

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL EN AMÉRICA LATINA, 1981-2017

Carmelo Mesa-Lago

Universidad de Pittsburgh

OIT y Ministerio de Trabajo y Previsión Social

Montevideo, 29 junio 2018

REFORMAS ESTRUCTURALES DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

Entre 1980 y 2005, 11 países las implementaron, cambiando total o parcialmente de:

Prestación definida, reparto y administración pública ("*público*") a

Contribución definida, capitalización individual y administración privada ("*privado*")

Chile	1981	Substitutivo	
Perú	1993	Paralelo	
Argentina	1994	Mixto	cerrado 2008
Colombia	1994	Paralelo	
Uruguay	1996	Mixto	
Bolivia	1997	Substitutivo	cerrado 2010
México	1997	Substitutivo	
El Salvador	1998	Substitutivo	
Costa Rica	2001	Mixto	
R. Dominicana	2003	Substitutivo	
Panamá	2005	Mixto	

OBJETO DE LA PRESENTACIÓN

Evaluar el desempeño de los nueve sistemas privados, en 1999-2016, basado en los cinco principios de la seguridad social (OIT) más importantes:

1. Cobertura de la PEA y la población adulta mayor (65 años y más)
2. Solidaridad social e igualdad de género
3. Suficiencia de las prestaciones
4. Administración eficiente y costos razonables (competencia)
5. Sostenibilidad financiera y actuarial

Países más desarrollados socialmente (Chile, Uruguay y Costa Rica)

Países desarrollo intermedio (México y Panamá)

Países de menor desarrollo (Colombia, El Salvador, Perú y R. Dominicana)

Información disponible hasta 31 diciembre 2016 (junio 2017)

1) COBERTURA

Reforma estructural: La cobertura aumentará

PEA:

En 2015 la cobertura era

- 65% a 72% Uruguay, Chile y Costa Rica (alta)
- 40% a 51% México y Panamá (mediana)
- 20% a 37% Perú, El Salvador, Colombia y R. Dominicana (baja y difícil de extender)

Entre 2010 y 2015, aumentó en seis países (incluyendo Uruguay), cayó en Costa Rica y México y se estancó en El Salvador

Adultos mayores:

En 2015 la cobertura total (contributiva y no contributiva) era:

- 65% a 90% Chile, Uruguay y Costa Rica (alta)
- 71% a 78% Panamá y México (mediana)
- 13% a 49% R. Dominicana, El Salvador, Colombia y Perú (baja, puede extenderse a relativo bajo costo del PIB)

En todos los países la cobertura de los adultos mayores (65+) aumentó (salvo en la R. Dominicana) por la extensión de las pensiones no-contributivas

Cuadro 1. Cobertura de la PEA por Sistema de Pensiones, 2015-2016

Países	Total cifras administrativas	Total encuestas hogares
Uruguay	79.0	72.1
Chile	66.2	65.7
Costa Rica	64.1	65.7
Panamá	n/d	51.5
México	40.3	30.9
R. Dominicana	26.0	37.1
Colombia	33.4	34.2
El Salvador	25.2	28.2
Perú	26.4	20.3

Cuadro 2. Cobertura de Adultos Mayores, 2010 y 2015

Países	Años	Encuestas Hogares		
		Total	Contributiva	No Contributiva
Uruguay	2010	86.1	a	a
	2015	86.8	a	a
Chile	2009	85.3	57.2	28.1
	2015	90.6	61.7	28.9
Costa Rica	2010	62.4	45.0	17.4
	2015	65.2	45.6	19.7
México	2010	54.9	25.3	29.6
	2014	78.5	25.9	52.6
Panamá	2010	44.6	44.6	0.0
	2015	71.2	45.5	25.7
Perú	2010	27.0	27.0	0.0
	2015	49.1	26.5	22.6
Colombia	2010	22.5	22.5	0.0 ^a
	2015	27.2	27.2	0.0 ^a
El Salvador	2010	14.0	14.0	0.0
	2015	16.2	10.5	5.7
R. Dominicana	2010	15.3	15.3	0.0
	2015	13.1	13.1	0.0

2) SOLIDARIDAD SOCIAL Y EQUIDAD DE GÉNERO

Reformas estructurales: No las tratan; **sino por políticas estatales** de inclusión financiadas por el fisco

Solidaridad social

- Introducción y/o expansión de pensiones no contributivas focalizadas en pobres (salvo R.D.)
- Aportes estatales para mejorar las pensiones bajas con un tope (Chile, México, Uruguay)
- Medidas de inclusión en el sistema contributivo para ciertos grupos antes excluidos (Chile, C. Rica, Uruguay)

