

**“ESTUDIO DE COBERTURA EN PENSIONES DE LOS  
TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y ASALARIADOS  
INFORMALES EN LOS PAÍSES AIOS”**

**AUTORES**

CARMELO MESA-LAGO

DIEGO VALERO

EDGAR ROBLES

MANUEL LOZANO

Madrid, 21 de diciembre de 2017

## Agradecimientos

Este estudio se realizó por encargo de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), Red de Pensiones en América Latina y el Caribe (Red PLAC) y el Proyecto de Ahorro Previsional Inclusivo.

La Red de Pensiones en América Latina y el Caribe (Red PLAC) fue creada por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2015 con el objetivo de acompañar los esfuerzos de los países de la región para mejorar la capacidad institucional y técnica de sus entidades de pensiones. De esta forma, se busca contribuir al perfeccionamiento de los sistemas de pensiones, con énfasis en su sostenibilidad, suficiencia, equidad y eficiencia. La Red PLAC financia distintas actividades para que las instituciones de pensiones de América Latina y el Caribe aprendan de las mejores prácticas de otros países de la región y del resto del mundo. Esta cooperación internacional incluye cursos, talleres, asistencia técnica de funcionarios gubernamentales y consultorías de expertos internacionales.

El proyecto Ahorro Previsional Inclusivo: del acceso al uso en Chile, Colombia, México y Perú, ejecutado por la División de Mercados Laborales y Seguridad Social (LMK) del Banco Interamericano de Desarrollo y financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y la fundación MeTLife, busca incrementar el volumen del ahorro previsional entre los trabajadores independientes y de bajos recursos de América Latina y el Caribe utilizando las lecciones de la economía del comportamiento y las nuevas tecnologías.

La Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) es una entidad civil sin fines de lucro, compuesta por los organismos de supervisión de los sistemas de pensiones de capitalización individual de los siguientes países: Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. La AIOS tiene como misión contribuir al fortalecimiento y perfeccionamiento de la regulación y supervisión de los sistemas previsionales de capitalización individual en los países miembros, en concordancia con los estándares internacionales aplicables.

Los autores agradecen la ayuda y reconocen los útiles comentarios del BID, Washington DC, y de los países que conforman la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS): Superintendencia de Pensiones (Chile, Costa Rica y República Dominicana), Superintendencia Financiera (Colombia), Superintendencia del Sistema Financiero (El Salvador), Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (México),

Superintendencia del Mercado de Valores (Panamá), Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (Panamá), Superintendencia de Seguros, Banca y AFP (Perú) y Banco Central (Uruguay).

## Tabla de Contenidos

1.- REVISIÓN DE LITERATURA .....	5
2.- INFORME FOCUS GROUP .....	78
3.- INFORME FINAL .....	140

## **REVISIÓN DE LA LITERATURA**

### **COBERTURA DE PENSIONES EN CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA, EL SALVADOR, MÉXICO, PANAMÁ, PERÚ, REPÚBLICA DOMINICANA Y URUGUAY**

**Carmelo Mesa-Lago<sup>1</sup>**

#### **INTRODUCCIÓN**

Recién se ha estimado que en América Latina y el Caribe 130 millones de trabajadores no están afiliados a un sistema previsional (60% del total de trabajadores) y no tendrán una pensión contributiva. Más de la mitad de ellos son trabajadores independientes (cuenta propia o autónomo), la mayoría de los cuales es informal (BID, 2017). Por otra parte, se calcula que el empleo informal se acerca a 134 millones de trabajadores (OIT, 2016). La OCDE, el BID y el Banco Mundial (2014: 9) advirtieron basados en cifras de 2010: “En promedio, en la región, sólo 45% de los trabajadores contribuyen o están afiliados a un sistema de pensiones, una participación que no ha cambiado mucho en las últimas décadas, a pesar de las importantes reformas estructurales realizadas”. La crisis económica global que comenzó en la región en 2015 y se agravó en 2016, ha provocado una caída en la tasa de participación laboral y en el empleo asalariado, mientras que aumentó bruscamente la tasa de desempleo, y está creciendo de nuevo el sector informal, especialmente el trabajo independiente. Estos cambios adversos afectarán la cobertura por pensiones de la población económicamente activa (PEA) o fuerza laboral (Casanova y otros, 2016). En el futuro se enfrentan problemas demográficos (el envejecimiento) y tecnológicos que repercutirán negativamente sobre el empleo formal y la cobertura de pensiones (OIT, 2016).

