

Nota de análisis No. 3

Comentarios sobre el documento:

Protecting all: Risk Sharing for a diverse and diversifying world of work

ELABORADO POR:

Santiago Montenegro

Jorge Llano

María Camila Forero



CONTACTO

Dirección

Calle 72 No. 8 – 24
Oficina 901
Bogotá - Colombia

Teléfono

031 3 48 44 24

Online

Email 1: jllano@asofondos.org.co

Email 2: mforero@asofondos.org.co

Website: www.asofondos.org.co

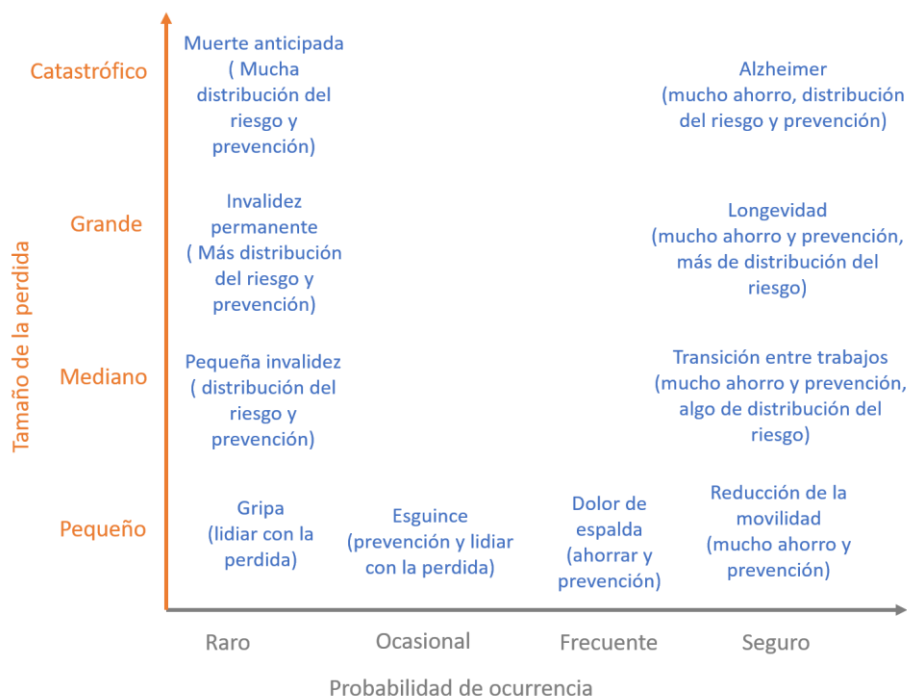
Resumen ejecutivo:

Cuando se crearon los sistemas pensionales del mundo su funcionamiento se basó en la relación laboral de una economía que es su mayoría fuera industrializada y formal. Donde todos los trabajos tuvieran contratos a término indefinido, fueran de tiempo completo y cada empleado tuviera relación con un solo empleador. Por lo tanto, la cotización a seguridad social naturalmente se repartía entre las dos partes, empleado y empleador. Sin embargo, este modelo de seguridad social no responde a la realidad del mercado laboral y crea barreras para el acceso a pensión de la mayoría de la población. Las economías en desarrollo tienen altas tasas de informalidad por lo tanto gran parte de los ocupados no cotiza al sistema. Adicionalmente, el desarrollo tecnológico, la innovación y la globalización cambiaron las relaciones laborales y surgieron trabajos por tiempo parcial, freelance, “economía gig”, entre otros. Finalmente, el envejecimiento de la población está haciendo inviables los regímenes pensionales de beneficio y contribución definida. ‘Protecting all’ propone un modelo de política de protección social que responde a la heterogeneidad e inestabilidad de las relaciones laborales actuales que protege de la pobreza y los asegura contra choques catastróficos sin importar la relación laboral.

El punto de partida de esta propuesta es entender las políticas laborales son políticas para la distribución del riesgo. Por esta razón, los gobiernos deben enfocar esfuerzos y recursos para proteger a las personas *para* el cambio y no *del* cambio. Es decir que estén listos para enfrentar choques y transiciones durante su vida laboral y su vejez. Este tipo de políticas ellos las denominan ‘Flexsecurity’ y debe estar disponible para todos los trabajadores, incluyendo aquellos que están en la informalidad, que son los que no están organizados y cuya voz, generalmente, no está presente en los debates de política.

