

La desigualdad de la protección social en América Latina: algunas facetas

Ana Soja

Consultora independiente

Nodos de la desigualdad en la protección social

- Desprotección, insuficiencia de las prestaciones, estratificación y segmentación
- Conflictos respecto de derechos, recursos, formas de distribución e institucionalidad
- Formas en que se concibe la universalidad o en que ella se impugna
- Vigencia del principio de solidaridad y su definición

Sentido del aseguramiento

- Cada individuo está expuesto a riesgos inciertos: mediante el aseguramiento solidario, estos se diversifican y mancomunan, reduciendo el riesgo agregado individual: se rompe la identidad entre prima y riesgo individual y la cobertura se establece en términos más genéricos y generales (Arrow, 1963; Barr, 1993)
- Se reduce la brecha entre los niveles efectivos de dotación de ingresos y los niveles de aseguramiento deseados. Guarda analogía con el ahorro (Ehrlich y Becker, 2000, p. 171)
- Muchos beneficios que reciben las personas han sido pagados por ellas mismas en otro período de su vida (Brittan, 1990). Esto se denomina redistribución intrapersonal a lo largo del ciclo de vida (Falkingham and Hills, 1995). En ese caso, el Estado de bienestar actúa como un “banco de ahorros”
- Redistribución interpersonal: conforme a ingresos y a riesgos
- La incertidumbre respecto de los riesgos puede abrir un espacio para la solidaridad incluso por parte de quienes tienen mayores ingresos y la calidad es un elemento determinante a tal efecto: forjar nuevas alianzas redistributivas para avanzar hacia convergencia de beneficios

Ingresos dignos tras la vida laboral activa como derecho social

El objetivo primordial de un sistema de pensiones es proveer seguridad del ingreso en la vejez, lo cual reúne al menos cuatro elementos (Barr y Diamond, 2008) :

- homogenización del consumo,
- aseguramiento,
- auxilio a la pobreza,
- redistribución

Usualmente estos objetivos no puedan alcanzarse cabalmente al mismo tiempo; las políticas deben tratar de optimizarlos de manera transversal, es decir, ni minimizarlos ni maximizarlos de manera aislada (Ib., p. 21).

Singularidades del aseguramiento en el caso de las pensiones

- Las pensiones deben reflejar los esfuerzos de ahorro realizados a lo largo de la vida del asegurado: el criterio de equivalencia debe garantizar que, a niveles semejantes de esfuerzo, se obtendrán protecciones similares o proporcionales (CEPAL, 2000, p. 78). En un sistema contributivo, la equivalencia es entre la historia de contribuciones y las tasas de reemplazo. Por ello, puede hablarse de una razonabilidad de los beneficios que brindan los sistemas de pensiones, conforme a la proporcionalidad del vínculo entre el ahorro realizado a lo largo de la vida activa y las pensiones (Sojo, 2014)
- Alcanzar las mejores tasas de reemplazo que fuesen/fueren viables en un contexto de optimización de las inversiones cuando está organizada por fondos, o bien de garantía de los recursos destinados a tal fin cuando no se organiza mediante fondos, como en el sistema de reparto
- Además, cuando existen mecanismos de aseguramiento, la equivalencia no se da estrictamente a escala individual, sino que pueden crearse mecanismos de solidaridad o de diferenciación de riesgos; por ejemplo, ante los riesgos financieros. Estos mecanismos pueden introducirse incluso en sistemas de capitalización individual de carácter nocional (Barr, 2013). Cuando los sistemas carecen de mecanismos de aseguramiento, como en el caso chileno, la equivalencia se da estrictamente a escala individual, sin mecanismos de solidaridad o de diferenciación de riesgos; ello puede derivar en discriminaciones de las mujeres en los cálculos actuariales debido a su mayor expectativa de vida, como acontece en Chile
- Respecto de las pensiones, los elementos de auxilio a la pobreza y de redistribución deben financiarse eminentemente con recursos no contributivos, es decir, fiscales. Por tanto, los pilares solidarios tienen un papel esencialmente redistributivo; en este ámbito, el grado de progresividad depende tanto de la distribución socioeconómica de las pensiones no contributivas, como indirectamente del sistema impositivo del cual se nutren

