la muestra son consistentes con la narrativa del capítulo: la proporción de la población de 65 y mayores crecía, mayor esperanza de vida y mayor edad de retiro promedio. En cuanto al costo fiscal promedio, es interesante como se mantiene lo que indica que se espera que los países tendrán un comportamiento divergente.

Esquema III.1 Tendencias desfavorables Pensiones Promedio OCDE



Fuente: elaboración propia con datos de "Rethinking Retirement".

Los casos particulares de los países revelan que las circunstancias son diferentes a lo que se muestra en el promedio. Los comportamientos son diferenciados.

Para ilustrar como los promedios pueden ocultar información se presenta un ejemplo. En 2018 la edad promedio de retiro para un trabajador de un país de la OCDE que entró a los 22 años era de 63.5 años para mujeres y 64.2 años para hombres. Las edades más bajas son en Turquía con 48 y 51 años respectivamente. La mayor edad es de 67 años. Esta aplica en Islandia y en Noruega para todos y en Israel e Italia para los hombres. La diferencia más grande entre

hombre y mujer es de 5 años en Austria e Israel.

Respecto de los países específicos, para el caso de Chile el porcentaje de la población mayor a 65 años como proporción de la población en etapa laboral es de un 20%. Esto va a cambiar a 55% en 2060. La esperanza de vida condicional a que se cumplen los 65 años es de 18.2 años y subirá a 23 años para 2060, lo que lleva a vivir un mayor tiempo en retiro. El PIB per capita es cercano a los 15 mil dólares. Se esperan tasas de reemplazo del 40% y una cobertura del 79% de los adultos mayores. El gasto público de pensiones se estima que llegará a 4% del PIB en 2050.

Para el caso de China el porcentaje de la población mayor a 65 años como proporción de la población en etapa laboral hoy es de un 19%. Esto va a cambiar a 58% en 2060. La esperanza de vida condicional a que se cumplan los 65 años es de 14.7 años y subirá a 20.2 años para 2060. El PIB per capita es alrededor de los 12 mil dólares. Se esperan tasas de reemplazo del 75% con una cobertura del 100% de los adultos mayores. El gasto público de pensiones se estima que llegará a 10% del PIB en 2050.

Para el caso de Alemania el porcentaje de la población mayor a 65 años como proporción de la población en etapa laboral es de un 37%. Esto va a cambiar a 60% en 2060. La esperanza de vida condicional a que se cumplan los 65 años es de 18.3 años y subirá a 22.8 años para 2060. El PIB per capita es cercano a los 60 mil dólares. Se esperan tasas de reemplazo del 50% y con una cobertura del 100% de los adultos mayores. El gasto público de pensiones se estima que llegará a 12% del PIB en 2050.

Para el caso de Japón el porcentaje de la población mayor a 65 años como proporción de la población en etapa laboral es de un 52%. Esto va a cambiar a 83% en 2060. La esperanza de vida condicional a que se cumplan los 65 años es de 19.9 años y subirá a 23.8 años para 2060, lo que implica vivir un mayor tiempo en retiro. El PIB per capita es alrededor de los 47 mil dólares. Se esperan tasas de reemplazo del 40% y una cobertura del 100% de los adultos mayores.

El gasto público de pensiones se estima que llegará a 10% del PIB en 2050.

De los párrafos anteriores queda claro que los países tienen condiciones y tendencias distintas. Hoy resaltan las diferencias que hay en la estructura de la población con dos países relativamente jóvenes, uno viejo y el otro muy viejo. Es interesante como las brechas entre los tres primeros países se cerrarán de manera importante los próximos 30 años.

Tres son Estados de bienestar donde se cubre a todos los adultos mayores, aunque hay diferencia entre lo que se otorga como beneficio. Parece que China es una excepción con una alta tasa de reemplazo siendo que para la mayoría se ubica alrededor del 50%.

Otro aspecto es la presión fiscal que se va a generar por los regímenes de pensiones alrededor del Mundo. El costo para Alemania y para Japón es muy alto al igual que China. Por su modelo de pensiones, el caso de Chile tiene un menor costo fiscal que está por debajo de los niveles de esos países.

Buena parte de los Sistemas y sus condiciones generan presión fiscal desde hace algunos años. Por ello, una tendencia es salir del modelo tradicional de beneficio definido con parámetros que no son actuarialmente equilibrados y que dan beneficios muy superiores a las contribuciones.

En la búsqueda por tener un marco conceptual para los Sistemas de Pensiones, se propuso desde hace algunos años por diversos autores tener una estructura integral de modelo. Uno de los objetivos es hacerlos incluyentes al tratar de lograr una cobertura total. Plantean un modelo con diferentes componentes.

✔ El primero es un componente de tipo universal para todos los ciudadanos que lo financia el Estado. Este es un componente de beneficio definido.

✔ El segundo es un componente con un beneficio que deriva de la participación en el mercado de trabajo formal. Las reglas y los beneficios se establecen en las leyes o en otro tipo de disposiciones. En este componente pueden existir distintas modalidades pero la idea general es que sea una prestación que deriva del trabajo en el sector formal.

✔ El tercer componente es uno en el que cada individuo se ocupa en parte de su ingreso en el retiro. Lo hace por medio de su ahorro y a través de la industria de servicios financieros.

Como se aprecia, cada uno de los componentes tiene una naturaleza distinta. El modelo descrito anteriormente se presenta de manera conceptual en el siguiente Esquema.

Esquema III.2 Representación Conceptual del Modelo

Visión Integral Sistema Pensiones



Fuente: elaboración propia.

Dado que el Estado paga el primer componente, la principal preocupación es una de sostenibilidad fiscal. El beneficio se debe definir por las tendencias demográficas de largo plazo en los países y su impacto en el presupuesto. La evidencia ha demostrado que el tiempo de pagar el monto mayor llega y tiene un impacto significativo para el Gobierno.

Dado que este beneficio es para toda la población, otro aspecto importante a cuidar al definirlo es el impacto en la estructura del mercado laboral. Es decir, en el tamaño de la parte formal y la informal.

En cuanto al segundo componente, la tendencia ha sido a que los esquemas de beneficio definido sean cada vez menos y los esquemas de contribución definida cada vez más. Es un hecho que los dos tipos de modelos en su forma "extrema" no son opción.