La teoría actuarial y económica clásica son el marco teórico de la política propuesta. Porque por un parte indican las herramientas que son más efectivas para cubrir o prevenir los riesgos dada la naturaleza de la pérdida, que está definida por el tamaño de la pérdida y la probabilidad con la que puede ocurrir. Por otra parte, enseñan donde están presentes las fallas de mercado, es decir, que riesgos el mercado falla en asegurar. La figura 1 muestra hechos estilizados para cada uno de los cruces, entre tamaño de la pérdida y probabilidad de ocurrencia, y como se deben atender. Para pérdidas que son poco probables y tienen un costo bajo es más eficiente que las personas enfrenten la pérdida y no se aseguren. Sin embargo, a medida que la probabilidad de pérdida aumenta los individuos deben tomar acciones para prevenir el daño, por ejemplo, a través de ahorros individuales. Por otra parte, si la probabilidad es muy baja y el costo es muy alto es más eficiente compartir el riesgo en toda la sociedad porque el aseguramiento para estos riesgos es muy costoso (muy pocos hogares podrían pagarlo) y puede significar caer en la pobreza para gran parte de la sociedad.

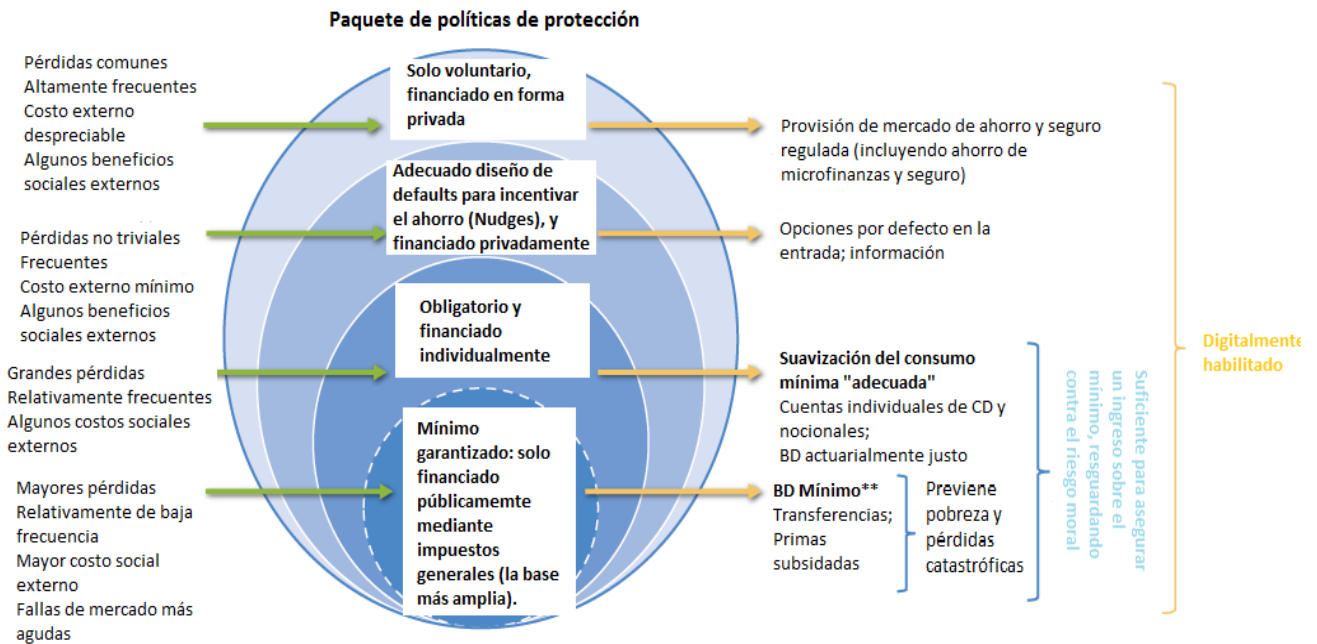
Figura 1. Mercado de seguros



Fuente: Protecting All. Construcción propia.