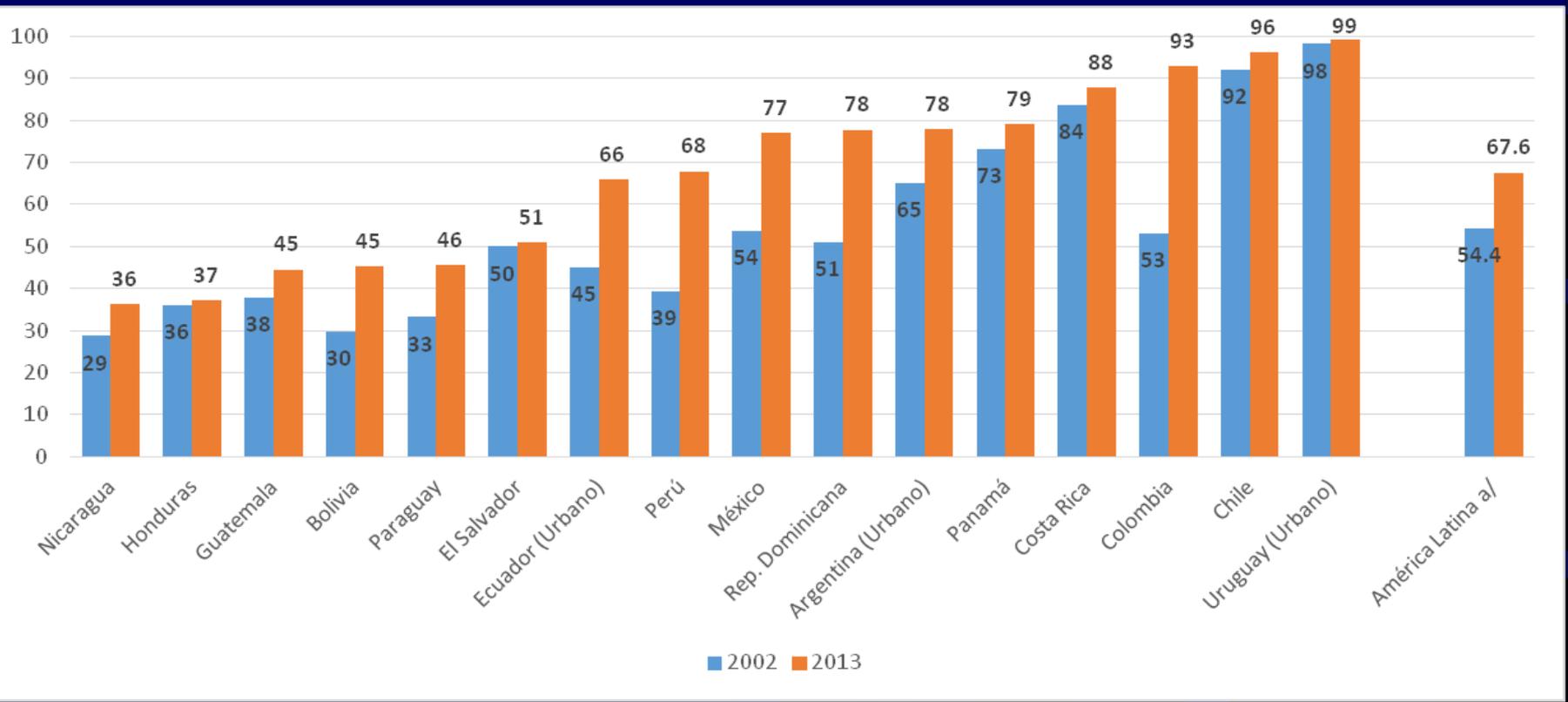
La salud como un bien sui generis en materia de protección social

- La salud es un bien sui géneris, crítico tanto en su valor intrínseco como instrumental, porque afecta el bienestar de las personas y es un prerequisite básico para lo que Sen denomina capacidad de agencia: las desigualdades afectan las libertades y oportunidades más básicas de que las personas pueden disfrutar
- Por tanto, el disfrute de la salud debe ser “excluido” de los precios que conforman los incentivos para la actividad económica, para que su distribución sea menos desigual que la obtenible por las personas según su capacidad de pago en el mercado (Anand, 2004)
- El logro de la igualdad deba estar incorporado e inserto en una comprensión más amplia de la justicia: lo que es particularmente serio de la injusticia en este ámbito es la falta de oportunidades para tener buena salud, debido a instituciones o disposiciones sociales inadecuadas (Sen)
- El financiamiento solidario del aseguramiento en salud tiene objetivos redistributivos, ya que permite establecer subsidios cruzados entre estratos de ingreso, de edad y de riesgo. Puede darse en el marco del aseguramiento mediante cotizaciones obligatorias, o con cargo al presupuesto nacional