Los modelos de beneficio definido que hoy se promueven tienden a ser actuarialmente más justos para las nuevas generaciones.

Respecto de los modelos de contribución definida no se están promoviendo esquemas en los que el trabajador se queda con todo

el riesgo porque no es justo. Se diseñan esquemas de riesgo compartido con una mezcla en su asignación y que estén acotados.

En síntesis, para ambos tipos de de arreglos hay muchas variantes y se está teniendo una convergencia a un equilibrio entre sostenibilidad y equidad.

Tienden a acabarse los regímenes no balanceados en los que el Gobierno paga todo. Esto no es sostenible fiscalmente y genera inequidades entre los grupos beneficiados y el resto de la población. Por ejemplo, en México la inequidad entre los jubilados de PEMEX y los jubilados empleados del IMSS es grandísima respecto de las pensiones del resto de la población.

El tercer componente tiene que ver con que los trabajadores asuman una responsabilidad parcial sobre su retiro. Este es un tema complejo de instrumentar con éxito ya que la evidencia en la literatura es que no es fácil que funcione bien porque requiere que el trabajador actúe.

Se piensa que los trabajadores toman decisiones racionales pero no lo hacen. El consumo hoy es más importante que tener dinero para consumo muchos años en el futuro. Autores proponen que solo con un arreglo institucional que tenga un incentivo que induzca el comportamiento deseado se podrá resolver el problema.

Evidencia de lo anterior se presenta en Thaler and Benartzi (2004). Explican que los individuos necesitan conocer la tasa optima de ahorro en los sistemas de contribución definida. Parte del problema es que no hay una "regla simple" que sea adecuada. Por lo tanto, hay un sesgo en el comportamiento privilegiando el consumo presente que se explica por la falta de auto control y por posponer decisiones no gratas. Estos factores llevan a que el nivel de ahorro sea bajo.

Respecto de cómo un arreglo institucional adecuado puede ayudar a fortalecer el tercer componente Choi, et al (2002) dan evidencia de que cuando la afiliación al sistema de ahorro voluntario es automática ayuda a los trabajadores a empezar a ahorrar para su retiro.

En síntesis, es importante la manera como se diseña el tercer componente. Debe considerarse que van a encontrar resistencia por parte de los trabajadores que no les gusta la idea de ahorrar. Dicho de otra manera, no basta con incluirlo en el esquema, hay que "empujar" este componente para que funcione.

La estructura de los tres componentes que se presentó anteriormente muestra un modelo que es integral y a la vez flexible. No se establece como debe ser cada componente. Eso depende de las circunstancias de cada país.

Hay elementos generales a considerar como que se incluya a toda la población, que no sea un modelo único para todos y que en sus componentes exista un balance entre equidad y sostenibilidad desde el punto de vista fiscal

De manera consistente con la descripción anterior, OCDE (2019) reconoce que los esquemas para dar ingresos en la vejez a la población son distintos en los países alrededor del Mundo. No hay un esquema único.

Típicamente el modelo se encuentra integrado por diversos componentes tal y como se describió anteriormente. Entre los componentes que es común encontrar en algunos países es una parte a ligada a la residencia y otra a las contribuciones al Sistema. Hay países que solo tienen el segundo componente. En el siguiente esquema se muestran de manera general las distintas opciones de regímenes que mapea la OCDE

Esquema III.3 Taxonomía de Modalidades de Sistemas según OCDE



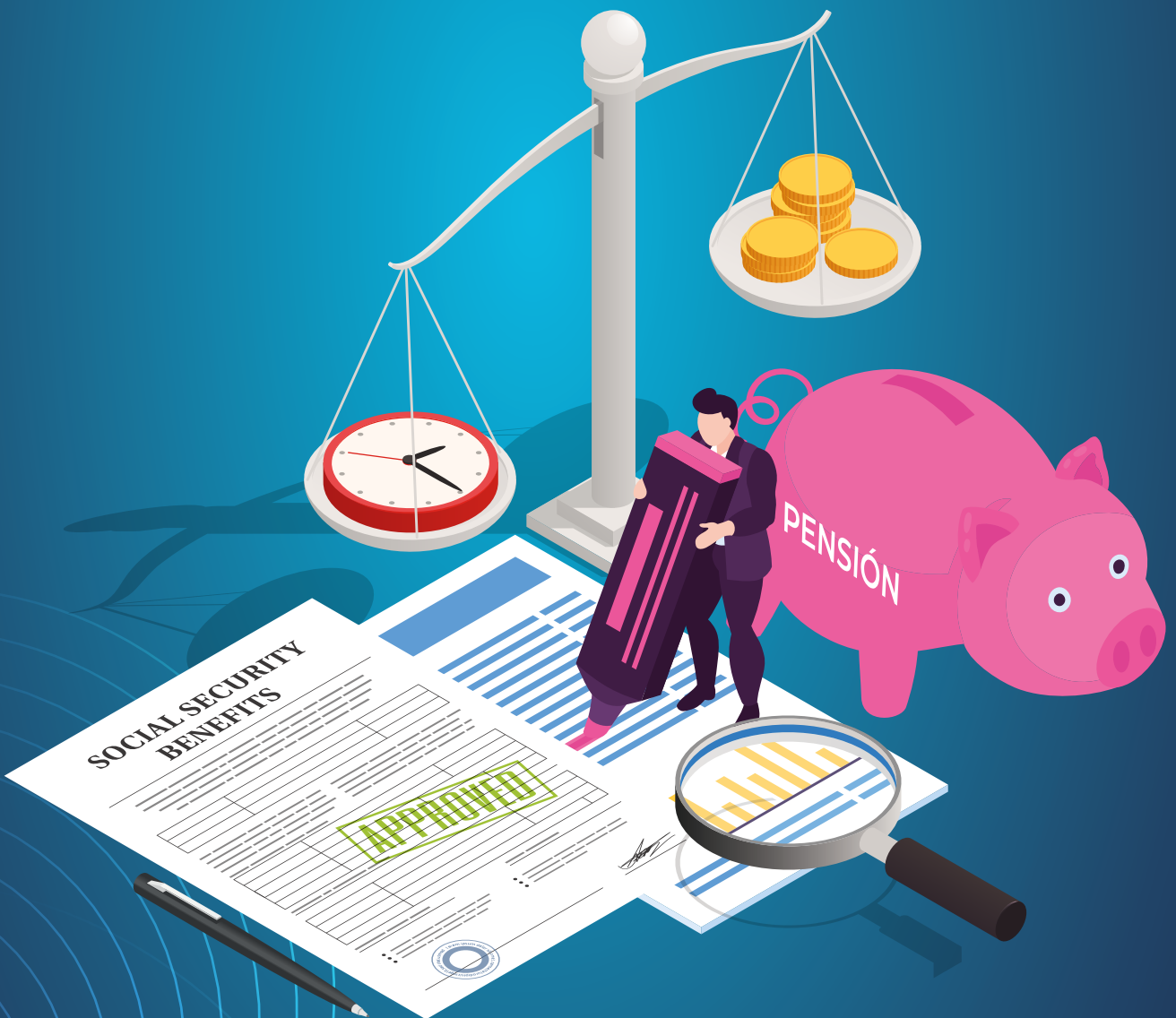
Fuente: *Pensions at a Glance 2019*.