---

<sup>1</sup> El autor es solo responsable por este estudio, pero agradece la ayuda de Novaster dada por Diego Valero que escribió la sección de economía del comportamiento y Manuel Lozano que envió material, así como de José Incio Coronado, doctorando en ciencia política en la Universidad de Pittsburgh que, como asistente de investigación, procesó los datos de las encuestas de hogares y de protección social. También se reconocen los útiles comentarios del BID, Washington D.C., y de seis países (Chile, Costa Rica, México, Panamá, Perú y República Dominicana); el suministro de material y aclaraciones de Alberto Arenas de Mesa (CEPAL, Santiago), Mariano Bosch (BID, Washington), María Amparo Cruz-Saco (Connecticut College), Fabio Durán (OIT, Ginebra), Gabriel Lagomarsino (BPS, Montevideo), Juliana Martínez-Franzoni (Universidad de Costa Rica), María Elena Rivero (Fudaungo, San Salvador), Laura Oliveri (Banco Mundial, Washington DC.), y José Francisco Ortiz (OIT, México).

El objetivo de este documento es revisar toda la literatura existente sobre cobertura de pensiones en los nueve países de América Latina que tienen sistemas “privados”<sup>2</sup> (contribución definida, capitalización plena y administración privada), y que son miembros de la AIOS. En las reformas estructurales, cuatro de ellos (Chile, El Salvador, México y República Dominicana) siguieron el modelo substitutivo, o sea, cerraron el sistema “público” (beneficio definido, reparto y administración pública) para nuevos afiliados y lo reemplazaron por un sistema privado;<sup>3</sup> dos países (Colombia y Perú) aplicaron el modelo paralelo que dejó el sistema público y agregó el privado, ambos en competencia; y tres (Costa Rica, Panamá y Uruguay) conformaron un modelo mixto con dos pilares, uno público y otro privado (Mesa-Lago, 2008a). Esta clasificación tiene importancia respecto a la cobertura. Los países con sistemas públicos (Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela) no son analizados aquí, para ello se necesita otro estudio.

La primera parte del estudio examina las dificultades para medir de forma precisa la cobertura, tanto de la PEA como del adulto mayor incluyendo cinco diferentes métodos y series estadísticas: series de la AIOS, estadísticas administrativas y de la OIT, encuestas de hogares y encuestas de protección social. La segunda parte analiza de manera comparativa las causas externas y sistémicas de la baja y/o estancada cobertura en varios países: 1) el rol del mercado laboral en la cobertura, incluyendo un examen de los grupos difíciles de incorporar (independientes, empleados de microempresas, empleadas domésticas, trabajadores agrícolas, familiares sin remuneración), así como las diferencias en la cobertura por género, nivel de ingreso, lugar de residencia, tamaño de la empresa, tipo de empleador y etnia; 2) problemas del sistema mismo, como su diseño original y limitada capacidad para adaptarse a la transformación del mercado laboral y afiliar a los grupos excluidos; 3) la economía del comportamiento, percepción popular y falta de conocimiento del sistema; 4) el incumplimiento de la afiliación y pago puntual de las contribuciones; y 5) aspectos institucionales: la falta de coordinación entre pensiones contributivas y no contributivas. En esta parte se identifican prácticas o políticas exitosas que puedan servir de ejemplo a los otros países. La tercera parte presenta las conclusiones y sugiere políticas para enfrentar los problemas y ampliar la cobertura, especialmente en los grupos difíciles de afiliar o con diferencias notables en la cobertura. No se tratan aquí la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera de los programas.

---

<sup>2</sup> Al efecto de simplificar, se utilizan de aquí en adelante los términos privado y público, como se definen en el texto.

<sup>3</sup> En República Dominicana se permite la incorporación de trabajadores que cumplan ciertas condiciones.

De manera sistemática se examina toda la información disponible incluyendo las peculiaridades de cada uno de los nueve países, también se elaboran cuadros estadísticos comparando diversos aspectos de la cobertura entre aquellos. Además, se proveen perfiles con la información resumida de cada país. Se acompaña una bibliografía de los trabajos más recientes e importantes sobre cobertura, con énfasis en lo comparativo, así como de los países en particular. La literatura se presenta primero de forma general y después por cada país. Esta revisión de la literatura ofrece pautas para el segundo componente del proyecto y también identifica información que es conveniente recabar o comprobar.