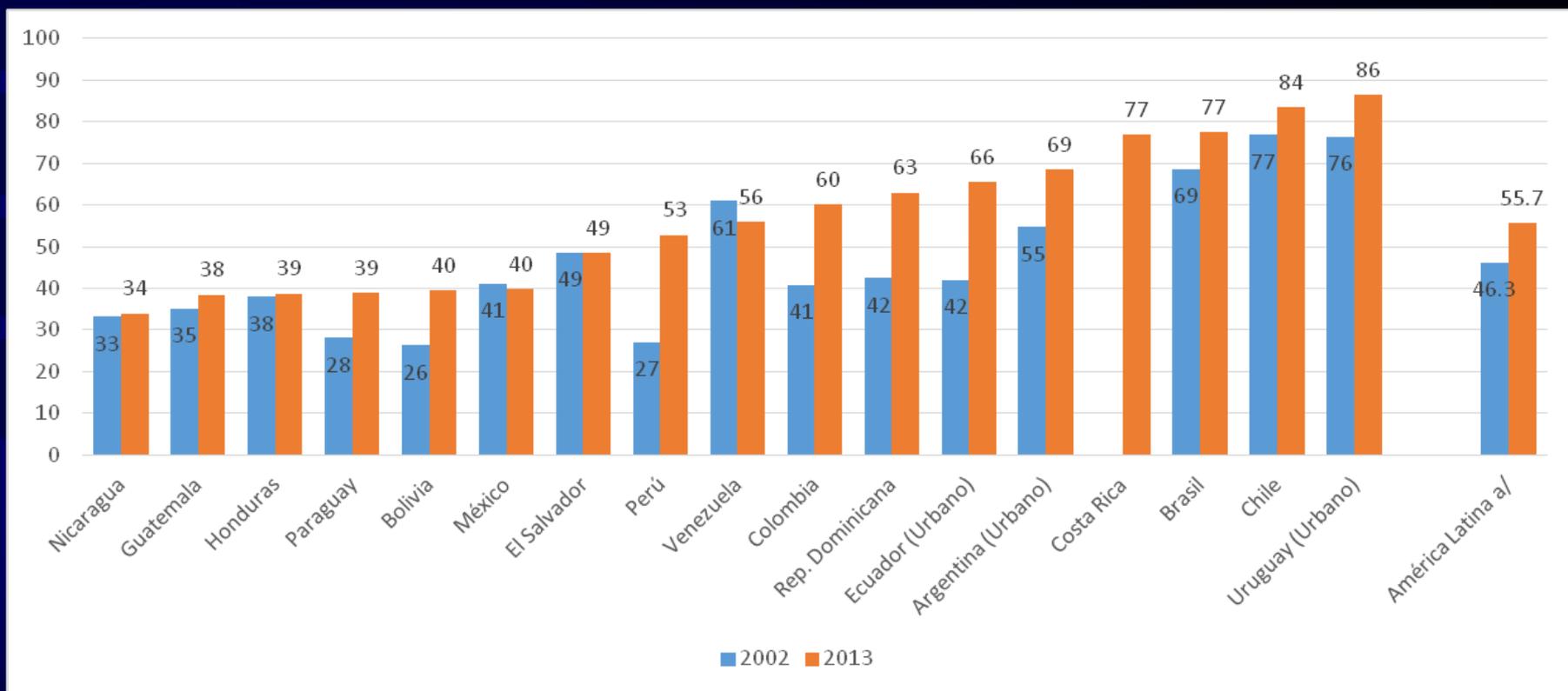
Tendencias recientes en América Latina

- Los países con crecimientos más dinámicos difieren notablemente en sus puntos de partida. En cuanto a la ampliación de la cobertura, los incrementos recientes fueron más discretos en los países de coberturas más altas, mientras que en algunos países que tenían inicialmente una cobertura intermedia se presenta un interesante dinamismo. Pero en dos de cobertura intermedia (México y Venezuela) se da una reducción en pensiones. Colombia da un salto enorme en salud
- Es inquietante el virtual estancamiento en los países que tienen una cobertura muy baja, que no alcanza siquiera a cubrir a la mitad de las personas que perciben un salario.