Para dar una idea de lo distinto que son los arreglos institucionales que se incluyen conceptualmente dentro del Esquema anterior, 9 países miembros tienen pensiones básicas basadas en residencia y la mitad de los países tienen un nivel de ingreso mínimo garantizado en su modelo.

En síntesis, hoy la tendencia es tener un modelo de Sistema de Pensiones con componentes en los que los países buscan un balance entre lo justo y lo sostenible. No hay una receta única ni un solo modelo.

04

REFORMAS CONTINUAS



REFORMAS CONTINUAS

Contrario a lo que se piensa, las modificaciones a las leyes de pensiones en los distintos países ocurren con frecuencia. Los regímenes van cambiando por diversas causas, no solo por condiciones de tipo estructural.

Por lo tanto, el enfoque de las modificaciones legales no es uniforme siguiendo solo cambios en las condiciones demográficas y en otras variables fundamentales. Más bien tienen que ver con las condiciones económicas y políticas específicas de los países.

Cuando la situación macroeconómica es restrictiva y el gasto de pensiones se vuelve un problema se generan las condiciones para hacer modificaciones que acerquen al régimen con la realidad. El efecto contrario también sucede. Cuando se está en la parte positiva del ciclo económico se tienden a relajar las restricciones.

Otro factor externo que incide en que existan modificaciones es el relacionado con la presión de las organizaciones. Por ejemplo, cuando hubo una afectación a un grupo relevante el problema queda latente

y tiempo después surgen los reclamos. Normalmente este tipo de situaciones se relaciona con lograr condiciones más favorables o con no perder privilegios.

OECD (2019) presenta evidencia de que hay cambios continuos en los regímenes de pensiones en los países. En concreto, presentan los cambios legales en cada uno de los países miembros para el período entre 2017 y 2019.

La parte técnica que se presentó en la sección anterior implica que desde ese punto de vista se deberían estar calibrando los Sistemas para adecuarlos a la realidad.

Sin embargo, lo que se observa es distinto. En las descripciones que se presentan a continuación, no en todos los casos las modificaciones son para mejorar de acuerdo con la referencia técnica.

Las modificaciones legales van en distintos sentidos y es claro como algunas obedecen a aspectos de coyuntura. En la siguiente lista se presentan las principales modificaciones mencionando los países que las adoptaron.

**Esquema IV.1 Modificaciones Legales Recientes
en Países OCDE**

1	Limitar el aumento a la edad de retiro y facilitar el retiro anticipado	Italia, Holanda y Eslovaquia
2	Aumentar la edad de retiro	Estonia
3	Mejorar incentivos para mantenerse trabajando	Bélgica, Canadá y Dinamarca
4	Aumentar el nivel o ampliar la cobertura a programas de protección social para los adultos mayores	Austria, Francia, Italia, México y Eslovenia.
5	Aumentar beneficios y bajar contribuciones a los trabajadores de menores ingresos	Alemania
6	Suspender ajustes a beneficios pensionarios por cambios demográficos para garantizar la sustentabilidad del Sistema	España
7	Acercar los beneficios pensionarios de los trabajadores del sector público con los del sector privado	Noruega
8	Cambio a tasas de contribución para aumentarlas	Islandia y Suiza
9	Disminución de tasas de contribución	Hungría
10	Incorporar esquemas de auto empleo para independientes	Lituania y Polonia
11	Cambio de las reglas fiscales a los pensionados para aumentar el crédito fiscal	Suecia

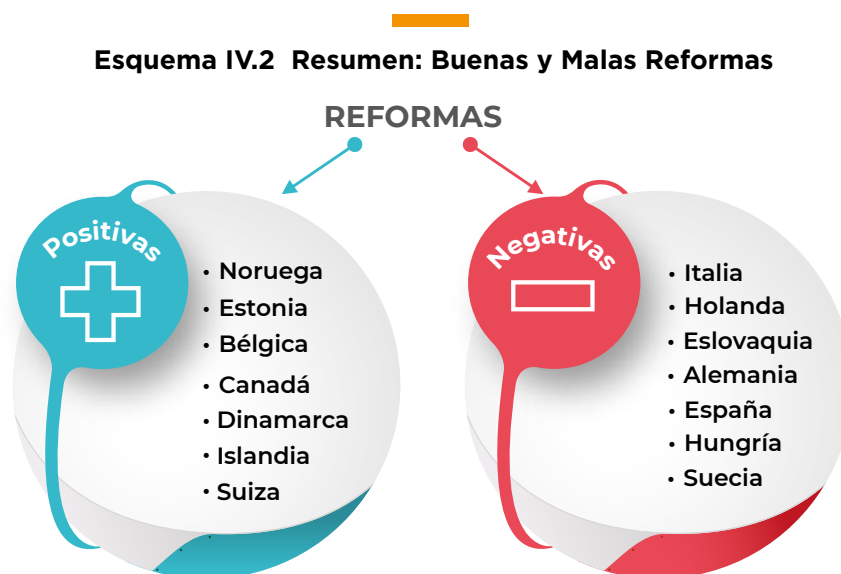
Fuente: elaboración propia.

