

CAPÍTULO 3



Reforma de pensiones: cambiando la narrativa

Gustavo Demarco¹
Fernando Larrain²

¹Líder Global de Pensiones, Banco Mundial

²Consultor Senior de Pensiones, Banco Mundial

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, pero sobre todo durante el último siglo, los gobiernos han buscado resolver, a través de diferentes políticas públicas, los desafíos que enfrentamos las personas durante la vida. En particular, la vejez ha sido un fenómeno estudiado desde diferentes ángulos. Los sistemas de pensiones y de seguridad social se extendieron de manera notable en el mundo entre fines del siglo diecinueve y la actualidad en el mundo como mecanismos de protección financiera para los trabajadores y sus familias ante las contingencias de vejez, invalidez, y muerte.

La evolución de los sistemas de pensiones no estuvo exenta de dificultades. En el grupo de países desarrollados y de ingresos medios, luego de algunas décadas de expansión, los sistemas de pensiones comenzaron a poner de manifiesto la necesidad de ajustarse a la dinámica cambiante de la demografía y los mercados de trabajo. La mejora en las condiciones de salud y la reducción de tasas de natalidad resultaron en una positiva extensión de la expectativa de vida. Este fenómeno, tan favorable para la población del mundo, puso de manifiesto la necesidad de reformular el diseño de los sistemas de pensiones, que en general no tenían la flexibilidad suficiente para adaptarse al cambio. Las tendencias de largo plazo sugieren que los cambios previsionales implicarán sincerar que las pensiones estarán por debajo de las expectativas de la población.

Paralelamente, muchos países de ingresos medios y bajos intentaron replicar los modelos que habían sido exitosos en el mundo desarrollado, pero la cobertura de los sistemas de pensiones se mantuvo persistentemente baja, dando lugar al fenómeno de informalidad. Los esfuerzos por reducir la informalidad en los países de ingresos medios y bajos han arrojado resultados desalentadores.

El contexto actual, los cambios en las relaciones laborales, aceleradas como consecuencia de la pandemia de COVID-19, se suman a los cambios demográficos, complejizando la situación y abriendo las puertas a una nueva fase de reformas. Las tendencias de cambio en las relaciones de trabajo anticipan una urgencia aún más imperiosa en el presente de reformular el diseño de los sistemas de pensiones.

Consideración aparte merecen las soluciones tecnológicas, que tanto han aportado a mejorar la calidad de los servicios, pero tienen que recorrer un largo camino para estar disponibles para grupos vulnerables, como los adultos mayores, ancianos y personas con discapacidad.

En el Recuadro 3.1³ adjunto resume las fases por las que pasaron los sistemas de pensiones en el mundo, desde sus orígenes (a fines del siglo XIX) hasta la actualidad. En el curso del primer siglo (primera fase), el modelo *Bismarckiano* se expandió a ritmo variable en diferentes países, pero de una manera aproximadamente lineal, adoptando ciertos patrones “universales”.

³Adaptado de material preparado por Robert Palacios para el Curso de Pensiones del Banco Mundial, 2018

Recuadro 3.1

Fases en el desarrollo de los Sistemas de Pensiones y principales hitos

Fase 1: La expansión de la socialdemocracia y el auge de los planes públicos de pensiones contributivos

- La expansión de la socialdemocracia como reacción al socialismo
- 1890 – Bismarck contra Beveridge
- 1920-30 – La depresión económica y un nuevo contrato social: El “New Deal”
- Dominio del keynesianismo, con un fuerte papel del gobierno en la economía y los mercados laborales.
- Extensión del Estado del Bienestar y ampliación de las pensiones públicas contributivas
- Posterior a la Segunda Guerra Mundial – La recuperación económica como responsabilidad conjunta de gobiernos, empleadores y trabajadores: el tripartismo como contrato social

El espacio fiscal no es un problema importante: *Baby boom* => aumento de la juventud
=> Los planes de pensiones contribuyen a financiar la expansión del sector público y la infraestructura

Fase 2: Expectativas incumplidas de las intervenciones públicas: Desregulación y privatización

- Década de 1970 - Alta inflación y reactivación monetarista
- Expectativas insatisfechas y frustración con la expansión del sector público
- Década de 1980: Reagan y Thatcher llevan a la práctica algunas de las ideas de los años 70 y ganan adeptos en todo el mundo.
- Década de 1990 - El socialismo pierde la batalla: Del muro de Berlín a la desintegración de la Unión Soviética;
- Un nuevo sueño: Sector privado e incentivos individuales en el centro del escenario
- Fin del “baby boom”, la demografía cambia, la gente vive más y los sistemas de pensiones no se adaptan;
- La informalidad y las expectativas fallidas de muchos quedan al descubierto
- Las reformas de las pensiones, incluidos los planes de contribución definida, se expanden en América Latina (Chile, Argentina, Perú, Colombia, El Salvador, México) y Europa y Asia Central (Suecia, Polonia, Hungría, Kazajstán, Letonia)

Fase 3: Crisis económica, turbulencia financiera y pérdida de confianza en la economía ortodoxa

- La crisis de 2008 plantea serias dudas sobre la teoría económica ortodoxa, incluso entre destacados antiguos partidarios
- Los mercados fallan y el estado gana otra batalla
- En el mundo de las Aportaciones Definidas,
 - los incentivos no logran producir los cambios de comportamiento esperados
 - los malos resultados en la expansión de la cobertura y los altos costos erosionan la confianza pública
 - Reformas de pensiones revertidas en varios países (ej: Argentina, Hungría, Polonia)
- Prevalen los esquemas de Beneficios Definidos y se expanden las pensiones sociales no contributivas
- Informalidad y “nuevas formas de trabajo” imponen un giro en el diseño tradicional de las pensiones contributivas
- Soluciones tecnológicas mejoran la calidad de servicios, pero son más difícilmente accesibles para la población de edad avanzada y con discapacidad

Las fases siguientes estuvieron marcadas por importantes reformas que cuestionaron los fundamentos de la organización de los sistemas de pensiones. No se trata de una discusión de soluciones meramente técnicas: el debate político se extendió, frecuentemente centrado (sobre todo en la transición entre la primera y la segunda fase) en una motivación básicamente fiscal.