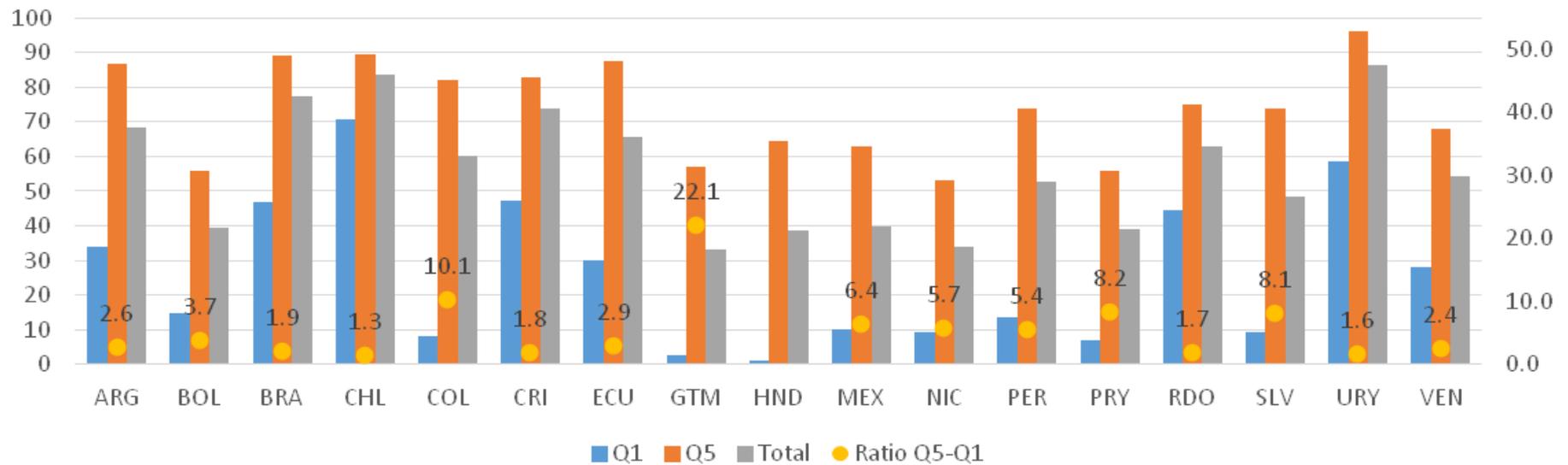
16 PAISES: AFILIACION ASALARIADOS A SISTEMAS SALUD, EN %, CA. 2002 Y 2013



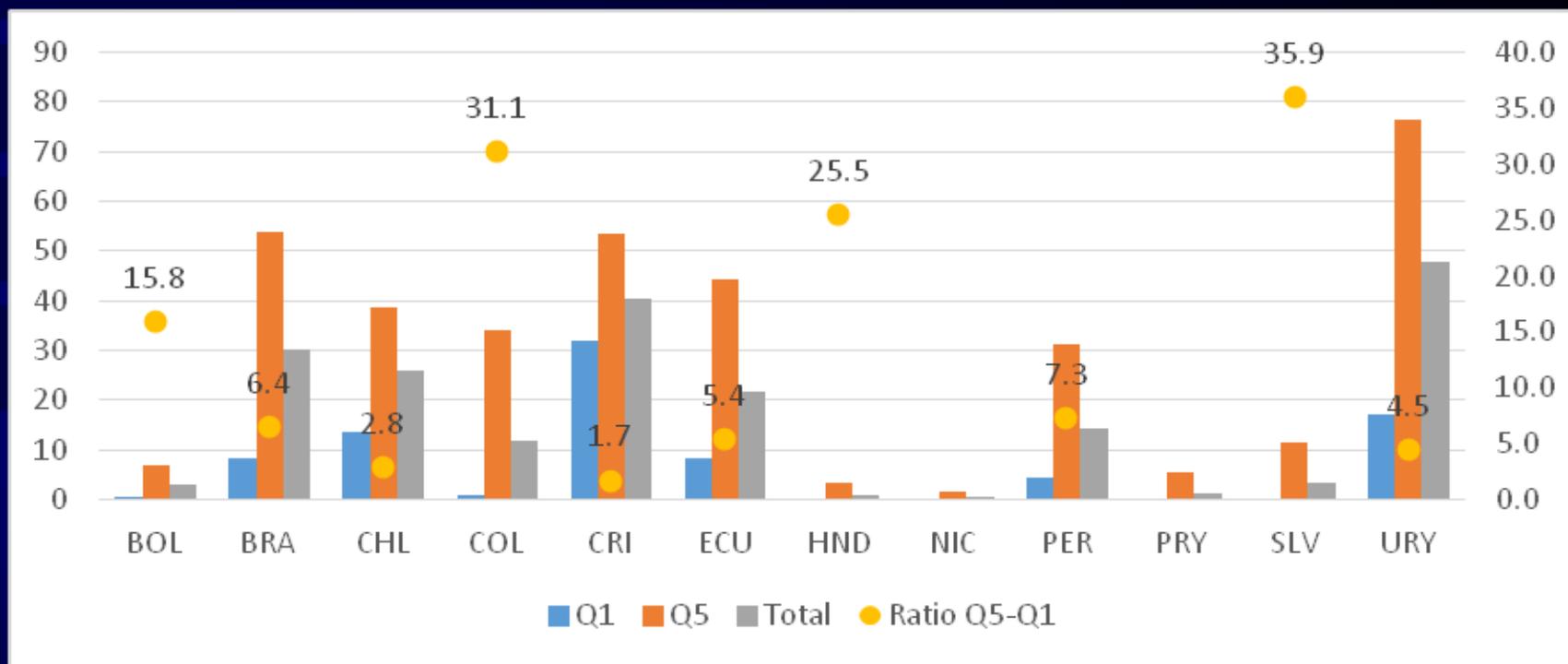
17 PAISES: AFILIACIÓN ASALARIADOS A SISTEMAS PENSIONES CA. 2002 Y 2013



DESIGUALDAD DE AFILIACION ASALARIADOS A SISTEMAS PENSIONES, CA 2013



EN EL CASO DE LOS NO ASALARIADOS, SE INCREMENTA LA DESIGUALDAD DE LA AFILIACION A PENSIONES, QUE DIFIERE MUCHO DE PAÍS A PAÍS, CA 2013



Desigualdades fundamentales afiliación a pensiones

- Recientes análisis multivariados de los determinantes de la afiliación han mostrado que, de manera muy significativa, las disparidades de están vinculadas a las características de los puestos de trabajo, y no solo a las características de las personas.
- En contraste con la industria, la inserción en la construcción y, en menor medida, en el comercio y la agricultura se asocia con menores probabilidades de aporte; algo similar ocurre con el trabajador a tiempo parcial y el servicio doméstico.
- La probabilidad de afiliación se incrementa conforme aumenta el nivel de ingreso del hogar, así como el nivel educativo.
- Puestos de trabajo ocupados mayoritariamente por mujeres, en condiciones de segmentación laboral, redundan en menores niveles de afiliación femenina. La mayor incidencia de la informalidad entre las mujeres que se verifica en algunos países se debe a determinados atributos de los trabajadores (tales como el nivel educativo y la edad) y de los puestos de trabajo; cuando esos aspectos se controlan, suele aumentar la probabilidad de las mujeres de contribuir.
- Los valores son negativos en el caso de los hogares con jefatura femenina con niños a cargo respecto de los que tienen a hombres como jefes de hogar, lo que refleja su mayor fragilidad y la necesidad de aceptar empleos de baja calidad