En la lista anterior se aprecia que hay cambios que van en la dirección correcta de acuerdo con las tendencias que se observan en lo demográfico. También se aprecian varios cambios que van en la dirección contraria.

Hay países que están haciendo las cosas bien como Islandia y otros que no como

Italia. Resaltan algunos casos en los que las modificaciones corrigen problemas de fondo como es el caso de Noruega.

En el siguiente esquema se presenta el contraste de países que se movieron en la dirección correcta y los que no lo hicieron así.



Fuente: elaboración propia.

A continuación, se desarrollan algunas narrativas para justificar la clasificación anterior. La primera tiene que ver con una de las presiones mayores a los Sistemas de Pensiones: la gente está viviendo más tiempo.

Una de las variables para lograr un mejor equilibrio actuarial es disminuir el tiempo en retiro aumentando la edad para ser elegible a dicho beneficio.

En varios países se hicieron hace algunos años modificaciones para aumentar la edad de retiro en función del aumento en la esperanza de vida. En Eslovaquia y Holanda se dio marcha atrás a estos cambios. Italia suspendió hasta 2026 la actualización de la edad de retiro por cambios en la esperanza de vida.

Se ve una tendencia que es contraria a lo que se debe estar haciendo y en la que por cuestiones políticas se da marcha atrás a algunos avances.

El problema es que la tendencia demográfica es clara y no es reversible. Por ello, este tipo de medidas resuelven un problema político de corto plazo pero van en contra del interés de largo plazo de los países así como de ciertos segmentos de la población como los más jóvenes.

Esta tendencia de relajación está influenciada por los cambios en los entornos políticos en los países.

Otro tema interesante que surge de la lista es como México no es el único país que tiene un programa para apoyar a los Adultos Mayores. Estos programas existen también en Europa. Las modalidades varían ya que puede ser adicional o integrado al esquema de pensión. Italia lo implementó en 2019 como un beneficio adicional y Austria lo tiene como un mínimo para complementar la parte obligatoria del Sistema.

Un tercer tema relevante es ampliar la cobertura. El tema fundamental es la inclusión al Sistema de los trabajadores independientes. OCDE (2019) presenta que se utilizan distintos mecanismos en los países para tratar de incorporar esta modalidad.

Los esfuerzos puntuales para incorporar a

los independientes se concentran en dos tipos de políticas públicas. Una es meterlos al esquema tradicional y la otro es facilitar esquemas voluntarios de cobertura.

Chile es un ejemplo de país que está tratando de incorporar a los independientes al Sistema. Establece que aquellos trabajadores dados de alta para fines fiscales deben contribuir y ser parte del Sistema.

La visión dominante parece ser que sean esquemas voluntarios que tengan beneficios fiscales por la deducción de la aportación. Por ejemplo, en Bélgica se incorporó en 2018 un esquema para los independientes que tiene un beneficio fiscal por sus contribuciones. Polonia estableció un nuevo plan de contribución definida que funciona a partir de la afiliación voluntaria que hagan los trabajadores.

En síntesis, lo que se ve en varios casos es que algunas de las Reformas recientes han buscado dar marcha atrás a modificaciones anteriores o que han frenado los calendarios de implementación. La lista de países en estas condiciones es amplia e incluye a Italia, Holanda, Eslovaquia y España,

Entendiendo que las problemáticas subyacentes por temas como las tendencias demográficas no son reversibles y buscando tener Sistemas que sean justos y sostenibles lo que se tendría que hacer en futuros cambios es respetar una serie de principios.

01

La forma específica del modelo no importa si cumplen con los siguientes numerales.

02

Se debe tener una relación entre contribuciones y beneficios.

03

Ajuste automático de parámetros como a cambios en la expectativa de vida.

04

Tener parámetros que aseguren una sustentabilidad fiscal razonable del Sistema.

Se aprecia que las tendencias demográficas y políticas son las que están influyendo en los Sistemas. Se observa que a pesar de que hay Reformas, una parte no va en la dirección correcta por presiones políticas. Si esto no cambia va a ser una fuente de vulnerabilidad para los Sistemas y para las finanzas públicas de los países.

05

TEMAS SELECCIONADOS



TEMAS SELECCIONADOS

En este capítulo se analizan tres temas que son relevantes en la actualidad para los Sistemas de Pensiones que tienen que ver con la estructura del mercado laboral, con la permanencia en el mercado y con la pobreza en la vejez.

V.1

Nuevas Formas de Trabajo

A manera de simplificar el modelo tradicional de empleo se da por una relación laboral formal entre un patrón y un trabajador. En esta discusión no se considera la economía informal.

En ese entorno laboral, los trabajadores independientes representaban una minoría del trabajo en la economía y se les relacionaba con actividades específicas.

En la actualidad el modelo de relación laboral esta cambiando de manera gradual a tener dos modalidades coexistiendo. El proceso esta iniciando en ciertos sectores de la economía que tienen una nueva forma de trabajar en la que no existe una relación de trabajo subordinada entre el trabajador y el patrón.

Un ejemplo de este fenómeno es lo que sucede con empresas como Uber. Los choferes de los taxis no son empleados de la compañía. Así como este caso, hay otros modelos de negocio en los que el trabajo como lo conocíamos ya no existe.

En este contexto, la pregunta relevante es si el diseño institucional actual de los Sistemas de Pensiones va a funcionar de manera adecuada para este grupo de trabajadores. La respuesta es **NO**.

Los Sistemas actuales se construyeron sobre la base del modelo de trabajo tradicional. Había una relación de trabajo entre el patrón y el trabajador. Como parte del paquete de remuneraciones se incluía la aportación para la pensión. Es decir, los modelos se construyeron bajo el paradigma de empleo anterior.

Se definía la elegibilidad para la pensión en función del tiempo en el que se trabajaba dentro de una empresa bajo una relación subordinada.

Con las nuevas formas de trabajo, en las que no hay una relación laboral formal lo que sucede y es que no hay aportación al Sistema de Pensiones. Por lo tanto, este grupo de trabajadores no son elegibles para los beneficios.