El ángulo fiscal es una preocupación legítima para los gobiernos, pero demostró ser una explicación parcial, y por lo tanto resultó ineficaz para persuadir a un gran número de grupos involucrados, e incluso en ocasiones (total o parcialmente) a los tomadores de decisiones, complejizando así la tarea de obtener consensos y producir cambios de comportamientos y actitudes.

La narrativa construida en el argumento de que el crecimiento de las necesidades de financiamiento presionará sobre los presupuestos públicos, y por lo tanto los trabajadores deberán extender las carreras laborales y las pensiones serán más bajas, ha constituido el eje argumental a favor de reformas de muy diversa naturaleza, pero a la vez ha generado fuerte resistencia a nivel de la opinión pública, alcanzando a amplios sectores del espectro político-social, incluyendo diversos responsables de toma de decisiones de política.

Podemos aprender de los procesos por los cuales han pasado países de diferentes partes del mundo. En la gran mayoría hay un esfuerzo por trabajar estos temas de una manera multisectorial, intentando justificar las simulaciones y cambios con evidencia empírica y piezas analíticas para informar el proceso de toma de decisiones. Además, se ha buscado promover la discusión a través de seminarios, estudios, entre otros para intentar construir consensos entre el gobierno y otros actores sobre la importancia de tener reformas en las pensiones. Sin embargo, estos procesos a veces quedan truncos porque para poder completar el proceso se requiere tener apoyo ciudadano, aprobación pública y un sentido de urgencia que pueda movilizar a los tomadores de

decisiones con el fin de poder disminuir la resistencia y apoyar los cambios de comportamiento que una reforma como esta tiene sobre los diferentes actores.

En el paso de la segunda a la tercera fase, y hasta el presente, los cambios en la demografía y los mercados laborales ocupan un lugar preponderante, más allá de las consideraciones fiscales, aunque sin detrimento de esas últimas. El envejecimiento de la población ciertamente tiene implicaciones fiscales para los planes de pensiones, pero incluso en ausencia de él existen argumentos para adaptar los planes de pensiones. En las sociedades que envejecen, las personas son más saludables hasta edades más avanzadas y existen beneficios para los trabajadores y la sociedad de extender las carreras laborales. Para los trabajadores y sus familias, hay ganancias en ingresos y seguridad en la vejez real. Para las sociedades, invertir en carreras más largas es una inversión en capital humano con ganancias potenciales de productividad. Pero esto a su vez torna más complejas las reformas de pensiones, ya que las mismas deben tomar consideración de una multiplicidad de programas relacionados. En este capítulo haremos hincapié en el hecho de que esta mayor complejidad es, a la vez, una oportunidad para reformular la narrativa de la reforma de pensiones y facilitar el consenso.

En este enfoque, las pensiones son parte de un contrato más grande que solo el ingreso para la vejez, los efectos en el mercado laboral, así como en el financiero, donde cada uno tiene características y dinámicas diferentes pero interrelacionadas agrega otros componentes al análisis de la economía política de incorporar eventuales cambios.

Para generar consenso, es necesario alinear múltiples partes interesadas detrás de los objetivos generales de la reforma de pensiones y la discusión de opciones. Iniciar la discusión de la reforma antes de que los esquemas entren en déficit tiene muchas

ventajas, pero también complejidades, porque requiere que los actores acuerden el diagnóstico actual y la visión de largo plazo.

REFORMULANDO LAS REFORMAS DE PENSIONES: COMUNICACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONSENSO MÁS AMPLIO

“We are the only mammals that can cooperate with numerous strangers because only we can invent fictional stories, spread them around, and convince millions of others to believe in them”

Noah Y. Harari, *Sapiens*

La interacción y complejidad es una característica de la tercera fase de reformas en la seguridad social por sus efectos en los pensionados actuales y futuros, en el mercado financiero, en el mercado laboral, en los temas de atención en la vejez, entre otros, tensionan el clásico punto de vista de una reforma, que con un instrumento se soluciona el problema. Hoy en día, se hace necesario expandir la discusión y tener miradas multidisciplinarias que puedan maximizar la probabilidad de hacer los cambios necesarios para que los sistemas de pensiones comiencen a funcionar de manera más sostenible y eficiente.

En la teoría social se utiliza el concepto de *framing* para señalar el esquema de interpretación que nosotros, como individuos, utilizamos para comprender y dar respuesta a los hechos que nos suceden. La teoría de las perspectivas, desarrollada originalmente por Amos Tversky y Daniel Kahneman en 1979, es una teoría psicológica de la elección (Kahneman y Tversky, 1979) que describe cómo las personas evalúan sus pérdidas y adquieren conocimientos de manera asimétrica. A diferencia de la teoría de la utilidad esperada que modela la toma de decisiones de agentes perfectamente racionales, la teoría de las perspectivas tiene como objetivo describir la conducta real de los individuos y encuentra aplicación en las finanzas y la economía del comportamiento.