La política propuesta es un paquete de protección que está compuesto por cuatro capas de herramientas que logran distribuir el riesgo en toda la población y protegerlos de la pobreza y choques catastróficos. La figura 2 muestra que incluye cada capa y como se financia. La primera capa es la de *'Garantía Mínima'* que cubre de la pobreza es universal y debe estar financiado por ingresos generales del Estado. La segunda es *'Seguro Obligatorio'* debe estar pensado para asegurar respecto a pérdidas grandes, pero poco probables (invalidez) o escenarios de muy largo plazo como la vejez, es obligatorio y debe estar financiado individualmente, aunque puede ser subsidiado. La tercera capa, *'Ahorro voluntario por default'* que está pensado para aquellos que tienen más ingresos y se pueden asegurar respecto a pérdidas que son predecibles y sus costos son medianos y para incrementar el ahorro de la segunda capa. La última capa, *'Ahorro voluntario'* está pensado para que los hogares que tienen la capacidad de ahorrar se puedan proteger de pérdidas frecuentes, pero con costos no tan altos. Pasaremos a explicar con más profundidad cada capa.

Figura 2. Propuesta de paquete de política



Nota: BD= Beneficio Definido; CD= Contribución Definida.

****:** reemplaza la garantía mínima contributiva y los incentivos tributarios.

Fuente: Protecting All. Construcción FIAP.

1. Garantía Mínima

La capa de "Garantía Mínima" es una transferencia financiada por el gobierno para prevenir la pobreza. Se deben cumplir dos aspectos para que el núcleo este bien diseñado. Primero, el monto debe ser suficiente para cubrir pobreza y pérdidas que, si no se cubren, sería inaceptable el costo social. Segundo aspecto, la renta debe estar financiada por ingresos generales del gobierno. No se deben utilizar impuestos específicos para evitar incentivos perversos, por ejemplo, si se ata a la nómina se crean desincentivos a formalizar. Adicionalmente, debe ser generales porque la probabilidad del choque es alta y los costos también, por lo tanto, toda la sociedad debe contribuir para compartir el riesgo y para no generar distorsiones en el mercado laboral.

Los autores dan flexibilidad en el diseño del núcleo básico dependiendo del contexto fiscal, institucional y político de cada país. Se puede establecer como una Renta Mínima de Inserción (RMI) que se entrega únicamente a las personas que carecen de recursos para alcanzar una calidad de vida básica, está focalizada y necesita menos recursos, pero puede crear desincentivos a trabajar y presentar errores de exclusión. O puede tener el diseño de un Ingreso Básico Universal (IBU) que necesita muchos más recursos, pero se evitan los errores de exclusión y los desincentivos a trabajar. También se puede utilizar un punto medio entre estos dos que es un Impuesto Negativo al Ingreso (INI), sin embargo, necesita un sistema de recaudo que funcione muy bien.

Finalmente, los autores mencionan que la garantía mínima puede ser entregado por un programa o por la combinación de varios. Sin embargo, se debe tener en cuenta que múltiples programas implican más desafíos, por ejemplo, lograr que no existan cortes abruptos en la pendiente de beneficios y una mayor capacidad de sistemas administrativos y tecnológicos donde se pueda saber todos los programas de los cuales se beneficia cada individuo, entre otros.

2. Seguro Obligatorio

Existen choques que tienen una probabilidad baja de que sucedan, pero si llegan a ocurrir generarían pérdidas catastróficas para cualquier hogar y por más generosa que sea la garantía mínima no alcanzaría a cubrirlas. Estas son pérdidas que en la figura 1 están en la parte superior izquierda. Las primas de riesgo para estas pérdidas son muy altas, pero si el riesgo se distribuye en toda la sociedad el costo baja y además se elimina el riesgo moral y la selección adversa. Adicionalmente, el ser humano prioriza el presente en sus decisiones de consumo, es miope, por lo tanto, por sí solo no lograría ahorrar lo suficiente para mantener un nivel de vida óptimo en el futuro cuando ya no pueda trabajar. El Estado tiene el deber de llenar este vacío obligando a las personas a ahorrar para estar listo *para* los choques y/o el cambio, a este ahorro es lo que se denomina seguridad social universal.