Desde la perspectiva de política pública tener esquemas para dar un ingreso a todos los trabajadores en la vejez es deseable. Bajo el régimen actual estas nuevas formas de trabajo de economía colaborativa no tendrán este beneficio. Es decir, la consecuencia es que bajo el esquema actual, los trabajadores que participan en modelos no tradicionales tienen una expectativa nula de pensión.

En algunos países se ha tomado la decisión de dejar contribuir a estos trabajadores. Hay casos en los que lo hacen con una menor cuota, lo que les implica menores beneficios.

La característica general en esos países es que si participan los "self employed" pero de manera limitada. Las restricciones van desde temas operativos que surgen por no tener una empresa que los contrate y que aporte por ellos hasta otros diversos. En ese caso todo el trámite lo tiene que hacer el trabajador y eso inhibe la participación.

Los datos revelan que es un hecho que los trabajadores en modalidades flexibles (tiempo parcial y temporal) así como los auto empleados participan menos en los Sistemas de Pensiones que los trabajadores del modelo normal.

En síntesis, la mayoría de los Sistemas están contruidos sobre un modelo conceptual rígido. Lo que está fuera en el mejor de los casos participa de una manera limitada.

Por lo anterior, es que se vuelve muy importante mejorar el diseño institucional para considerar a los trabajadores independientes.

Al momento de diseñar un nuevo modelo incluyente hay que considerar estos comportamientos con sus consecuencias. Una definición operativa tiene que ver con el requerimiento o no de la inscripción.

Cuando los auto empleados tienen la obligación de inscribirse se busca que aumente el nivel de participación. El problema de una regla de este tipo es que a los no inscritos los vuelve ilegales.

El esquema alternativo, en el que la inscripción es opcional no define como ilegales a los no inscritos pero implica una participación menor. Hay un buen número de países en los que existe la posibilidad pero no es obligatoria la inscripción como en Australia, Dinamarca, Holanda, Noruega y Suiza.

Una alternativa para países con una cedula de identidad unica puede ser utilizarla como la llave de acceso al Sistema para los independientes.

Desde el punto de vista de requerimientos administrativos la inscripción se puede volver una barrera. Ya se mencionó que hoy el modelo opera alrededor de una empresa.

Es indispensable diseñar un nuevo proceso alrededor del trabajador. Si se espera que el trabajador independiente haga todo y se trata de un proceso complejo la consecuencia es que se participara menos.

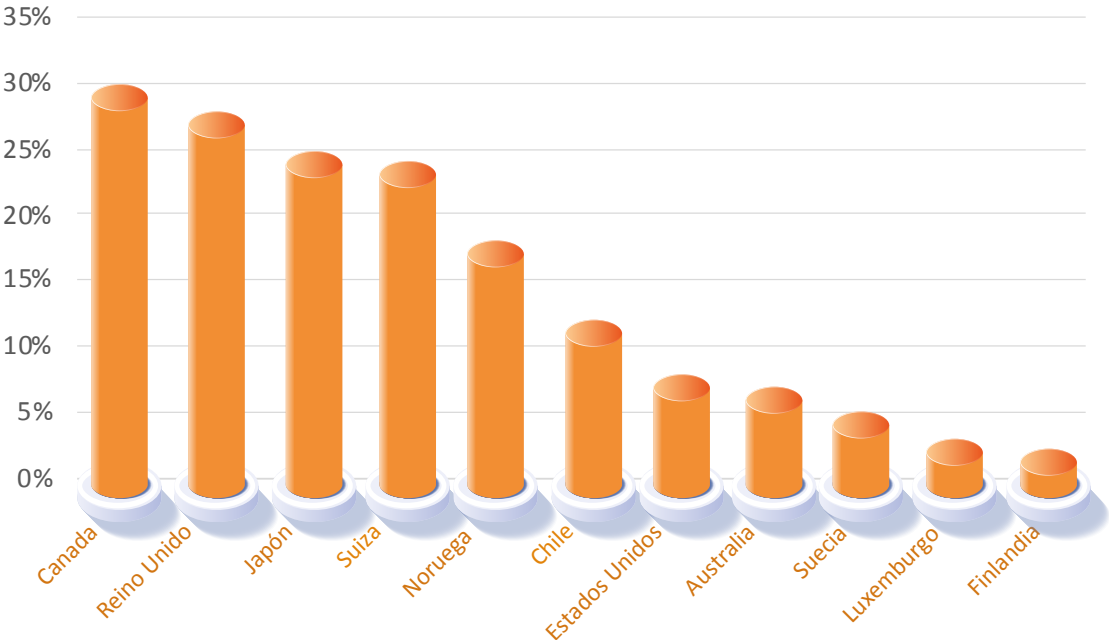
Un ejemplo específico es el caso de México. La llave de acceso a una cuenta de ahorro para el retiro es el registro patronal en el IMSS. Se vuelve un problema incorporar a los trabajadores independientes ya que no tienen un registro patronal.

Una segunda barrera son los requisitos de

participación. Existen países en los que se imponen restricciones a los auto empleados para permitir su participación en el Sistema. Ejemplos son un ingreso mínimo, un mínimo de horas trabajadas a la semana y un tiempo mínimo desempeñando esta actividad en un cierto período. Estas acciones limitan el proceso de cotización y por lo tanto la pensión.