## **I. DIFICULTADES PARA MEDIR LA COBERTURA**

La cobertura por pensiones (vejez, discapacidad y sobrevivientes) puede ser de los trabajadores activos, durante el período que contribuyen al sistema para adquirir el derecho a una pensión,<sup>4</sup> o de los pasivos, o sea, los que reciben las pensiones ya sean contributivas o no contributivas.<sup>5</sup> El nivel de la cobertura en el sistema de pensiones es un indicador crucial de su efectividad y necesario para determinar la protección de la población y su potencial expansión, así como para diseñar la política, fijar las contribuciones, estimar el costo fiscal del sistema y proyectar su equilibrio a mediano y largo plazo. En la última década, el tema de la cobertura ha adquirido gran relevancia, tanto en los países como entre los organismos internacionales y regionales (AISS, Banco Mundial, BID, CEPAL, OCDE, OIT) los cuales han diseñado estrategias para extenderla. De ahí la importancia de tener una medida apropiada de la cobertura y poder elaborar políticas para incorporar a los excluidos (Mesa-Lago, 2004, 2008a, 2008b; Rofman y Oliveri, 2012).<sup>6</sup>

Antes de analizar los problemas de la cobertura, es clave evaluar las series estadísticas disponibles sobre ella, su compatibilidad y confiabilidad, para acercarnos lo más posible a la realidad. Además, si nos confinamos solo a la cobertura privada medida por la AIOS, perderíamos la cobertura pública, de ahí que es importante efectuar un examen global de las cifras de cobertura, a fin de ofrecer recomendaciones sobre cómo mejorarlas en el futuro y tener en cuenta problemas existentes para el segundo componente de este estudio que se realiza en el terreno.

---

<sup>4</sup> La cobertura de los activos puede ser individual (el trabajador) o incluir también al cónyuge (elegible para pensión de viudez) e hijos (elegibles para pensión de orfandad).

<sup>5</sup> Hay dos maneras de incrementar la cobertura: 1) ex ante, a fin de que los que se encuentran actualmente en el mercado de trabajo ahorren para sus futuras pensiones contributivas—suavizar la caída del consumo; y 2) ex post, para que los que alcancen la edad de retiro sin derecho a una pensión contributiva reciban protección—evitar la pobreza en la vejez (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

<sup>6</sup> Para historias de la extensión de la cobertura en la región ver Mesa-Lago, 2008a; Rofman, Apella y Vezza, 2013.

Hay una gran diversidad de métodos para calcular la cobertura de las pensiones y esto complica ese ejercicio. Las diferencias se refieren tanto al divisor (población) como al dividendo (asegurados). Hay que normalizar ambas medidas entre todos los países y procurar que los organismos internacionales usen una forma homóloga de cálculo.

## **1. Divisor**

Los organismos internacionales (AIOS, AISS, Banco Mundial, BID, CEPAL, OCDE, OIT), así como las entidades nacionales no usan una medida unánime (divisor) para medir la cobertura. Respecto a la activa: población en edad de trabajo (20 o más años y 15-64 años), PEA total, PEA ocupada (excluye desempleo) y PEA asalariada (excluye a no asalariados como los independientes, trabajadores familiares sin remuneración, etc.). Cuando se utiliza la PEA ocupada, como el divisor es menor, la cobertura porcentual es mayor que si se usa la PEA total (más aún si se utiliza la PEA asalariada), mientras que lo opuesto ocurre cuando se emplea la población en edad de trabajar. En este estudio manejamos sistemáticamente la PEA total, aunque en algunas ocasiones mencionamos a otros indicadores de la PEA. El cálculo de la PEA en algunos países se hace de forma periódica basado en las encuestas de hogares, mientras que en otros se proyecta del último censo de población (Uruguay); un cambio en la magnitud de la PEA provoca una alteración, a veces notable, en la cobertura estimada, o una interrupción en la serie estadística que impide comparaciones con años anteriores.<sup>7</sup> En cuanto a la población adulta mayor, se adopta generalmente 65 años y más pero en los países en que la edad de retiro es inferior a aquella (por ej., 57 y 62 en Colombia) se distorsiona la medida. No obstante, la OIT (2014) proporciona tres edades en cada país: 60 y más, 65 y más, y la edad elegible para pensionarse, lo cual facilita la comparación.

