

Recuadro 4
LINEAMIENTOS BÁSICOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

De acuerdo al Banco Mundial, el sistema de pensiones tiene un doble objetivo: proteger a la población de mayor edad del riesgo de pobreza; y, permitir una adecuada distribución del consumo de cada persona a lo largo de su vida laboral tanto activa como una vez retirado o jubilado (esto es, el suavizamiento del consumo en el tiempo)⁵⁷.

Barr y Diamond (2008)⁵⁸ precisan que los objetivos señalados por el Banco Mundial son los perseguidos por los individuos y las familias. En cambio, los gobiernos pueden incluir objetivos adicionales, como el alivio de la pobreza y la redistribución de los ingresos. Teniendo ello en consideración, estos autores presentan un conjunto de principios a ser utilizados para el análisis y el diagnóstico del sistema de pensiones:

- La evaluación debe ser integral. El diseño del sistema de pensiones afecta el mercado laboral, el crecimiento económico, la distribución del riesgo y la distribución del ingreso.
- Los objetivos deben ser claramente establecidos. Estos pueden ser previsionales (riesgo de pobreza en la vejez y suavizamiento del consumo en el tiempo), redistributivos y de reducción de la pobreza.
- El nivel de financiamiento del sistema debe ser adecuado y sostenible. Se debe considerar que el sistema de pensiones implica una distribución intergeneracional de recursos,
- El sistema de pensiones se debe evaluar en un contexto de segundo óptimo (*second best*). La decisión previsional se toma en el presente y abarca un horizonte futuro incierto. Así, esta decisión se toma sobre la base de:
 - Información imperfecta, asociada a la incertidumbre del futuro (principalmente, la selección del tiempo de retiro y la esperanza de vida).
 - Falta de conocimiento financiero de los individuos.
 - Mercados de seguros incompletos. Los individuos sólo acceden a productos estandarizados para los principales grupos de la sociedad que muchas veces no son acordes a las necesidades y objetivos de cada persona.

Barr y Diamond señalan que el diseño del sistema previsional debe ir acorde con sus objetivos, cuya consecución tiene que tener en consideración las siguientes restricciones:

- La capacidad fiscal.
- El diseño de un esquema adecuado de contribuciones.
- Capacidad institucional para hacer factible las opciones de jubilación que se planteen.
- La existencia de procesos políticos que permitan que el diseño del sistema de pensiones sea políticamente factible.

Es importante que la distribución de ingresos inter generacional configurada en el sistema de pensiones evite la presencia de subsidios cruzados de una generación a otra (por ejemplo, impuestos elevados para mejorar la cobertura de los de mayor edad que perjudican a los más jóvenes y a la inversa). Asimismo, la estructura de financiación del sistema debe generar los incentivos correctos para que los individuos tomen las mejores de decisiones⁵⁹.

57 En esa línea, el Banco Mundial apunta la importancia del fortalecimiento del sistema de seguridad social y de los sistemas de ahorro contractual de modo que provean de ingresos suficientes a la población de mayor edad. Se recomienda revisar la serie preparada por el Banco Mundial denominada "World Bank Pension Reform Primer", en especial "The World Bank Pension Conceptual Framework".

58 Barr, Nicholas y Peter Diamond, Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions, Center for Retirement Research at Boston College, CRR WP 2008-26, Diciembre 2008.

59 Se debe procurar que los individuos tomen decisiones que sean temporalmente consistentes, sabiendo que la tendencia es a sobrevalorar el presente respecto al futuro. Entre esas decisiones, destacan dos: la decisión de ahorrar hoy para consumir mañana (se tiende a consumir más en el presente por lo que se procrastina o se pospone la decisión de ahorrar para después); y, el tiempo adecuado para el retiro.





El Banco Mundial⁶⁰, luego de reconocer que no existe un modelo de sistema de pensiones único ni universal, ha desarrollado un marco conceptual para guiar el análisis, evaluación y diseño de los sistemas de pensiones. El marco conceptual se basa en una evaluación de las condiciones y capacidades iniciales y el establecimiento de los objetivos principales. Luego, evalúa las modalidades de sistemas de pensiones aplicando un “modelo de pilares múltiples”.