Los autores dan flexibilidad en la forma como el Estado decida proveer este seguro. Puede ser provisión pública o incentivar al mercado a prestarlo. El seguro debe estar financiado individualmente con el ahorro que haga cada persona. La forma de contribuir no puede estar atada a la relación laboral, pues debe estar disponible para todos los trabajadores sin importar su tipo de contrato o actividad. El ahorro puede ir a un sistema de contribución definida con capitalización o con cuentas nocionales, pero debe estar disponible para cubrir en caso de invalidez, muerte, etc. La contribución puede ser creciente con el ingreso o el consumo y el complemento lo podrían el Estado. Los ingresos adicionales deben venir de un impuesto general para no distorsionar el mercado laboral.

3. Ahorro voluntario por default

Dada la miopía del ser humano el Estado debe ayudar a facilitar el ahorro especialmente para aquellos que tienen una mayor capacidad de ahorro. Desarrollando mecanismos para las personas ahorraren sin que se dé cuenta. Adicionalmente, con los dos componentes anteriores en su lugar se podría pensar en bajar las tasas de cotización obligatorias y compensarlas con estos mecanismos. Adicionalmente, para que las personas se incentiven a ahorrar se puede permitir que utilicen parte de su ahorro en compras de capital, por ejemplo, vivienda o en estudio para mejorar su capital humano.

4. Ahorro voluntario

Esta capa tiene dos objetivos. El primero, dar el espacio de ahorro para aquellos que quieren mejorar su mesada en su vejez o en caso de un choque inesperado. Adicionalmente, debe estar pensada para sustituir esos arreglos informales que no están regulados, como cadenas de ahorro, pirámides, etc. Puede proveerse por el mercado o por el Estado o ambos, pero su financiación si debe ser totalmente individual y privada. Así mismo, para incentivar el ahorro se puede permitir que las personas usen parte del dinero en compras de capital o mejoras a su capital humano.

Comentarios a:

[Protecting all: Risk Sharing for a diverse and diversifying world of work](#)

La propuesta del Banco Mundial es mucho más amplia que una reforma pensional, es una reforma a los sistemas de seguridad social. El punto de partida es muy bueno porque revisan las causas por las que las tasas de cobertura pensional son tan bajas. Efectivamente en Colombia la informalidad, la inestabilidad laboral y los nuevos modelos de contratación hacen que la mayoría de individuos coticen poco y muy esporádicamente. Es importante resaltar, que esta propuesta de política pública tiene bases teóricas muy sólidas lo que logra darle mayor validez y credibilidad a los instrumentos que proponen.

Respecto a la primera capa creemos que el primer cambio que tiene que realizar el país antes de entregar el subsidio es medir la pobreza a nivel de individuo, si se quiere entregar una garantía mínima a cada individuo que lo necesite, es necesario identificar la posición en la distribución del ingreso en la que se encuentra porque Colombia no tiene las condiciones fiscales para entregar un IBU. Adicionalmente, en el país se tienen implementados múltiples programas para combatir la pobreza, que se entregan por diferentes entidades, lo que genera que el Estado muchas veces no sabe cuántos programas está recibiendo el mismo hogar e individuo. Es necesario implementar un sistema donde se logre identificar a cuántos programas accede el hogar y cada uno de sus miembros, para identificar la brecha de ingreso respecto de la línea de pobreza. Adicionalmente, el libro no es muy explícito definiendo cual es el universo al que se le entrega la garantía mínima, por lo tanto, el gobierno tendrá que hacerlo y definir estos criterios.