## **2. Dividendo**

### ***a) Series de la AIOS***

Las cifras de cobertura proporcionadas por la AIOS se limitan al sistema privado, pero subsisten varios esquemas públicos separados para grupos de la población como fuerzas armadas y policía (en todos los países salvo en Costa Rica), incluso en Chile con un modelo sustitutivo y 37 años de operación. Además, existen en varios países esquemas separados para funcionarios públicos (nacionales, provinciales, municipales), congresistas, jueces, maestros, petroleros, bancarios, notarios,

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, una nueva estimación de la PEA en El Salvador en 2007.



profesionales universitarios, bomberos, pequeños pescadores, etc., de los cuales no es fácil obtener información; estos esquemas usualmente no se incluyen en el estimado de cobertura general, subvalorándola. En los modelos substitutivos, México pasó todos los asegurados al sistema privado,<sup>8</sup> en El Salvador solo queda en el sistema público 0.4% del total, en República Dominicana 0.5% y en Chile 0.8% (Darío y Villagómez, 2013; SP, 2016 y SSPS, 2016; SIPEN, 2017; SSF, 2017). El problema se complica en los modelos paralelos porque la cobertura reportada por la AIOS se refiere al sistema privado y excluye al público que abarca 38% en Perú y 27% en Colombia (SBS, 2016; SFC, 2017 y DANE, 2017);<sup>9</sup> además, el asegurado puede usualmente cambiar entre los dos sistemas (con condiciones en Perú). Otro tanto ocurre con los modelos mixtos pues las cifras de cobertura de la AIOS son solo del pilar privado, salvo el caso de Costa Rica que obliga a todos los asalariados a estar en los dos pilares; en Uruguay, la entrada al sistema mixto se basa en el ingreso, 27% de los asegurados están sólo en el sistema público y 73% en el mixto que abarca los pilares público y privado (BPS, 2017). En Panamá el pilar privado es pequeño (18%) pues hay restricciones para su entrada, además de que el sistema es el más reciente.

La AIOS ofrece dos cálculos de cobertura (“alcance”) de la PEA: una basada en los afiliados y otra en los contribuyentes activos. En la primera comúnmente basta sólo pagar una contribución para aparecer cubierto, aunque la persona no esté en el mercado de trabajo, por ello la cobertura está sobrevaluada, por ejemplo, en Chile 116% de la PEA estaba cubierta en 2016, 111% en Costa Rica y 102 en México (Cuadro 1). La segunda se basa en contribuyentes activos, por ej., en el último mes, seis meses o un año, dependiendo de los países, pero un asegurado puede dejar de aportar en ese período (especialmente si es de un mes) y después volver a contribuir, por lo que este estimado subvalora la cobertura, aunque es más atinado que el primero. El problema se embrolla debido al traspaso de trabajadores del sector formal al informal o viceversa. Por ej., en México, los datos de las administradoras (AFORES) “reflejan muy poco la situación de la cobertura efectiva en pensiones. La gran movilidad entre el mercado laboral formal y el informal conduce a que más de la mitad de estas cuentas estén inactivas, afectando negativamente la densidad de cotización” (Darío y Villagómez, 2013: 336). Para lograr un cálculo más preciso habría que tener en cuenta la densidad de contribución, la cual es compleja de estimar.

---

<sup>8</sup> Los de IMSS (sector privado) fueron traspasados en 1997, y los de ISSSTE (funcionarios públicos) en 2007, aún quedan grupos separados como PEMEX, algunos empleados públicos, las universidades, etc.

<sup>9</sup> En Colombia, la proporción en el sistema público descendió de 45.2% a 27.2% entre 2005 y 2016.

### ***b) Estadísticas administrativas***

Las estadísticas administrativas son entregadas por las entidades de seguridad social, por ej., la Superintendencia de Pensiones y el Instituto de Previsión Social en Chile, la CCSS y la Superintendencia en Costa Rica, el Banco de Previsión Social del Uruguay. Teóricamente dichas cifras deberían ser más apropiadas pues se basan en los registros de contribuyentes activos, generalmente reportan a todos los asegurados y se pueden relacionar con la densidad de contribución que permite un cálculo más robusto de la cobertura. Sin embargo, el registro no tiene igual calidad en todos los países, los cálculos no son siempre homogéneos; por ej., no es lo mismo usar el contribuyente activo en el último mes que en el último año, el primero resulta en una cobertura menor que el segundo, por ello es aconsejable uniformar el período que se utiliza para hacer el cálculo. Además, hay países en que no se “limpia” el registro de los que han abandonado el mercado de trabajo y hay casos de sobreestimación de la cobertura porque una persona puede tener más de un trabajo y contribuir a todos (Mesa-Lago 2008a).<sup>10</sup> Por último, el registro no ofrece información sobre características socioeconómicas de los asegurados, por lo que hay que recurrir a las fuentes de esos datos (Rofman y Oliveri, 2012).