- a. Pilar Cero no contributivo: financiado con los impuestos recaudados por el gobierno y está dirigido a garantizar que todas las personas que superen una edad dada cuenten con un mínimo nivel de protección. Es una pensión social y busca aliviar la pobreza y otorgar un nivel mínimo de protección a los ancianos. Por ejemplo, el programa Pensión 65.
- b. Primer Pilar obligatorio: típicamente financiado como un sistema de reparto de administración pública y complemento fiscal por lo que están sujetos a riesgos demográficos y fiscales. En el Perú, el SNP se aproxima a este pilar en el sentido que establece pensiones mínimas y máximas y que está financiado por los propios individuos pero garantizado por el Estado a través de sus ingresos fiscales⁶¹.
- c. Segundo Pilar obligatorio: cuenta de ahorro previsional individual con un amplio conjunto de opciones de diseño, que incluye gestión activa o pasiva de inversiones, parámetros de selección de inversiones y gestores de inversiones y opciones de retiro para la fase de jubilación. En el Perú, corresponde al SPP.
- d. Tercer Pilar voluntario: toma diversas formas, tales como ahorros individuales para hacer frente a la jubilación, la incapacidad o el fallecimiento; y es flexible y discrecional. En el Perú, corresponde a las contribuciones voluntarias al SPP.
- e. Cuarto Pilar no financiero: que incluye acceso a sustento informal (sustento familiar, por ejemplo) y otras formas de programas sociales (seguridad social, vivienda, etc.).

El “modelo de pilares múltiples” tiene, de acuerdo al Banco Mundial, diversas ventajas para el diseño de un sistema de pensiones. Primero, proporciona un rango de opciones factibles. Segundo, incorpora múltiples elementos bajo el supuesto que un sistema de pensiones diversificado puede garantizar ingresos para la jubilación de manera más efectiva y eficiente. Tercero, proporciona mayor seguridad contra los riesgos económicos, demográficos y políticos que enfrentan los sistemas de pensiones. Cuarto, son más efectivos que un esquema de pilar único en términos de adecuación, accesibilidad, sostenibilidad y robustez.

Para determinar las opciones de reforma factibles, es importante una correcta evaluación de las condiciones iniciales.

Estas condiciones incluyen la evaluación de: i) la accesibilidad, fortaleza y equidad de los sistemas pensionarios existentes (obligatorios y voluntarios)⁶²; ii) los derechos adquiridos por los trabajadores y pensionistas; iii) la vulnerabilidad de las personas en edad avanzada; iv) la prevalencia de la pobreza; v) el entorno demográfico y macroeconómico; vi) la fortaleza institucional; y, vii) la amplitud, profundidad y eficiencia de los mercados financieros (particularmente con respecto a los instrumentos de largo plazo).

60 Holzmann, Robert, Richard Hinz y Mark Dorfman, *Pension Systems and Reform Conceptual Framework*, SP Discussion Paper No. 0824, Junio 2008; y, *The World Bank Pension Conceptual Framework*, World Bank Pension Reform Primer 45728, Setiembre 2008.

61 El SNP es un sistema de contribución definida que otorga beneficios hasta un rango acotado de ingresos. Tiene reglas fijas de acceso a los beneficios (por ejemplo, aportes de 20 años para acceder a una pensión mínima que de no ser cumplido, se pierde al aporte efectuado).

62 Para ello se analiza lo siguiente: la capacidad del sistema para proporcionar beneficios suficientes para prevenir la pobreza en edades avanzadas y para suavizar el consumo; la accesibilidad financiera de los individuos y de la sociedad; su sostenibilidad financiera intertemporal; la robustez del sistema para soportar *shocks* económicos, demográficos y políticos; y el grado de equidad existente (esto es, que la redistribución de ingresos de ricos a pobres sea consistente con las preferencias de la sociedad. Finalmente, la predictibilidad hace referencia a la capacidad del sistema de proporcionar beneficios de acuerdo a ley y no sujetos a la discreción de los *policy makers* o administradores.

En el proceso de reforma de un sistema de pensiones, el Banco Mundial señala que se debe tener en cuenta lo siguiente:

- La existencia de un compromiso creíble y de largo plazo por parte del gobierno;
- La existencia de condiciones políticas estables que proporcionen una probabilidad razonable de implementación y maduración total de la reforma;
- La aceptación de la reforma de parte de la población; y,
- La construcción de la capacidad institucional necesaria para su implementación.