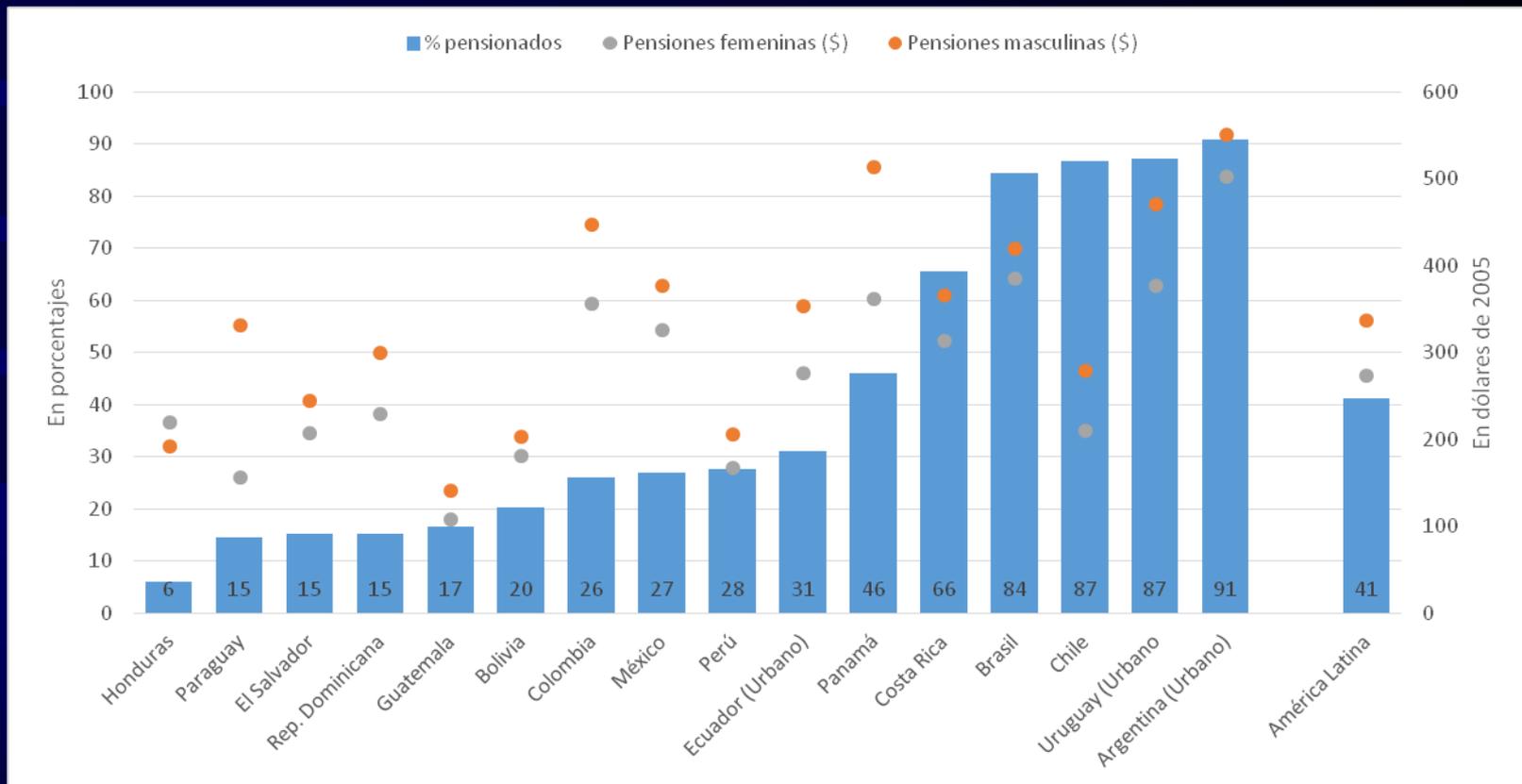
(CEPAL, 2013b; Amarante y Sojo, 2015; Sojo, 2017).

La concentración de la afiliación a pensiones

- Medida la desigualdad de la afiliación por ingreso con los índices de concentración y sus correspondientes curvas, se evidencia un gran mosaico en 18 países. Comparando ambos puntos del tiempo, hay países que evidencian mejoras distributivas, tal como Argentina, Ecuador, algo menor en Perú, Uruguay. En Bolivia sigue siendo muy concentrada.
- Costa Rica tiene la curva de afiliación al sistema de pensiones más igualitaria de los 18 países.
- Por su parte, en El Salvador y en Nicaragua la concentración de la afiliación a pensiones ha aumentado.

(Sojo, 2016)