Equidad de género

- Causada por mercado laboral pero también por el sistema mismo
- Ligera expansión en **el sistema privado** de la cobertura de la PEA femenina, aún así el promedio de incremento anual bajísimo
- Notable expansión cobertura de adultas mayores por pensiones no contributivas
- Otorgamiento de un bono a las madres por cada hijo nacido vivo (Chile, Uruguay)

Cuadro 3. Cobertura PEA Femenina en Privado, 2004 y 2016 (% del total)

Países	2004	2016
Panamá ^a	50.0	51.4
Chile	43.7	46.8
El Salvador	42.5	46.8
Uruguay	41.9	44.6
Colombia	41.7	42.8
R. Dominicana	40.3	41.8
México	37.2	39.7
Costa Rica	35.0	37.8
Perú	34.7	37.7

Cuadro 4. Expansión Cobertura Total Adultas Mayores, 2010 y 2015

Países	2010	2015
Chile	83.6	90.3
Uruguay	85.9	86.5
Costa Rica	55.6	59.3
México	44.9	69.9
Panamá	39.0	66.6
Perú	20.7	43.8
Colombia	18.6	22.7
El Salvador	9.7	12.8
R. Dominicana	9.7	8.9

3) SUFICIENCIA DE LAS PRESTACIONES

- Reforma estructural: Las pensiones serán adecuadas
- Las tasas de reemplazo (TR) en la mayoría de los países están por debajo de las promesas hechas por la reforma estructural.
- OIT/OCDE TR mínima 45% del salario promedio.
- Chile la TR media es 34% del salario promedio en los últimos 10 años para total pensionados y de proyecta un declive a 15% para 2025-2035 (agregando el aporte estatal, son 45% y 37%)
También gran segmentación de TR tasas según el ingreso y el género
- El Salvador 82% de los actuales asegurados tendrán TR entre 39% y 43%, 62% solo devolución del saldo
- R. Dominicana TR de 36%
- Perú 65% no recibirán una pensión.
- Discusión sobre esto. Percepciones públicas

4) ADMINISTRACIÓN EFICIENTE Y COSTOS RAZONABLES (COMPETENCIA)

- Reforma estructural: la competencia y la administración privada aumentarán la eficiencia y reducirán costos administrativos
- En la práctica, la competencia no ha funcionado bien en la mayoría de los países.
- El número de administradoras está relacionado con el tamaño del mercado de asegurados: México tiene el número mayor (11); y El Salvador sólo tienen dos (duopolio)
- El número de administradoras desciende a través del tiempo por fusiones y cierres
- La concentración entre las dos mayores administradoras llega hasta 60% y 100% en seis de los nueve países y crece o se estanca en seis
- Los traspasos anuales de afiliados entre administradoras han disminuido substancialmente a través del tiempo, en 2016 oscilaban entre 0% y 0.6% en cinco países, El Salvador cero traspasos (el menor)

Cuadro 5. Número de Administradoras y Concentración, 2004 y 2016

Países	Número de administradoras			AFP Pública	% en las dos mayores	
	Cénit	2004	2016		2004	2016
México	21	13	11	No	43.1	40.1
Chile	8	6	6	No	55.5	53.4
Costa Rica	9	8	6	Sí	64.3	57.7
R. Dominicana		9	5	No	55.7	60.3
Perú	5	4	4	No	71.6	70.9
Panamá ^a		3	3	No	72.1	71.6
Uruguay	6	4	4	Sí	74.4	74.5
Colombia		6	4	No	50.9	80.4
El Salvador	3	2	2	No	100.0	100.0

Cuadro 6. Porcentaje Anual de Traslados de Afiliados, 2004 y 2016

Países	Cénit	2004	2016
Chile	11.7	3.3	5.4
México	10.3	2.1	3.4
Costa Rica	11.9	6.7	1.6
R. Dominicana		0.1	1.4
Colombia		2.0	0.7
Perú	16.0	0.3	0.6
Panamá ^a	7.0	1.2	0.3
Uruguay	8.9	0.1	0.3
El Salvador	15.9	4.0	0.0

ADMINISTRACIÓN (Continúa)

Porque la competencia no ha funcionado en la mayoría de los países, el costo administrativo es alto y generalmente sostenido