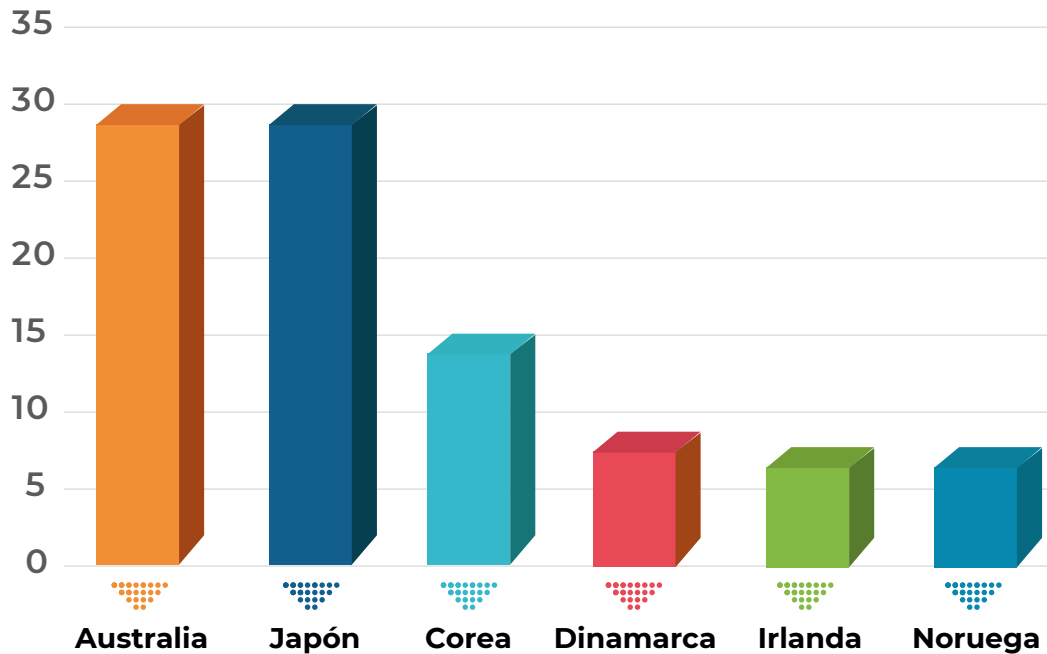
A continuación, se presentan dos gráficas en las que se muestra que existen estas condiciones restrictivas en varios países para la cotización de los independientes.

Gráfica V.1 Ingreso Mínimo Requerido para Incorporarse a un Esquema de Pensiones (% del ingreso promedio anual)



Fuente: Pensions at a Glance 2019.

Gráfica V.2 Horas Mínimas de Trabajo Requeridas para Incorporarse a un Esquema de Pensiones



Fuente: Pensions at a Glance 2019.

También hay aspectos que tienen que ver con la naturaleza propia de estos trabajos que se deben considerar. Algunos de estos trabajos no son tan estables en el sentido de que no tienen un ingreso constante en el tiempo. Si el esquema de contribución es rígido y no permite retiros en tiempos de bajos ingresos se dan los incentivos para que no exista una buena participación de los independientes en el Sistema. Cuando el ingreso es volátil el incentivo está a participar menos con el propósito de tener una mejor gestión del efectivo.

El reto de los trabajadores independientes

y su inclusión en los Sistemas Pensionarios existe hoy en muchos países. ¿Cómo diseñar planes de pensiones que sean adecuados para la naturaleza del trabajo en estas economías colaborativas? El objetivo conceptual está en reducir las barreras a la entrada, que el régimen sea flexible y que tenga una alta participación.

Sin embargo, hacer el diseño específico del régimen será un reto. Los principios básicos que se sugieren de acuerdo con el análisis son: hay que construir un esquema de entrada razonable, que sea flexible en manejo de aportaciones y no limitarlo en exceso.

V.2

Permanencia en el Mercado Laboral después de los 65 años

La segunda temática es la permanencia en el mercado de trabajo de los adultos mayores. Hay que entender lo que sucede con este segmento de la población alrededor del Mundo.

La tasa de fertilidad y la expectativa de vida son dos factores que tienen un impacto relevante en la estructura poblacional. La tasa de fertilidad en 34 de 36 países de la OCDE no es suficiente para mantener a la población constante. Las dos excepciones son México e Israel.

Lo que se proyecta de comportamiento futuro de la expectativa de vida condicional a que se cumplan los 65 años para los países de la OCDE es que va a aumentar 3.9 años para las mujeres y 4.5 años para los hombres para el año 2065.

El comportamiento de ambas variables implicará que cada vez habrá un mayor porcentaje de adultos mayores. Otra realidad es que la gente va a vivir más tiempo en su condición de retiro.

El promedio para los países de la OCDE es que hay 31 personas con 65 o más años por cada 100 personas entre 20 y 64 años. Hace treinta años el nivel era de 21. La implicación es que pasamos de una tasa de dependencia de 4.7 hace 30 años a 3.22.

La proyección para los siguientes treinta años es que se va a llegar a 1.88. Es decir, la población en edad de trabajar va a ser proporcionalmente menor.

Esta es una de las razones por las que se tiene que construir equidad generacional en los Sistemas.

Desde la perspectiva de los individuos, el vivir más tiempo en retiro puede llevar a la gente a decidir trabajar durante algunos años más.

En los datos se observa que a mayor edad va disminuyendo la proporción de individuos que trabaja. De los individuos entre 55 y 59 años, el porcentaje que siguen trabajando es 72.5%. Este indicador se reduce a 49.6% para los trabajadores que están entre 60 y 64 años y 22.3% para los que están entre 65 y 69 años.

Lo que es interesante es que el nivel de empleo de las personas de más edad ha venido aumentando. En el año 2000 el 43% de las personas entre 55 y 64 años trabajaban en tanto que para 2018 es el 61.5%.

Otro indicador que ilustra este fenómeno es el promedio de edad efectiva de retiro. Este indicador fue de 65.4 años para hombres y 63.7 años para mujeres en 2018.

Es decir, los trabajadores permanecieron en promedio 14 meses más de la edad promedio de elegibilidad para retirarse en los países de la OCDE.

Los datos revelan que hay gente que si se mantiene trabajando durante más tiempo. En el siguiente Esquema se presentan algunos países en los que se trabaja en promedio más allá de la edad de retiro.