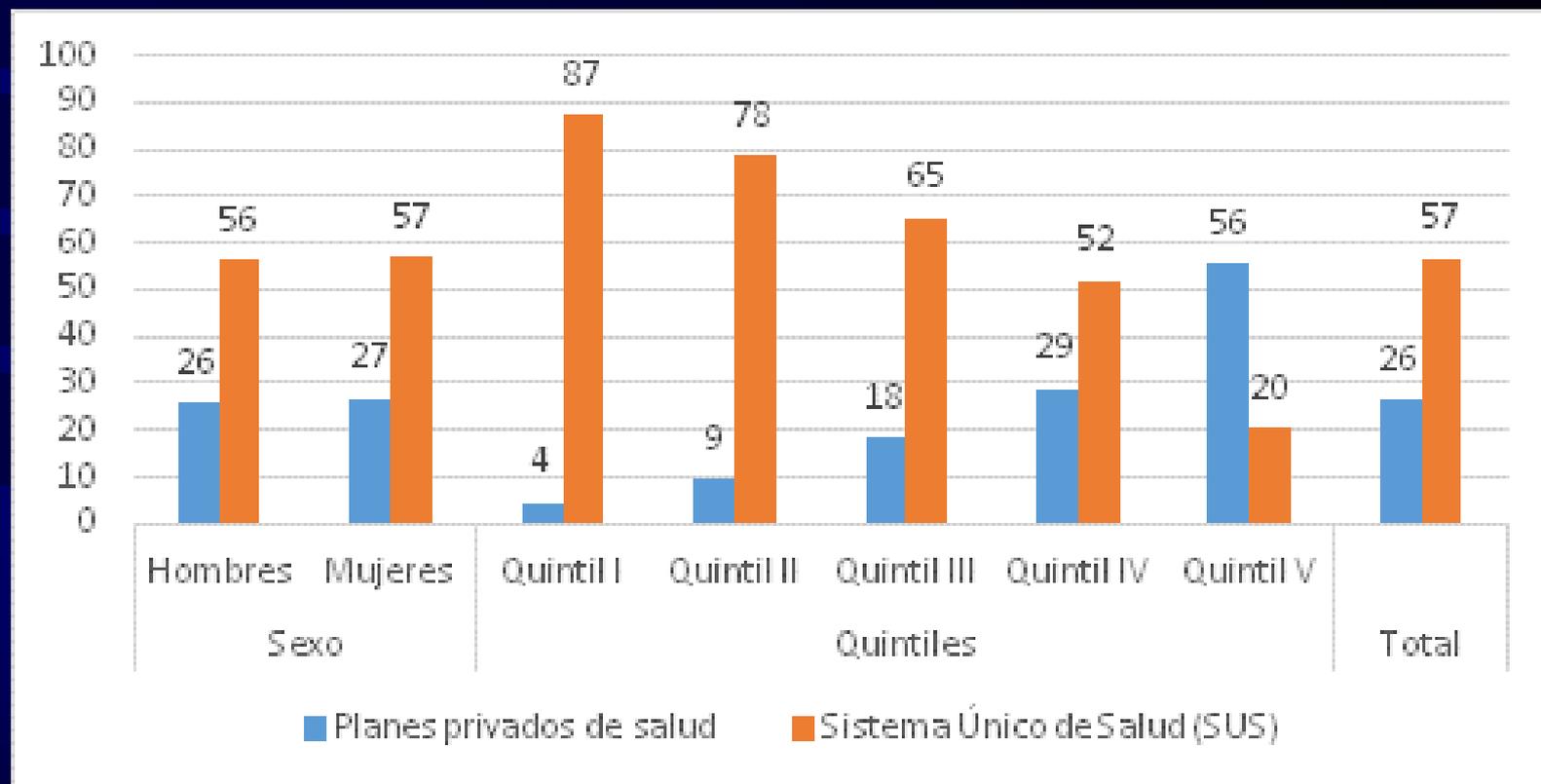
16 PAISES: PERSONAS 65 Y MAS QUE RECIBEN PENSIONES CONTRIBUTIVAS, MONTO PROMEDIO MENSUAL EN \$ DE 2005, POR SEXO, CA. 2013



6 PAISES: PERSONAS 65 Y MAS QUE RECIBEN PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS, PROMEDIO MENSUAL EN \$ 2005, POR SEXO, CA. 2013



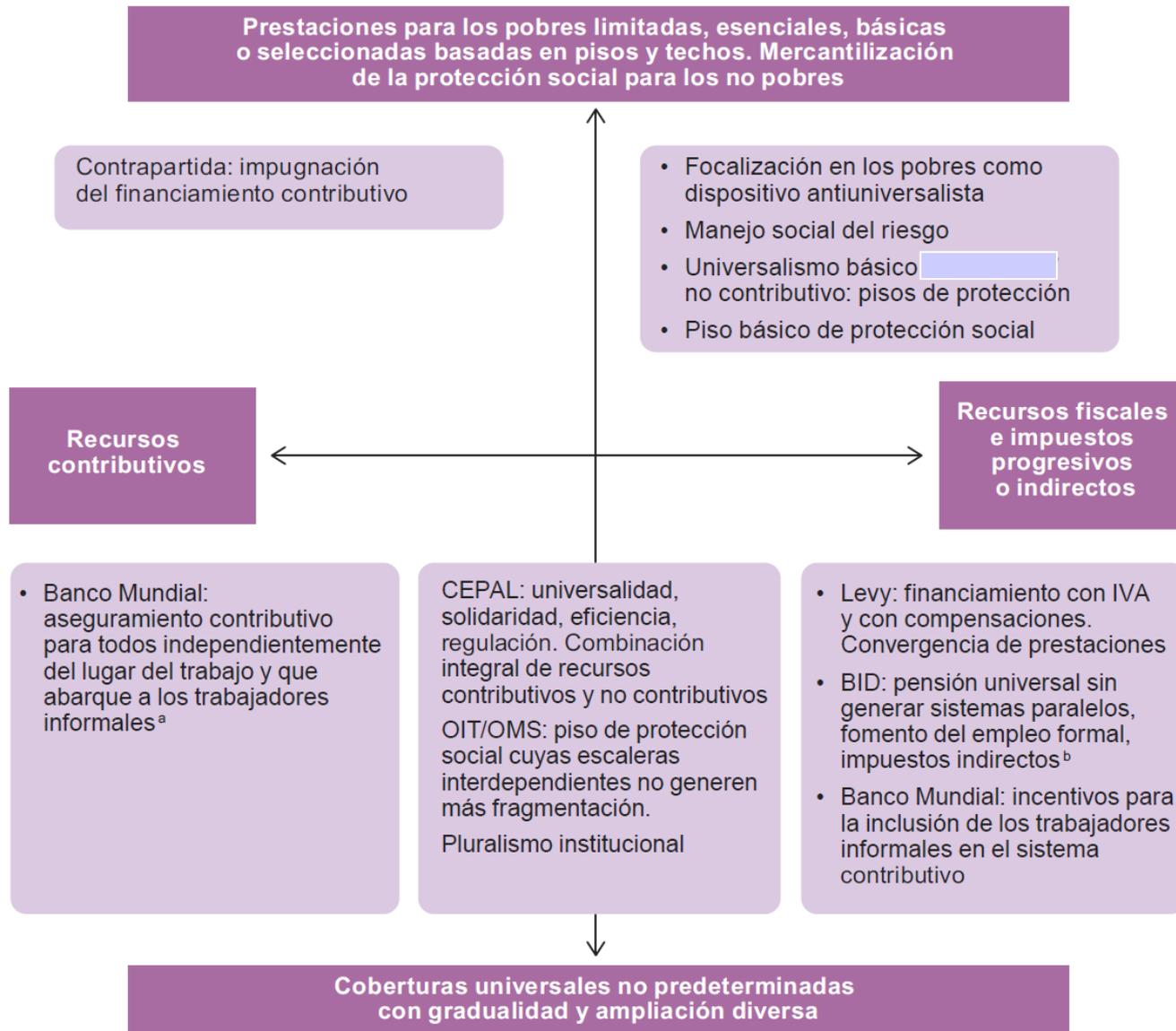
Brasil: población atendida por servicios de salud en las dos últimas semanas, cobertura mediante el SUS o por plan privado salud , por quintil, 2008