Esos hallazgos dieron a Daniel Kahneman y Amos Tversky la idea de estudiar cómo diversos medios de expresar la misma información influían en las respuestas a una situación hipotética de vida o muerte (Tversky y Kahneman, 1981). Los resultados del experimento demostraron que las elecciones que hacen las personas cuando se les ofrecen opciones para elegir están influenciadas no solo por la sustancia de la información sino también por el marco de esta. Por lo tanto, la manera en la cual se comuniquen cambios al sistema previsional no es inocuo respecto de cómo lo pueda recibir la ciudadanía. La información equivalente puede ser más o menos atractiva según las características que se destaquen. Y nuestras elecciones están influenciadas por la forma en que se enmarcan las opciones a través de diferentes redacciones, puntos de referencia y énfasis.

Desde otra perspectiva, Shiller (2019) da algunas luces sobre por qué políticas públicas complejas, como la reforma de las pensiones, pueden tener partidarios o detractores. Una visión holística podría ayudar a aumentar la viralidad de las narrativas populares que motivan plausiblemente las decisiones económicas y deberían estudiarse seriamente y trazar un mapa de sus caminos a lo largo de los años y las décadas. Shiller sugiere la importancia de: (i) el contagio boca a boca de ideas en forma de historias, (ii) los esfuerzos que hace la gente para generar nuevas historias contagiosas o para hacer que las historias sean más contagiosas. Finalmente, y para “enmarcar” de manera apropiada las reformas, es relevante considerar que los cambios menores en el nombre de una narrativa pueden importar mucho, especialmente si el nuevo nombre se vincula a una constelación diferente de narrativas conectadas (Shiller, 2019).

En el caso de las pensiones, la narrativa convencional enfatiza las implicaciones fiscales del escenario de no reforma en un contexto de envejecimiento de la población. El ángulo fiscal es una preocupación legítima para el gobierno, pero ha demostrado,

en general, ser ineficaz para persuadir a un gran número de partes interesadas e incluso a algunos tomadores de decisiones, postergando así cambios necesarios para mejorar los ingresos de los adultos mayores. Las discusiones terminan muchas veces polarizadas y con una especie de simpleza en donde solo existen opciones que son contrapuestas o cargadas de conceptos ideológicos (ej: beneficios definidos versus contribución definida). La evidencia ha demostrado que hay muchas capas en esa discusión y que para poder avanzar en sistemas complejos se requiere abordar el desafío con diferentes instrumentos.

Incluso en ausencia de restricciones fiscales, existen argumentos para adaptar los planes de pensiones. En las sociedades que envejecen, las personas son más saludables hasta edades más avanzadas y existen beneficios para los trabajadores y la sociedad después de carreras más prolongadas. Para los trabajadores y sus familias, hay ganancias en ingresos y seguridad en la vejez. Para las sociedades, invertir en carreras más largas es una inversión en capital humano con ganancias potenciales de productividad.

La teoría económica suele ser insuficiente para respaldar los cambios de política si los argumentos no tienen en cuenta las percepciones de las personas. Los avances en esta área a través de la economía del comportamiento deberían permitir afinar la comunicación y los encuadres con el fin de persuadir a los tomadores de decisiones de llevar a cabo ciertos cambios. Por ejemplo, la decisión de jubilarse es una elección entre trabajo y ocio (Schulz, 2001). La preferencia por el ocio a una determinada edad es función de un conjunto complejo de factores, entre los que se encuentran la información y los incentivos, entre otros. El trabajo y el ocio tienen ventajas y desventajas, y estas cambian con el tiempo.

Cuando miramos los desafíos hacia adelante es importante considerar que estamos viviendo más años y con mejores niveles de salud en la gran mayoría de los países. Este hecho pone de

manifiesto la urgencia de adaptar los modelos de seguridad social y del mercado laboral. En este sentido, las limitaciones del mundo político y técnico de lograr consensos sobre las reformas en pensiones se deben a que los focos de los cambios han estado en asegurar la sostenibilidad de los sistemas para el futuro, y eso requiere de políticas complejas: ahorrar más, subir las cotizaciones, postergar las edades de retiro, reducir los montos de las prestaciones, etc. Estas decisiones no son populares y en sistemas democráticos ponen en riesgo la posibilidad de poder avanzar en cambios previsionales.

En este escenario el discurso tradicional de cambios asume que las personas no cambian sus preferencias de trabajo y ocio y que el cambio principal es por la imposibilidad de cumplir con las promesas por las restricciones fiscales que se enfrentan. Para poder avanzar en los cambios que se necesitan es importante cambiar el marco a una visión holística. Esto es, insertar el debate de una reforma de pensiones en un contexto más amplio: cómo crear un sistema de protección a la vejez, entendiendo el entorno demográfico y del mercado laboral.

EJES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA PARA EL SOPORTE EN LA VEJEZ

Ampliar el marco de la política de pensiones a una de soporte para la vejez es un paso fundamental para lograr un dialogo más fluido sobre la reforma de pensiones.

El cambio de narrativa no es simple retórica, sino que tiene implicancias fundamentales, ya que las estrategias de reformas no pueden limitarse a cambios de diseño o ajustes paramétricos. Así, un cambio en las edades de retiro no puede verse simplemente como una reforma paramétrica motivada en la necesidad de mejorar la sostenibilidad del sistema de pensiones. De hecho, tiene implicancias sobre la duración de las carreras laborales, y por

tanto, necesita del apoyo de programas diseñados para garantizar que los trabajadores que permanecen más años en el mercado de trabajo sean productivos y empleables. Es necesario promover, en el marco de la reforma de pensiones, programas de capacitación para trabajadores de mayor edad, en particular aquellos vinculados al uso de la tecnología en el ámbito laboral.

El cambio de narrativa implica, pues, un abandono de la discusión estrecha sobre la reforma de ingreso para la vejez (pensiones), e integra en el mismo proceso de dialogo de políticas otras reformas orientadas a facilitar la extensión de las carreras laborales, el acceso de los trabajadores mayores y pensionados a los beneficios de nuevas soluciones tecnológicas, y el desarrollo de programas para el cuidado de la población de edad avanzada.