- La combinación de la comisión de la administradora y la prima e invalidez y muerte toma entre 19% y 32% del depósito en la cuenta individual. Barr y Diamond, 2012
- La utilidad sobre el patrimonio neto oscila entre 42% y 53% en 3 países, entre 4% y 16% en seis
- Durante la crisis en 2007-2008, las administradoras continuaron teniendo utilidad, superando en tres países el nivel pre-crisis
- En 2016, cuatro administradoras tenían una utilidad mayor que antes de la crisis (incluyendo)

Cuadro 7. Depósito, Comisiones y Costo como % del Salario, 2016

Países	Depósito Cuenta	Comisión Administradora	Prima Invalidez muerte	Total	Costo/depósito (%)
Colombia	16.0	1.30	1.70	3.00	18.8
El Salvador	10.8	1.26	0.94	2.20	20.3
Uruguay	15.0	1.28	2.09	3.37	22.5
Chile	10.0	1.23	1.41	2.41	24.1
Perú	10.0	1.61	1.33	2.94	29.4
Panamá ^a	10.0	1.90	1.30	3.20	32.0

Cuadro 8. Utilidades de las Administradoras, 2004, Crisis y 2016

Países	Utilidad anual/Patrimonio neto (%)		
	2004/5	Crisis (2007/8)	2016
Panamá ^a			4.3
Colombia	26.6	23.6	9.3
Chile	19.5	2.1	12.5
Costa Rica	12.8	6.6	14.9
Perú	41.1	0.5	16.3
México	25.2	6.5	16.5
Uruguay	39.0	39.6	41.7
R. Dominicana	-5.8	15.8	43.0
El Salvador	30.8	36.5	53.3

5) SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y ACTUARIAL

Reforma estructural: la propiedad de la cuenta individual y la administración privada serán incentivos para contribuir puntualmente a las cuentas individuales

- En la práctica, entre 1999 y 2016 el porcentaje de afiliados que contribuye disminuyó en todos los países salvo Uruguay y Chile, El Salvador fue el que más cayó: de 64% a 24%. Razones
- Una promesa cumplida es el crecimiento substancial del capital en el fondo
- Entre 2004 y 2016, en números absolutos, el aumento fluctuó entre 338% y 1,520% en cinco países.
- Como porcentaje del PIB el salto fue entre 8 y 21 p.p.

Cuadro 9. Porcentaje de los Afiliados que Contribuye, 1999 a 2016

Países	1999	2001	2003	2012	2015	2016
Costa Rica			73.1	64.2	60.7	60.2
Uruguay	58.7	53.7	52.7	63.1	55.2	59.4
Chile	53.4	53.7	51.9	56.5	56.0	55.9
R. Dominicana			65.5	46.3	48.3	48.1
Perú	45.7	41.2	41.9	47.4	43.4	42.9
Colombia			48.7	40.6	42.0	32.9
México	60.2	44.7	39.3	29.9	29.9	31.9
Panamá ^a					27.1	29.7
El Salvador	63.8	53.3	45.8	26.7	24.7	24.3

Cuadro 10. Fondo en Miles de Millones de Dólares y % PIB, 2004 y 2016

Países	Miles millones de dólares		Países	Fondo/PIB (%)	
	2004	2016		2004	2016
Chile	60.8	174.5	Chile	59.1	69.6
México	42.5	133.5	El Salvador	13.6	34.5
Colombia	11.1	63.3	Uruguay	16.1	24.3
Perú	7.8	40.3	Colombia	10.2	22.1
Uruguay	1.6	12.4	Perú	11.0	20.9
El Salvador	2.1	9.2	Costa Rica	4.8	14.2
Costa Rica	0.5	8.1	México	5.8	14.1
R. Dominicana	0.2	7.2	R. Dominicana	1.0	10.4
Panamá ^a	0.3	0.7	Panamá ^a	1.3	1.2

Sostenibilidad Financiera (Continúa)

- La distribución de la cartera por instrumento (en dos mayores) muestra bastante concentración: 83% a 96% en tres países y 60% a 70% en los otros seis
- Primera es inversión en deuda pública, oscila entre 53% y 81% en cinco países,
- segunda es depósitos bancarios 13% a 60% en cinco,
- tercera inversión en el extranjero 33% a 39%% en tres países,
- Las acciones nacionales (supuestamente serían más beneficiadas) 0 en cuatro países y 7% a 10% en otros cuatro.
- Razones.
- El rendimiento de la inversión se asumió sería muy alta y fue así al comienzo, pero entre 1999 (o inicio del sistema) y 2016 ha caído notablemente en cuatro países, entre 8 y 10 pp.