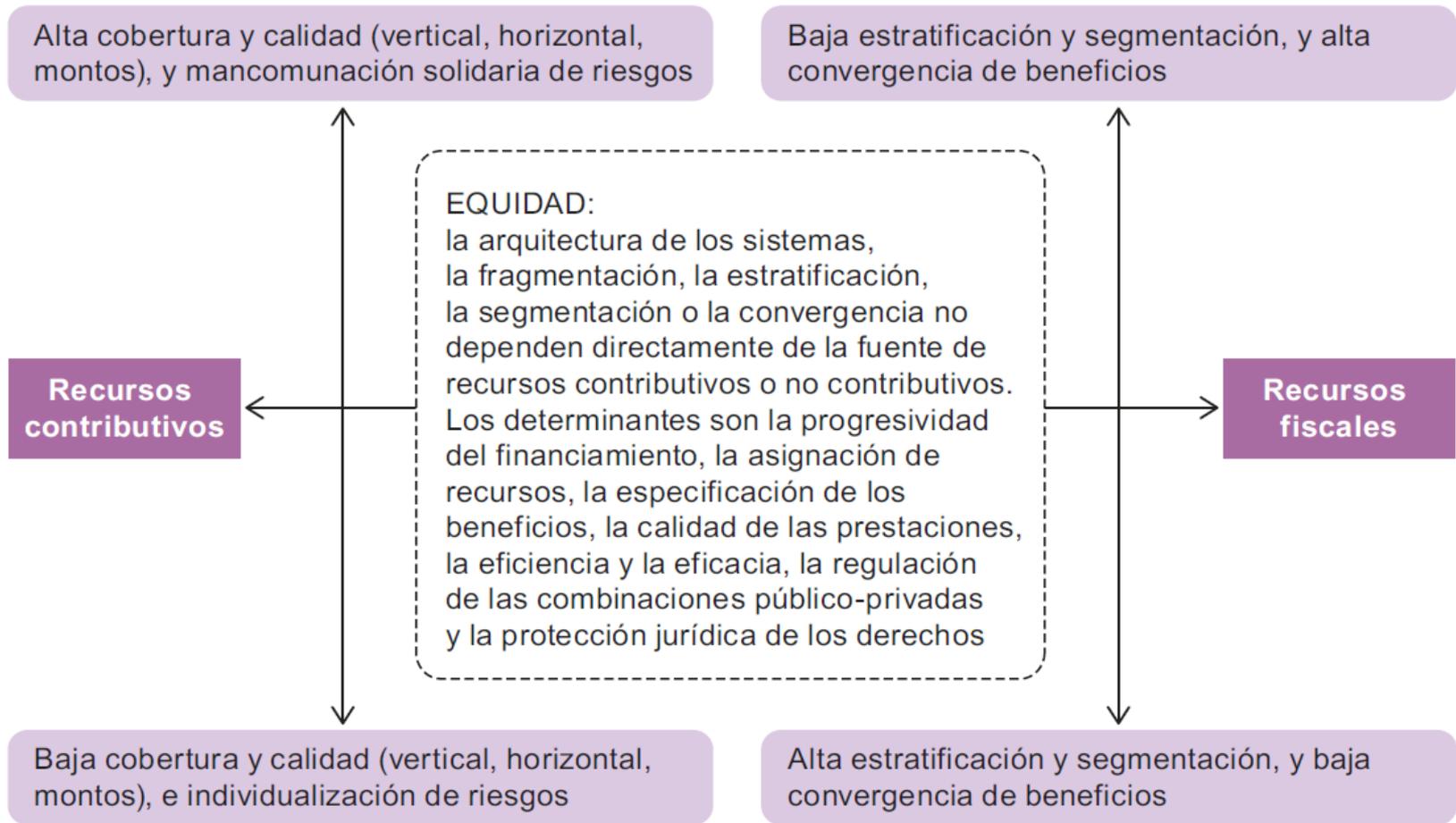
Planteamientos sobre cobertura y financiamiento