Seguridad en el ingreso

Por más de un siglo, los esquemas previsionales se han desarrollado para proveer seguridad en el ingreso para la etapa en la cual los trabajadores no pueden recibir ingresos por sus fuentes de trabajo, ya sea por temas de vejez o invalidez. Por diseño, los programas estaban vinculados al empleo asalariado y se financiaban con contribuciones sobre la nómina. Esta fue una elección basada en la simplicidad de recolección por la tecnología disponible en el momento en que se diseñaron los programas.

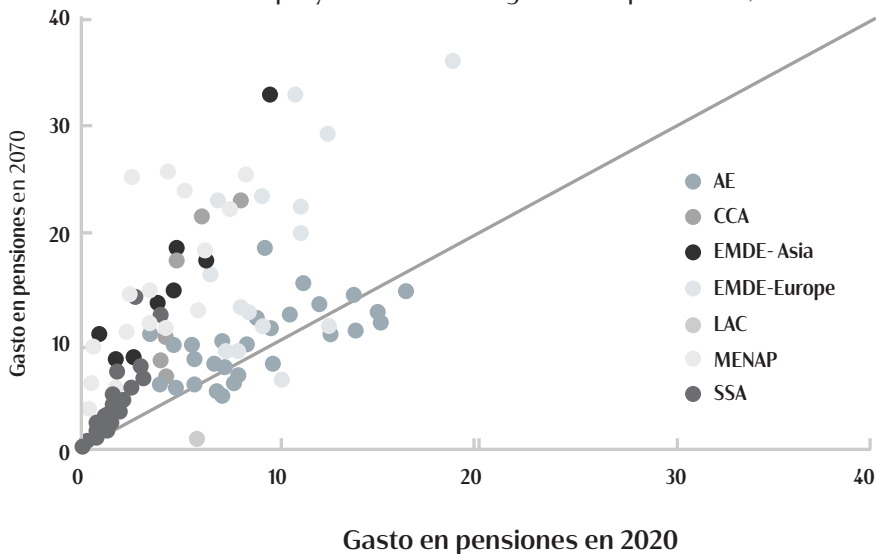
En el diseño original creado desde la creación de los primeros sistemas de pensiones, a fines del siglo XIX, los ingresos para la vejez eran financiados por los trabajadores activos – las generaciones jóvenes financiaban a través de sus cotizaciones a las generaciones mayores con el “compromiso” implícito (frecuentemente llamado “pacto intergeneracional”) de que cuando ellos llegaran a la fase pasiva las nuevas generaciones financiarían sus ingresos. En ese escenario la mayoría de los países quedaron expuestos a los cambios demográficos en

donde el envejecimiento de la población, junto a la baja de tasas de natalidad, desafiaron la sostenibilidad de los programas de pensiones.

Para los próximos cincuenta años las estimaciones muestran un fuerte crecimiento en el gasto que tendrán que hacer los países para financiar las pensiones. Además, la sostenibilidad de los actuales programas estará cada vez más desafiados toda vez que los beneficios que van otorgando se van a ir reduciendo. El Gráfico 3.1 muestra el gasto en pensiones el 2020 y las estimaciones para 2070, para la gran mayoría de los países el gasto proyectado será superior al actual con los desafíos que eso implica no solo desde una lógica macroeconómica sino también en los impactos que pueda tener en la economía real.

Gráfico 3.1

Cambios proyectados en los gastos de pensiones, 2020-2070



FUENTE: Estimaciones del FMI (no publicadas). Nota: AE: Economías avanzadas; CCA: Cáucaso y Asia Central; EDE: Europa Emergente y en Desarrollo; EDA: Asia Emergente y en Desarrollo; LAC: Latinoamérica y el Caribe; MENA: Medio Oriente y África del Norte; SSA: África Sub Sahariana

En rigor, desde hace varios años ya, no solo el tema fiscal aparece como un gatillador de cambios sino también la cobertura. Los trabajadores por cuenta propia y otras modalidades de trabajos no tradicionales (ej., trabajadores de plataforma) quedaron marginados toda vez que el diseño tradicional no tomaba en cuenta sus realidades, provocando “lagunas” en sus contribuciones cuyo impacto, independiente del tipo de sistema, significa pensiones más bajas. Los intentos por reducir estos espacios utilizando instrumentos de empleo asalariado han fracasado a lo largo del tiempo. Este tema es especialmente sensible en los países emergentes en donde el tamaño de este grupo de trabajadores no ha disminuido, asociándose en muchos casos con la extendida informalidad. Adicional a lo anterior, existe también el desafío para países receptores de gran número de trabajadores extranjeros, en donde la cobertura tampoco estaba asegurada por los instrumentos tradicionales de empleo asalariado.

A los temas de cobertura y de macroeconomía podemos agregar también los efectos no intencionales de una redistribución regresiva, al compartir los riesgos, entre los miembros y entre las poblaciones cubiertas y excluidas. Entre diferentes opciones, algunas posibles direcciones futuras incluyen la extensión de un piso, a través de las pensiones mínimas financiadas con impuestos generales y que sean complementarias a los ahorros para la vejez. En la actualidad ese debate incluye una discusión sobre universalidad versus focalización que no está del todo resuelta.

Además de los cambios en la población en los últimos años hemos sido partícipes de una transformación sin precedentes ocasionada por la tecnología. Esto ha causado un cambio de paradigma que ha sido impulsado por los cambios en el mundo del trabajo y el cambio tecnológico. Esto afecta a diferentes sectores, pero en materia de pensiones uno podría pensar que

esto implica desafíos para medidas más flexibles a la hora del retiro, diferentes esquemas de ahorro, usar la tecnología para tener una mayor cercanía con los afiliados y de esta manera mejorar los servicios. Pero también este nuevo contexto requerirá de una mayor coordinación entre los actuales sistemas de asistencia social, mejores plataformas tecnológicas y enseñanza continua para poder obtener los provechos de la transformación digital.