Cuadro 11. Distribución de la Cartera de Inversión por Instrumento, 2016 (%)

Países	Deuda gobierno	Bancos	Entidades no financieras	Acciones	Fondos de inversión	Externa	Otros
Panamá	10	60	16	7	4	3	0
Perú	22	13	7	10	4	38	6
Chile	25	19	7	8	2	39	0
Colombia	35	8	2	16	3	33	3
México	53	6	14	6	4	15	2
Costa Rica	59	24	4	0	4	8	1
Uruguay	62	7	11	0	0	10	10
R. Dominicana	73	23	4	0	0	0	0
El Salvador	81	8	5	0	6	0	0

Cuadro 12. Rendimiento Bruto Real del Fondo en Diversos Períodos, 1999 a 2016

Países	De inceptión a 1999	En los últimos:		
		1 año	5 años	10 años
R. Dominicana	-8.8	8.0	9.1	6.8
Colombia	6.9	3.7	3.5	5.1
Panamá ^a		4.9	4.7	4.9
Perú	7.3	6.5	3.7	3.9
México	9.6	0.4	3.7	3.7
Costa Rica	6.7	6.8	8.4	3.3
Chile	11.2	1.7	4.4	3.2
El Salvador	12.8	4.7	3.3	2.6
Uruguay	7.9	-1.5	0.3	-0.3

CONCLUSIONES

- Once países latinoamericanos implantaron reformas estructurales en 1981-2005 con resultados mixtos.
- Los problemas indujeron re-reformas en tres países en 2008-2010;
Argentina y Bolivia cerraron el sistema privado y Chile lo mantuvo con cambios importantes.
- Quedan nueve sistemas privados
- La evaluación del desempeño de las nueve reformas da los resultados siguientes:

1) Cobertura:

- PEA creció en 6 países (Uruguay la mayor), cayó en dos y se estancó en uno.
- Los 4 países menos desarrollados no cubren entre 63% y 80%
es muy difícil extenderla por el sector informal e incapacidad del sistema para adaptarse este obstáculo.
- Adultos mayores: aumentó en todos los países (Uruguay la mayor) menos uno, por extensión de las pensiones no contributivas a cargo del Estado

2) Solidaridad social y equidad de género:

- La solidaridad social mejoró por políticas estatales como las pensiones no contributivas, aportes fiscales para mejorar las contributivas y políticas de inclusión (incluyendo Uruguay)
- La equidad de género logró un ligero aumento de la cobertura de la PEA femenina y, especialmente de las adultas mayores (Uruguay segunda mayor), pero aún subsisten problemas que demandan solución.

3) Suficiencia de las prestaciones:

- En varios países hay TR inferiores al 45% mínimo establecido por OIT/OCDE o una mayoría de los asegurados que no recibirá una pensión
- Esto ha generado una percepción negativa del sistema que requiere atención.

4) Administración y costos administrativos razonables:

- En oposición a las promesas, la competencia no ha funcionado en la mayoría de los países: el número de las administradoras ha descendido notablemente y la concentración en las dos mayores ha crecido (Uruguay la tercera mayor) o estancado (El Salvador duopolio)
- El porcentaje anual de los afiliados de que traslada muestra una tendencia declinante y en seis países oscila entre 0 y 0.7% (El Salvador 0)
- El costo administrativo es alto y generalmente sostenido, los descuentos toman entre 19% y 33% del depósito, reduciendo la pensión futura
- La utilidad como porcentaje del patrimonio neto fluctúa entre 42% (Uruguay) y 53% (EL Salvador) en 3 países y se mantuvo o creció durante la crisis de 2007-2009.

5) Sostenibilidad financiera y actuarial:

- La proporción de afiliados que cotiza ha disminuido drásticamente en siete países (salvo Chile y Uruguay)
- El capital acumulado en el fondo ha crecido de manera notable y también como porcentaje del PIB
- Aunque ha habido diversificación en la composición de la cartera continúa concentrada en deuda estatal (Uruguay 62%) y depósitos bancarios o inversión extranjera (Uruguay 0), muy poco se coloca en acciones nacionales
- El rendimiento bruto real de la inversión ha caído en 7 países (incluye Uruguay) afectando el monto futuro de las pensiones
- Esta situación está creando una nueva ola de re-reformas en la región:
 - Chile (2015, no se implantó)
 - El Salvador (2017)
 - Perú (2017, no se implantó)
 - Costa Rica (2018, pilar público)
 - Colombia (en estudio, 2018)

¿Uruguay?