Esquema V.2 Algunos Países de la OCDE en los que los Hombres trabajan más allá de la edad de Retiro

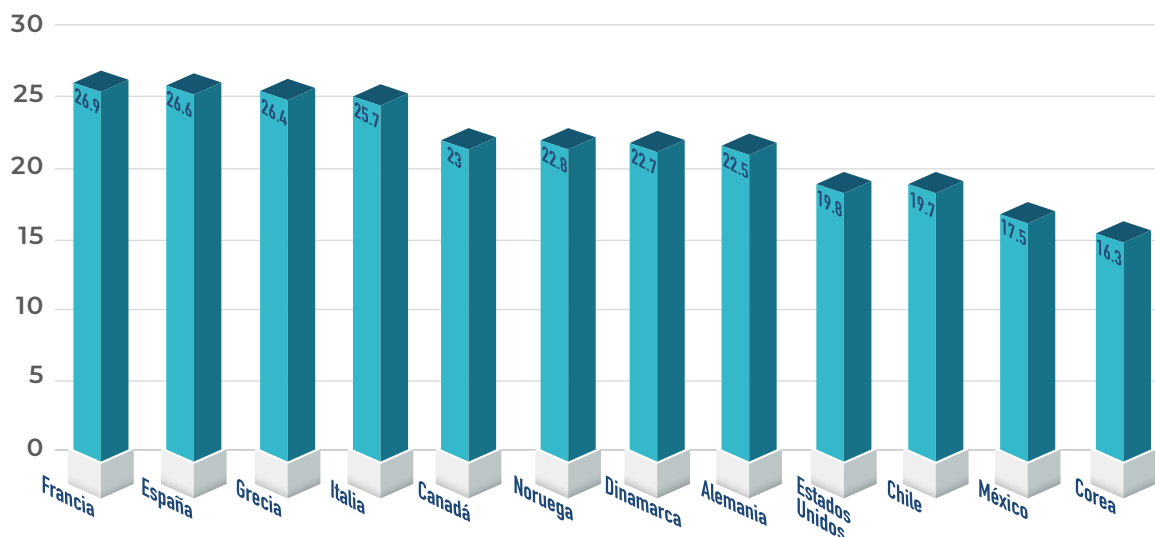


Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE

La tendencia es que a pesar de que la gente trabaja más tiempo también vivirá más en retiro tal y como se presenta en la siguiente

gráfica. Ese fenómeno es una de las razones por las que algunos están dispuestos a mantenerse activos por un mayor tiempo.

Gráfica V.3 Esperanza de Vida en Retiro para Mujeres en algunos Países de la OCDE



Fuente: elaboración propia con información de *Pensions at a Glance*

V.3 Pobreza en la Vejez

El último tema que se estudia en el documento es la pobreza en la etapa de retiro. Se argumenta que en general el ingreso promedio de los adultos mayores es menor que el del resto de la población.

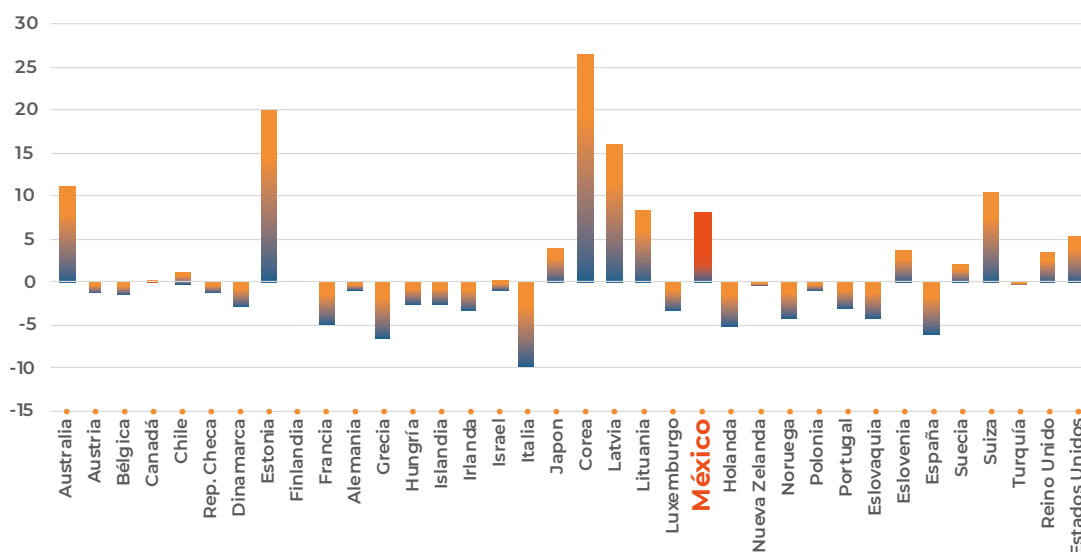
Los ingresos de este segmento de la población pueden tener varios orígenes que incluyen las transferencias del

Gobierno, pensiones, capital ahorrado y trabajo.

Para tratar de entender si el argumento del primer párrafo es correcto se construyó el siguiente indicador con datos de OCDE (2019): porcentaje de la población mayor a 65 años que vive en pobreza menos porcentaje de toda la población que vive en pobreza.

Valores positivos indican que un mayor porcentaje de adultos mayores viven en pobreza. También se observa que varía mucho entre ellos. Se aprecia como la brecha si existe para un buen número de países.

Gráfica V.4 Porcentaje de Mayores de 65 años en Pobreza
Menos Porcentaje de Pobres en el País



Fuente: elaboración propia con datos de *Pensions at a Glance*

En el comportamiento de la gráfica resalta que hay un grupo de países en los que la pobreza en vejez es menor al nivel general. Este comportamiento se concentra en países de Europa y se puede explicar por lo generoso de sus Sistemas y por la migración reciente que han tenido.

Para el resto de los países es correcto el argumento de que los adultos mayores viven más en pobreza. Resaltan los casos de Australia, Corea, México y Suiza por tener una brecha relevante.