Con todo, los desafíos para asegurar los ingresos a la vejez deben de considerar las diferentes situaciones previamente descritas. Y por ello, las nuevas narrativas previsionales deben considerar la necesidad de alcanzar múltiples objetivos de manera simultánea: aumentar cobertura, adecuación, justicia de los esquemas, construir mínimos de pensión para asegurar ingresos mínimos en la vejez; lograr la equidad intra e intergeneracional, entre otros. La existencia entonces de diferentes capas previsionales debería al menos considerar: (i) pensiones no contributivas que eventualmente puedan incluir una combinación de pensiones mínimas o financiadas a través de impuestos generales, (ii) beneficios relacionados con los ingresos ya sea a través de ahorro para el retiro o bien de beneficios definidos relacionados a los ingresos, (iii) pensiones básicas en donde se redistribuyan los recursos públicos con el solo objetivo de reducir la pobreza en los adultos mayores, (iv) tasas de reemplazo que busquen suavizar el consumo lo que se puede hacer desde diferentes esquemas contributivos.

Extensión de las carreras laborales

La proporción de personas mayores en nuestras sociedades está aumentando rápidamente. Casi un tercio de la población tendrá más de sesenta y cinco años en 2060 y el porcentaje de más de ochenta años será más del doble del que tenemos hoy. Las políticas públicas deberán adaptarse a esta nueva realidad y a sus efectos en diferentes sectores. Abordar el desafío del envejecimiento y convertirlo en una oportunidad

depende entre otras cosas de poder extender la vida laboral, desarrollar pensiones complementarias y garantizar que todos los trabajadores tengan acceso a una protección social adecuada, incluidas las pensiones (Comisión de la Unión Europea, 2012).

Las carreras laborales extendidas son una consecuencia natural del envejecimiento de la población: vivir más, trabajar más tiempo. En este escenario una respuesta evidente es la jubilación tardía o bien con mayores grados de flexibilidad. Y como menciona Nicholas Barr (2020) esto no debería ser sorprendente porque si estuviéramos diseñando un sistema de pensiones para un planeta completamente nuevo cuya forma de vida nativa viviera cada vez más, nunca consideraríamos una edad de jubilación fija de 65 años.

Existe una amplia evidencia que muestra que los incentivos financieros integrados en los sistemas de pensiones afectan el comportamiento de jubilación (OCDE, 2011 y 2015; NBER, 2020; Walker, 2018, Naegele y Jürgen Bauknecht, 2013, Manoli y Weber 2016). Por ejemplo, un aumento en la edad de jubilación provocaría una señal para el mercado laboral y las empresas. El análisis proporcionado por el National Bureau of Economic Research de los Estados Unidos (NBER) en su grupo de Jubilación e Invalidez sugiere que cambiar el parámetro de edad de jubilación es tan poderoso como aumentar cotizaciones o los incentivos dinámicos de jubilación para impulsar las decisiones de jubilación.

La OCDE (2017) describe la edad de jubilación como un indicador de cuándo una sociedad considera normal dejar de trabajar y es aceptable recibir una pensión; también señala cuándo los trabajadores pueden esperar jubilarse, y es un umbral para muchos empleadores que indica cuándo se espera que sus trabajadores abandonen la empresa. Desde otra perspectiva, un aumento en la edad legal de jubilación en combinación con incentivos o desincentivos financieros muestra que edades legales de jubilación más altas, acompañadas de deducciones

de pensión para aquellos que se jubilan a una edad de jubilación más temprana, pueden conducir a vidas laborales más largas.

Aunque las oportunidades de empleo para los trabajadores de mayor edad han aumentado y existe conciencia del envejecimiento de la población, todavía existe una fuerte resistencia respecto a la prolongación de la vida laboral. Esto se debe en parte a: (i) preferencia por el ocio tras varios años de servicio activo, (ii) preferencia de los empleadores por trabajadores más jóvenes,⁴ (iii) miedo a la pérdida de trabajo debido a la disminución de las habilidades, (iv) falta de políticas para retener a los trabajadores mayores y adaptar su trabajo a sus ventajas comparativas y habilidades.

Por lo anterior, alargar la carrera laboral no se trata sólo de señalar o aumentar la edad de jubilación. Es importante dar a los trabajadores verdaderas opciones sobre su futuro en el trabajo y la jubilación, por lo que la política seguridad social debería complementarse con políticas más amplias del mercado laboral y también con normas sociales relativas al trabajo en edades más avanzadas.

Esto debe ser complementado con acciones que busquen cambiar las percepciones negativas existentes hacia unas cuyo enfoque esté en las ganancias potenciales de extender carreras. Algunas ideas en esta línea tienen que ver con mejorar la calidad de vida de los jubilados, producto del aumento de sus ingresos mensuales. Otra manera de enfocarlo puede ser a través del aumento del poder adquisitivo y la reducción de las tasas de pobreza entre los grupos de bajos ingresos. Por último, un enfoque desde la retención de competencias y experiencias valiosas, toda vez que los trabajadores mayores comparten una gran cantidad de experiencias acumuladas y conjuntos de habilidades, puede también ayudar a disminuir las resistencias políticas y de opinión pública a extender las carreras laborales.