- Al ser los ejes fundamentales de la discusión, cuya tensión ha subsumido otros temas, su intersección permite dilucidar diferentes posturas sobre protección social
- Visiones dicotómicas del financiamiento contributivo y no contributivo que impugnan el primero se acompañan de propuestas que entienden la protección social como un conjunto reducido de prestaciones focalizadas, a financiar con recursos fiscales. Tales enfoques no cuestionan mayormente la segmentación y estratificación de la protección social, ni el carácter regresivo o progresivo de los recursos fiscales en juego. La formalización del empleo tampoco juega un papel importante, porque precisamente está ligada a lo contributivo
- Hay propuestas de vocación universalista que no predeterminan o encorsetan los contenidos de estas coberturas universales, y que endosan el carácter gradual de la ampliación, debido a la complejidad política, institucional y financiera que le es inherente, y que comparten una visión pluralista sobre las instituciones de la protección social que pueden estar involucradas.

América Latina: tensiones discursivas sobre la protección social



América Latina: las dicotomías analíticas no reflejan la complejidad de la protección social



Equidad y combinaciones público privadas en la protección social

- Los grados de universalidad, equidad, solidaridad y eficiencia de manera alguna están dados o garantizados por el carácter jurídico de la propiedad de las entidades a cargo. Están determinados por los principios que articulan y regulan tales combinaciones. En conjunción con las características y el desarrollo de los mercados con los que interactúan, ello determina una amplia gama de situaciones
- Para el objetivo de equidad, en consonancia con los principios de universalidad y solidaridad, es fundamental la garantía de calidad, de pertinencia y de no exclusión de las prestaciones, vinculada con los mecanismos financieros y regulatorios (CEPAL, 2007)
- Pese a financiarse con contribuciones obligatorias o subsidios públicos cruzados, las combinaciones público privadas dualistas se articulan por el principio de la maximización del beneficio privado, en detrimento de las funciones de aseguramiento. Rompen con los principios de la seguridad social, para insertarse en una lógica de aseguramiento de mercado.
- El lucro se refiere, en términos sistémicos, a la proporcionalidad, razonabilidad y magnitud de la ganancia de los actores involucrados, en relación con los recursos disponibles para la protección social efectiva

Los sistemas contributivos dualistas articulados por el lucro no proveen una protección social adecuada y originan altos costos fiscales

SISTEMA PENSIONES

- Las pensiones contributivas debieran reflejar el ahorro realizado a lo largo de la vida laboral para garantizar que, a niveles semejantes de esfuerzo, se obtendrán protecciones similares o proporcionales: vínculo historia contributiva y tasas de reemplazo
- Las pensiones no proveen seguridad del ingreso en la vejez cuando las tasas de reemplazo son bajas
- Racionalidad del lucro: altas comisiones AFP desconectadas de los rendimientos financieros, altos costos de transacción de empresas externalizadas, exposición riesgos financieros, bajas tasas interés de un selectivo grupo de bancos y grandes empresas
- El sistema ejerce presiones sobre el pilar no contributivo, que le es funcional en tanto disminuye presiones por incumplimiento objetivos y por insuficiencia pensiones

SISTEMA DE SALUD

- El sistema articulado por el lucro individualiza y selecciona por riesgos, a los que asigna precios: crea desigualdades en salud que son “innecesarias, evitables e injustas” (MW)
- La diferencia entre el precio de la prima y las prestaciones es captado por el lucro. Las prestaciones se brindan con altos umbrales de ganancia. Generalmente gastos de bolsillo, copagos
- Los “buenos riesgos” solventes generan altas ganancias al sistema, junto con los “malos riesgos” que pagan altas pólizas o altos gastos de bolsillo (catastróficos): beneficiarios cautivos. Los “malos riesgos” insolventes sistemáticamente se expulsan al sector público (reaseguro)
- Los “buenos riesgos” no tienen “capacidad de ahorro” dentro del sistema: se coarta la intertemporalidad del aseguramiento
- Dualismo coarta redistribución y limita la sustentabilidad del sistema
- Los subsidios cruzados desde sector público tienen un alto costo fiscal

Competencia y capacidad de elección en la protección social

- Las personas carecen del conocimiento requerido para tomar decisiones fundamentadas y complejas. Puede darse un comportamiento inercial, de paralización o de posposición. Incluso decisiones acertadas pueden ser de efecto efímero o involucrar altos costos de transacción
- Es pertinente diseñar una buena opción de afiliación por defecto, es decir automática y obligatoria, con bajos costos de transacción; las decisiones que tomen los individuos deben ser lo más simples posibles; deben limitarse los altos costos asociados con la presunta elección y restringirse la elección excesiva (Barr, 2014 y 2015)
- Exigencias regulatorias, de acreditación, seguimiento, inspección y vigilancia y control

En Colombia, en 2013: 66 EPS, 30.000 IPS y más de 30.000 profesionales independientes!

Protección social en América Latina

La desigualdad en el banquillo

ANA SOJO

Desarrollo Social



COMISIÓN ECONÓMICA PARA
LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

CEPAL



<http://www.cepal.org/es/publicaciones/41105-proteccion-social-america-latina-la-desigualdad-banquillo>