La segunda capa es donde los fondos de pensiones tendrían lugar en este sistema. De este núcleo se resaltan tres aspectos. El primero, que se proponga un sistema de ahorro individual reafirmando que los sistemas de reparto son inviables en el mundo actual y en el futuro. El segundo, que los sistemas ahorro con capitalización se muestren como parte del sistema de protección social y que se recalque una de sus mayores virtudes que es lograr repartir el riesgo de vejez, invalidez o muerte en toda la sociedad y solucionar la miopía del ser humano. El tercero, que la cotización al sistema de seguridad social sea independiente de la relación laboral del trabajador consideramos que es positivo permitir esta flexibilidad, sin embargo, la propuesta no toca temas acerca del monto mínimo por el cual se puede cotizar que por ejemplo en Colombia es lo que reduce más la formalidad. Por otra parte, es importante destacar que el libro no menciona los beneficios del ahorro para el país. Ese capital que está invertido ayuda a expandir el mercado de capitales, invertir en el sector real, dinamizarlo e impulsarlo y generar resiliencia de la economía, entre otros beneficios. Por lo tanto, los beneficios son individuales y colectivos.

La tercera capa es fundamental porque desde Asofondos hemos encontrado que es importante identificar dentro de la política pública existentes decisiones que las personas no toman que podrían mejorar sus condiciones de ahorro, su nivel de ahorro o los rendimientos que obtiene. Adicionalmente, el libro propone buscar maneras de incrementar el nivel de ahorro a través del consumo. Finalmente, a pesar de que la propuesta del libro se enfoca más en estos mecanismos por default para la población con más ingresos Asofondos considera que con unas reglas de juego bien definidas, podrían utilizarse estas herramientas de la economía del comportamiento para la gran mayoría de personas.

La cuarta capa ya existe en Colombia, es ofrecida por diferentes entidades financieras, entre estas, las AFP. El fin de este mecanismo es incentivar el ahorro de largo plazo, por este motivo tiene unos incentivos tributarios, tal y como se ha visto en la gran mayoría de países que cuentan con estos

mecanismos. No obstante, se debería optar porque dichos beneficios tributarios también lleguen a personas de ingresos inferiores, pues hoy en día en Colombia quien paga impuestos es quien gana más de 4 veces el salario medio, algo que consideramos es muy alto comparado con los estándares internacionales. Sin embargo, aun en Colombia no existen modelos de micro-ahorro voluntario pensados para sustituir cadenas de ahorro comunitario, pirámides y otros acuerdos informales. Con el programa de BEPS se ha intentado permitir micro-ahorros, pero los individuos son poco constantes y realmente han ahorrado poco. Lo que ha llevado a que el programa no tenga los resultados esperados. El gobierno tiene el reto de trabajar en conjunto con el sector financiero para buscar modelos de política pública que sea efectivos en este propósito.

Como último comentario en el sistema propuesto no consideran algún tipo de fondo de solidaridad. En el RAIS existe el fondo de garantía de pensión mínima que paga pensiones de salario mínimo a todos aquellos afiliados que cumplan con los requisitos de pensión, pero no tengan suficiente capital. Los flujos del fondo es una parte del aporte de los afiliados y adicionalmente se capitaliza. Sirve para que estos subsidios sean autosostenibles, evita que se deban generar ingresos adicionales o incrementar tasas de impuestos existentes. Este tipo de financiación podrían funcionar por ejemplo dentro de la segunda capa como un impuesto negativo, donde el adicional de cotización que hacen los de mayores ingresos sirva financiar la cuota de los de bajos ingresos.

En conclusión, consideramos que la política propuesta por el Banco Mundial es completa, pero es necesario pensar también en los temas operativos para lograr su viabilidad. Es importante agregar que, responde a las fallas de los sistemas de protección social actuales, principalmente en Colombia a la informalidad, y brinda flexibilidad en la cotización. Adicionalmente, tiene en cuenta a todos aquellos que no pueden cotizar y establece el pilar que pueda garantizar no estar en la pobreza. Si se deciden implementar estos cambios exigen el trabajo conjunto del gobierno, el sector financiero y la sociedad. Finalmente, para lograr la implementación se debe planear dos transiciones. La reforma del régimen de prima media para que se convierta en uno de ahorro individual (o al menos contribución definida). La segunda, pasar de los programas actuales que sirven para prevenir y combatir la pobreza a una única transferencia que garantice el ingreso mínimo por persona o lograr identificar el monto de estos programas por individuo y determinar cuánto le falta o sobra a cada uno.