⁴Casi todas las revisiones de 21 países en la serie sobre Envejecimiento y Políticas de Empleo de la OCDE encontraron evidencia que muestra que los empleadores a menudo tienen percepciones negativas sobre los trabajadores mayores, especialmente sobre su capacidad para adaptarse al cambio tecnológico y organizacional (OECD, 2011)

Walker y Zaidi (2017) mencionan cinco iniciativas para mejorar el entorno laboral e incentivos de ingresos de pensión para carreras laborales más largas. Primero, promover el paradigma optimista del envejecimiento, considerando a las personas mayores como agentes de cambio y con derechos sociales y económicos. En segundo lugar, se debe adoptar una perspectiva de ciclo de vida, poniendo un fuerte énfasis en el envejecimiento activo en todas las edades. En tercer lugar, la heterogeneidad entre las personas mayores debe reflejarse en las políticas. En el proceso, las estrategias de envejecimiento activo deben ser relevantes para todos y no reducirse a élites mejor educadas y con buena salud en la vejez. Cuarto, la multidimensionalidad del envejecimiento activo debe captar todos sus aspectos de las actividades económicas y sociales. El envejecimiento activo no debe reducirse a la idea de carreras laborales más largas, sino también al compromiso social, la vida independiente y la seguridad. En quinto lugar, al diseñar estrategias de envejecimiento activo, es fundamental tener en cuenta la diversidad de capacidades institucionales y entornos propicios para el envejecimiento activo en los diferentes países.

Inclusión financiera para población adulta y pensionados

En la actualidad la gran mayoría de los sistemas previsionales del mundo están compuestos por planes de prestación definida. Por diversas razones que han sido mencionadas en este documento varios sistemas de pensiones del mundo, principalmente durante los años 80, comenzaron una migración desde sistemas de reparto (pay-as-you-go) a planes de pensiones de capitalización. Esta tendencia no se ha mantenido a lo largo del tiempo en donde encontramos que algunos países revirtieron dichos cambios (ej: Polonia y Argentina) así como otros han ido incorporando gradualmente componentes de ahorro individual y colectivo a sus sistemas previsionales (ej: Holanda, Inglaterra).

Los ajustes paramétricos, elevar tasas de cotización y edad de jubilación, que muchos países han llevado a cabo no siempre ha tenido un correlato directo en la mejora de las pensiones para toda la población. Por lo anterior, es crucial mejorar los niveles de cobertura de cada uno de los sistemas de pensiones. Una manera de mejorar los niveles de pensión, dada la realidad de un mercado laboral con altas tasas de informalidad es la construcción de pensiones mínimas financiadas con fondos públicos; pero esta medida puede no ser suficiente para asegurar que el consumo sea uniforme para algunos grupos. En este contexto es que los ahorros de largo plazo serán cada vez más necesarios para garantizar la nivelación del consumo de las personas con mayores ingresos.

Sin embargo, la capacidad de ahorro dependerá entre otros factores de las decisiones de los pensionados y de los trabajadores. Uno de los desafíos en este punto es la limitación que existe respecto de los niveles de educación financiera de la población. Este hecho se profundiza aún más en el caso de los pensionados debido a la disminución de las capacidades para comprender la creciente complejidad de los productos financieros. Si bien la preparación para una buena toma de decisiones es importante, el hecho de poder dar algunos “empujones” (Thaler, 2011) podría también servir para el objetivo de poder incrementar los niveles de ahorro y de esa manera suavizar de mejor manera el consumo intertemporal.

Asimismo, hay que considerar que la confianza en la información proporcionada por los intermediarios financieros puede ser insuficiente. Por ellos, la toma de decisiones informada requiere esfuerzos deliberados de los programas de información pública y los servicios de apoyo.

Sistemas de prestación de servicios y cuidado a largo plazo de las personas mayores

El cuidado de las personas mayores ha evolucionado a lo largo de la historia, pero siempre ha sido un tema central en todas las civilizaciones. La vejez implica la incapacidad de la persona para generar ingresos con su trabajo, así como también la necesidad de otros para el quehacer cotidiano. Antes esto no le queda más que apelar a sus ahorros o patrimonio individuales, al apoyo de sus descendientes directos o a la solidaridad de sus descendientes indirectos, esto es, de la sociedad en general.

La forma en que se configuran esos respaldos o “pilares de apoyo” para la vejez, sean de tipo individual, familiar o colectivo, varían ampliamente según las épocas y sociedades, y toman caracteres tanto informales como formales. Antiguamente, la principal fuente de apoyo para la vejez era la de tipo familiar. Con la evolución de las sociedades el respaldo o “pilar de apoyo” para la vejez de tipo familiar se ha desplazado en dos sentidos: desde el familiar al individual o colectivo, y desde mecanismos informales a mecanismos más formales o institucionales tanto de ingresos como de cuidados. Además, los cambios en tecnología han impactado en la manera en la cual se pueden entregar los diferentes servicios a los adultos mayores.

Antes de la pandemia ocasionada por el COVID-19, existía una percepción generalizada en que el mundo de manera gradual se movería hacia modelos de cuidado para las personas mayores más institucionales tal y como predomina hoy en día en los países desarrollados. Sin embargo, los factores culturales y familiares mantenían el cuidado de las personas mayores o aquellas con algún tipo de invalidez o edades muy avanzadas en donde el cuidado está a cargo de las propias familias. Uno de los principales desafíos económicos y sociales del cuidado en la casa realizado por familiares son las implicancias que puede tener sobre la participación laboral, especialmente de las

mujeres. En la creación de un sistema de protección a la vejez los temas de cuidado son relevantes y por lo tanto los instrumentos o incentivos que tengan las políticas públicas pueden terminar siendo catalizadores sociales. Por ejemplo, existen algunos programas que sugieren el uso de competencias adquiridos en la familia para habilitar la participación en el mercado laboral como un proveedor de servicios para no familiares.