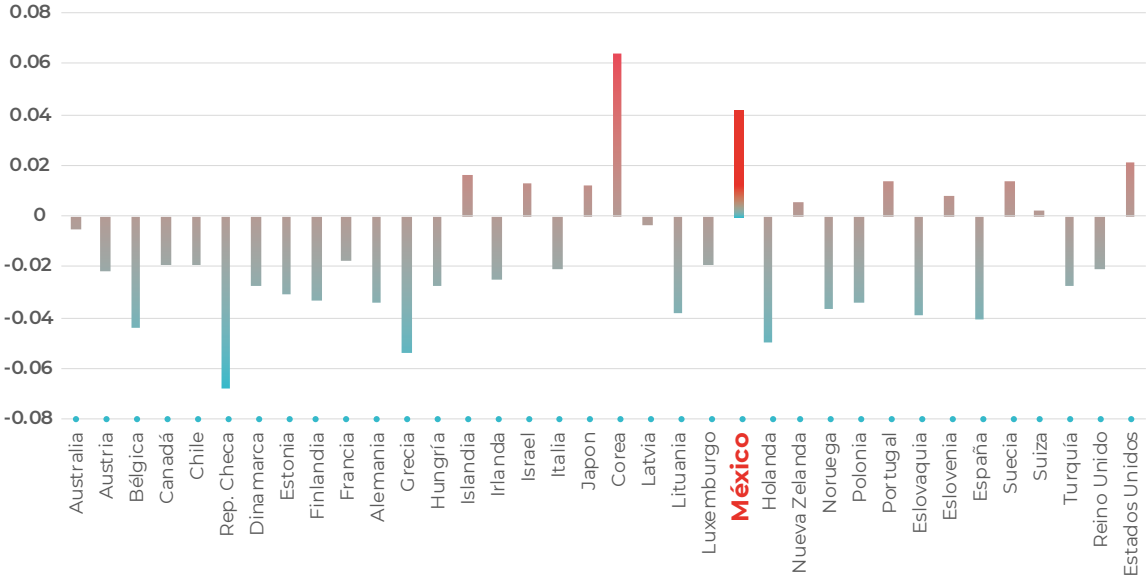
Algo muy similar sucede con la distribución del ingreso en los adultos de mayor edad. En promedio se supone que es peor que para el resto de la población. Para la siguiente gráfica se construyó un indicador que es el coeficiente de Gini de la población mayor a 65 años menos el coeficiente de Gini de toda la población.

Valores positivos de la diferencia anterior indican que hay mayor inequidad en la distribución del ingreso para los adultos mayores. Contrario a lo esperado, la brecha que existe para la gran mayoría de los países es negativa.

Resaltan los casos en los que la brecha es positiva, es decir que la distribución del ingreso esta más concentrada para los

adultos mayores. Estos son Corea, México y Estados Unidos.

**Gráfica V.5 Coeficiente de Gini de Mayores de 65 años
Menos Coeficiente de Gini en el País**



Fuente: elaboración propia con datos de Pensions at a Glance

Lo anterior da evidencia de que los Sistemas de Pensiones ayudan a resolver el problema del ingreso en la vejez pero también revelan que hay retos importantes en cuanto a nivel y distribución. En varios

países se trata de un segmento de la población en que la pobreza es mayor que para el resto del país. El objetivo de la política pública debería tratar de que la vejez no implique mayor pobreza.

06

CONCLUSIONES



CONCLUSIÓN

En este trabajo se presentaron de manera general algunos de los grandes temas que afectan hoy a los Sistemas de Pensiones en el Mundo. Se relacionan con el envejecimiento poblacional, con la dinámica demográfica, con el entorno político y con el mercado laboral.

En la discusión se plantea que el debate público hoy se da entre dos atributos que son: equidad y sostenibilidad. En cuanto a diseño se está privilegiando el modelo de componentes.

Parece que por su diseño y costos los Sistemas ya no pueden privilegiar solo uno de los dos atributos sino que hay que lograr un balance.

Aunque el proceso político es complejo el Mundo se busca apartar de los esquemas de privilegio. El gran reto al momento de plantear cambios es como romper con el pasado y buscar un balance razonable.

Entendemos que la regulación de pensiones es un tema dinámico pero que muchos de los cambios obedecen en buena parte a circunstancias de coyuntura política.

Se aprecia que en algunos países no se están tomando las mejores decisiones de largo plazo.

Por último, nos concentramos en analizar tres temas que hoy son muy relevantes por los cambios en las condiciones de mercado. El primero es el relacionado con lo que sucede en el mercado laboral por el tema de los trabajadores independientes. En materia de pensiones es relevante hacer las adecuaciones para incorporarlos de una manera efectiva.

El segundo es entender lo que puede pasar en el mercado de trabajo para los adultos mayores. Parece que las condiciones están cambiando y que será común el que permanezcan más tiempo contribuyendo. Este es un tema que tiene un componente social, de salud mental y de propósito de las personas.

Por último, retomando la discusión de equilibrio entre equidad y sostenibilidad una variable donde se refleja si se logra un balance adecuado y es en el problema de pobreza en vejez. Hoy parece que hay un pendiente en esta área.

En cuanto a aplicar las lecciones aprendidas en el documento a la situación actual de México y en la coyuntura de evaluar Reformas a los Sistemas de Pensiones se puede concluir lo siguiente:

1

México tiene hoy un esquema de componentes cuyo pilar básico es la pensión de Adultos Mayores. El reto está en recalibrar el modelo en sus componentes adicionales para hacerlo más justo y sostenible.

2

Es muy importante identificar y modificar los regímenes de privilegio excesivo a los trabajadores del Gobierno Federal y de los Estatales.

3

Regresar a un modelo como el de la Ley 1973 no es viable ya que no tiene un equilibrio actuarial razonable e implica un costo fiscal importante.

4

Mantener el esquema actual de contribución definida como está tampoco es opción porque es insuficiente.

5

Se tienen que recalibrar los parámetros y adecuar la red de seguridad para volverlo más justo y sostenible.

6

Se tiene que revisar el esquema operativo de ahorro voluntario para volverlo un componente relevante del Sistema.

7

Hay grandes retos adicionales a la agenda anterior que se deben estudiar en lugar de seguir con el debate sobre el modelo.

8

La incorporación de los trabajadores independientes y el envejecimiento poblacional de México, entre otros temas se deben incorporar a la discusión para una siguiente agenda de modificaciones.

Bibliografía

- ➔ **Ames James J., David Laibson, Brigitte C. Madrian and Andrew Metrick**, “Defined Contribution Pensions: Plan Rules, Participant Choices, and the Path of Least Resistance”, *Tax Policy and the Economy*, Volume 16, 2002.

- ➔ **Credit Suisse Research Institute**, “Rethinking Retirement”, 2020.

- ➔ **Gandhi, Amish**, “To be fair or to be sustainable? That is the (retirement) question”, *World Economic Forum*, 2018.

- ➔ **OECD**, “Pensions at a Glance 2019”, 2019.

- ➔ **Thaler, Richard and Shlomo Benrtzi**, “Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving”, *Journal of Political Economy*, 2004.