La mejora de la calidad de la prestación de servicios no cambiará de la noche a la mañana, pero las pautas preparadas por instituciones en el contexto de la crisis de COVID-19 (como los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) de EE. UU., Help Age, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otras agencias públicas o privadas) proporcionan un marco para mejorar la calidad de la respuesta en hogares de ancianos y centros de rehabilitación:

- En el caso de los servicios de rehabilitación para personas con discapacidad, la preparación es fundamental para evitar interrupciones en los tratamientos esenciales para muchos beneficiarios de programas de discapacidad.
- Los ejemplos de planes de preparación para el COVID-19 que incluyeron el distanciamiento social, la capacitación del personal, las inversiones en infraestructura y equipos, y la concientización de la situación de personas mayores deben ser considerados.

Soluciones tecnológicas para la prestación de servicios, y acceso a las personas mayores y con discapacidades

Las soluciones tecnológicas permiten cada vez mejores sistemas de entrega, especialmente en los procesos claves de los programas de protección social (como identificación, inscripción, recaudación de contribuciones y pagos). Esta tendencia comenzó años antes de la crisis del COVID, pero la pandemia

aceleró la adopción de tecnología. Sin embargo, el contexto es que la población adulta mayor tiene un acceso y habilidades más limitados para el uso de las soluciones tecnológicas más eficientes, se requieren programas o política de apoyo especial para poder maximizar el uso y que no sea una barrera adicional entre la interacción de los ancianos y las políticas sociales.

La eficiencia en los procesos administrativos es fundamental para asegurar acceso de calidad a los servicios que entregan los sistemas de seguridad social. Un ejemplo concreto a este hecho es el pago de beneficios de los sistemas de pensiones. En la actualidad se requiere acelerar la urgencia de pasar de pagos de beneficios presenciales (pagos en efectivo) a pagos electrónicos, los cuales son más eficientes y seguros. La evidencia todavía muestra que una alta proporción de pensionados aún reciben sus pagos en efectivo, y esto se da principalmente en zonas rurales y en países con niveles menores de ingreso per cápita (pero el fenómeno también es relevante en países de ingresos altos). También existen barreras culturales y sesgos de confianza en diferentes instituciones que hacen que muchas veces las preferencias sigan siendo el pago en efectivo. La digitalización de procesos, pagos de beneficios y otras funcionalidades de los sistemas de seguridad social requieren generar mecanismos de apoyo para la población más vulnerable y con menos acceso a la tecnología pero también hay que considerar en el diseño de estas políticas la economía del comportamiento y la construcción de un relato articulado y que haga sentido a las personas de manera tal de poder acercar, utilizando los avances tecnológicos, los sistemas previsionales a diferentes cohortes poblacionales.

CONCLUSIONES

El cambio demográfico es, desde hace varias décadas, el motor de las reformas de pensiones. Actualmente se combina con cambios importantes en los mercados de trabajo, en los que el

predominio de las formas de trabajo flexible, independiente, de plataformas, representa un desafío adicional a las concepciones tradicionales en materia de sistemas de pensiones.

El envejecimiento de la población no es un fenómeno negativo. Por el contrario, es un indicador de los extraordinarios logros obtenidos, fundamentalmente por las ciencias médicas, para prolongar la vida de la población en forma saludable.

Los cambios en la salud y el potencial de productividad hasta edad mas avanzada que en el pasado deberían estar en el centro de la discusión sobre la reforma de pensiones, desplazando del centro de discusión al tradicional enfoque focalizado en los costos fiscales. Esto no implica dejar de lado las consideraciones de financiamiento sino resaltar la necesidad de su inclusión como parte integrante de una narrativa más amplia y persuasiva.

Promover el empleo hasta una edad más avanzada cobra creciente importancia como punto de entrada de una estrategia de soporte a la vejez. La resistencia al aumento de la edad de retiro puede cambiar si se encara como una forma de aprovechar el capital humano de los trabajadores de edades mas avanzadas pero que aún tienen un alto potencial productivo.

Esa nueva narrativa debe orientarse a los trabajadores, pero también a los empleadores, a los trabajadores jóvenes, a los responsables de los programas de salud y formación de recursos humanos, a los responsables de programas, toma de decisiones políticas y a la población en general. Todos los sectores de la sociedad tienen percepciones y prejuicios sobre la extensión de las carreras laborales, que necesitan ser reformuladas.

Un programa de reformas integradas, que incluya el apoyo a la extensión de las carreras laborales, junto a la posibilidad de mejorar los niveles de pensiones, otorgar cobertura de salud y de atención de la población de edad avanzada no solo es en

la actualidad un “complemento” necesario de las reformas de pensiones, sino una manera potencialmente mas efectiva de generar consenso.

REFERENCIAS

- Barr, N. (2020): *The Economics of the Welfare State. Sixth Edition.* Oxford University Press.
- Barr, N. Diamond, P. (2008): *Reforming pensions: Principles and Policy Choices.* Oxford University Press.
- Barr, N. Diamond, P. (2008): *An overview of reforming pensions: Principles and policy choices.* Oxford University Press.
- Bauknecht, J. (2013): *Extending Working Lives. Conceptual Framework.* MoPACT Work Package 3. Published in Naegele/Bauknecht 2013.
- Conen, W. Van Dalen, H. Henkes, K (2011): *Activating senior potential in Ageing Europe: an employers’ perspective.* European Comission. NIDI, The Hague.
- Diamond, P. (2002): *Social security reform.* Oxford and New York: Oxford University Press.
- D’Addio, A. Whitehouse, E. Keese, M (2011). *Population ageing and labour markets.* Oxford Review of Economic Policy 26(4):613-635
- Ebbinghaus, B., Hofäcker, D. (2015). *Reforming Welfare States and Changing Capitalism: Reversing Early Retirement Regimes in Europe.* In: Riain, S.Ö., Behling, F., Ciccia, R., Flaherty, E. (eds) *The Changing Worlds and Workplaces of Capitalism.* International Political Economy Series. Palgrave Macmillan, London.
- European Commission (2021), *2021 Ageing Report; Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2019-2070).* <https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070>.
- Fox, L. Palmer, E. (2001). *Pension reform in Europe in the 90’s and lessons for Latin America.* CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 114.
- Gruber, J. Kannine, O. Ravaska, T (2020): *Relabeling, retirement and regret.* NBER.
- Gruber, J. and Wise, D. (1999a): *Social Security and Retirement Around the World: Introduction and Summary,* in Gruber, J. and Wise, D., eds., *Social Security and Retirement Around the World.* Chicago University of Chicago Press.
- Gruber, J. and Wise, D., eds. (1999b). *Social Security and Retirement Around the World.* Chicago: University of Chicago Press.

Holzmann, R. and Hinz, R.P. (2005) Old age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform, Washington, DC: The World Bank.

Kahneman, D. Tversky, A. (1979): Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. Econometrica Vol. 47, No. 2.

Kahneman, D. Tversky, A. (1981): The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. Science 30 Jan 1981 Vol 211, Issue 448.

Kahneman, D., y Tversky, A. (2013). Prospect theory: An analysis of decision under risk. In Handbook of the fundamentals of financial decision making: Part I (pp. 99-127).

Hess, M., König, S., y Hofäcker, D. (2016). Retirement transitions under changing institutional conditions: Towards increasing inequalities? Comparing evidence from 13 countries. In D. Hofäcker, M. Hess, y S. König (Eds.), Delaying retirement: Progress and challenges of active ageing in Europe, the United States and Japan (pp. 363–378). Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.

Harari, Y. (2018): 21 Lessons for the 21st Century. Random House.

Hess, M. (2016). Germany: A Successful Reversal of Early Retirement?. In D.Hofäcker, M.

Hess, y S. König (Eds.), Delaying retirement: Progress and challenges of active ageing in Europe, the United States and Japan (pp. 147–169). Houndmills, UK: Palgrave Macmillan

Hess, M. (2017): Rising preferred retirement ages in Europe - are Europe's future pensioners adapting to pension system reforms?. Journal of Ageing and Social Policy.

ILO. (2000): World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World. International Labour Office, Geneva

Loewe, M (2009): Pension Schemes and Pension Reforms in the Middle East and North Africa. United Nations Research Institute for Social Development.

Maait, M. Gala, I. Zaki, K. (2000): The Effects of Privatisation and Liberalisation of the Economy on the Actuarial Soundness of the Egyptian Funded and Defined Benefits Social Security

Manoli, D. Weber, A (2016): Nonparametric Evidence on the Effects of Financial Incentives on Retirement Decisions. American Economic Journal: Economic Policy vol. 8, no. 4.

Merkel, S. Heinze, S. Hilbert, J. Naegele, G (2019): Technology for All: Making an Asset of Longevity. The Future of Ageing in Europe (pp.217-253)

- OECD (2011, 2017, 2019, 2021). *Pensions at a Glance*. OECD Publishing
- OECD (2019, 2021) *Pension Market in Focus*. OECD Publishing
- OECD (2018). *Financial Incentives and Retirement Savings*. OECD Publishing.
- OECD (2012). *Employment Outlook: future of work*. OECD Publishing.
- Scheme. Paper presented at The Year 2000 international Research Conference on Social Security,*
- Helsinki, 25-27.*
- Perera, A. (2021): *Framing effect*. *Simply Psychology*.
- <https://www.simplypsychology.org/framing-effect.html>.
- Shiller, R (2019): *Narrative Economics: How Stories Go Viral and Drive Major Economic Events*. Princeton University Press.
- Sonnet, A. Olse, H. Manfredi. T. (2014): *Towards More Inclusive Ageing and Employment*
- Policies: The Lessons from France, The Netherlands, Norway and Switzerland*. De Economist.
- Storesletten, K. (2000): *Sustaining Fiscal Policy through Immigration*. *Journal of Political Economy*. Vol. 108, No. 2 (April), pp. 300-323
- Tapia, Waldo, and Juan Yermo. 2007. *Implications of behavioural economics for mandatory individual account pension systems*. OECD Working Paper on Insurance and Private Pensions, no. 11.
- Thaler, R (2011). *Nudge*. Random House
- Walker A, Maltby T. (2012). *Active ageing: A strategic policy solution to demographic ageing in the European Union*. *International welfare of social welfare*.
- Walker, A. and Zaidi, A. (2016) *New Evidence on Active Aging in Europe*. Leibniz Information Centre for Economics, 139-144.
- Walker, A. Zaidi, A. (2017): *The Future of Ageing in Europe. Making an Asset of Longevity*. Palgrave Macmillan
- Walker, A (ed.) (2018): *The New Dynamics of Ageing*. Volume 1 y 2. Great Britain: Policy Press.
- Walker, A. (2019): *The Future of Ageing in Europe: Making an Asset of Longevity*. Palgrave Macmillan.
- Whitehouse, E. D'Addio, A. Chomik, R. Reilly, A. (2009): *Two decades of pension reform: what has been achieved and what remains to be done*. *The Geneva Papers on Risk and Insurance - Issues and Practice*, 2009, vol. 34, issue 4, 515-535.

World Bank. (2002): Reducing Vulnerability and Increasing Opportunity: Social Protection in the Middle East and North Africa. Washington D.C.

World Bank. (2004): Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract. Washington, D.C.

World Bank. (2006a). Pension reform and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance. Washington: Independent Evaluation Group, World Bank.