### ***c) Series de la OIT***

Como las anteriores, estas series se basan en cifras administrativas (no siempre similares) y son de gran importancia porque ofrecen estadísticas comparativas comprehensivas de cobertura a nivel mundial sobre todos los programas de seguridad social y analizan sus tendencias. Esta labor es muy difícil pues toma mucho tiempo compilar la información de tantos países y homologarla, por lo que la serie se publica cada dos o tres años. En la última edición disponible del *Informe Mundial de Protección Social* (2014), las cifras de la cobertura del adulto mayor en pensiones, oscilan entre 2008 y 2013 para los países latinoamericanos.<sup>11</sup> Quizás sería más fácil y más rápido, publicar las comparaciones por regiones, como hacen la Administración de Seguridad Social de Estados Unidos y la Asociación Internacional de Seguridad Social (SSA-AISS, 2016).

---

<sup>10</sup> En este libro, el autor estimó y comparó, por vez primera, la cobertura de la PEA en sistemas públicos y privados basados en registros y contribuyentes activos, añadiendo cuando fue posible a los asegurados en esquemas separados. También desarrolló series históricas de cobertura en varios países (Mesa-Lago, 1993b, 1998a, 1998b, 2000a, 2000b, 2003, 2005b, 2011, 2013; Martínez-Franzoni y Mesa-Lago, 2003, Mesa-Lago y Bertranou, 2016).

<sup>11</sup> La OIT actualmente está preparando una nueva edición con cifras hasta mayo de 2016, con mejores estadísticas, que probablemente saldrá a fines de 2017.

#### ***d) Encuestas de hogares***

Se hacen anualmente en los nueve países, con largas series, por lo que son muy útiles y cada vez más usadas para medir la cobertura. La última encuesta es de 2015, salvo en México que es de 2014. Además, teóricamente, ofrecen un estimado de cobertura mayor, puesto que incluyen a todos los asegurados, ya sea en sistemas privados o públicos o en esquemas separados. No obstante, los porcentajes son distintos a los basados en las cifras administrativas y adolecen de algunos problemas: cambios metodológicos o ajustes a la muestra y a los ponderadores los cuales afectan a la comparabilidad en el tiempo; riesgos del muestreo y errores en las encuestas, la representatividad de las mismas y su confiabilidad; la consistencia y, por tanto, compatibilidad entre los países, por ej., indicadores de cobertura que no son exactamente iguales en todos los países; falta de cooperación entre los encuestados para proporcionar información correcta de manera oportuna; y preguntas hechas de forma diversa o errores en las respuestas de los encuestados o al recolectar y procesar los datos. A través del tiempo las encuestas han mejorado algunos de estos aspectos (Rofman y Oliveri, 2012; OIT, 2016). Por último, en raras ocasiones las encuestas pueden identificar la densidad de cotización (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).<sup>12</sup>

Rofman y varios colaboradores han hecho compilaciones periódicas de la cobertura de pensiones por encuestas en 18 países de la región.<sup>13</sup> Las mismas muestran series estadísticas homologadas sobre la cobertura de la PEA total, de la PEA ocupada, de la PEA asalariada, de los independientes y de la población adulta mayor, además comparan la cobertura de la PEA y del adulto mayor por género, zona de residencia (urbana y rural), ingreso (quintiles), tamaño de la empresa (pequeña, mediana y grande), tipo de empleador (público y privado) y educación (primaria, secundaria y superior). La última serie se publicó en 2012, con información hasta el año 2009 o 2010 (Rofman y Oliveri, 2012).<sup>14</sup>

Recientemente el BID ha reanudado las series en Internet (SIMS, 2016); el Anexo 1 compara la cobertura de la PEA y el adulto mayor, así como diversas variables, basada en las encuestas de 2010 y 2015. Hay ciertas diferencias que afectan la comparabilidad con las series previas, como indican los dos ejemplos siguientes. La PEA antes se calculaba basada en mayores de 20 años y ahora entre 15 y 65 años, por lo cual los porcentajes de cobertura son menores (la mayor caída, en Chile, es de 14.7

---

<sup>12</sup> Algunas encuestas recogen información del tiempo que el trabajador ha estado cotizando a la seguridad social desde el inicio de su trayectoria laboral, con lo que pudiera estimarse su densidad de cotización, aunque esto no sería totalmente confiable.

<sup>13</sup> Excluyen a Cuba y Haití por falta de información.

<sup>14</sup> Las series comenzaron en 1980-1984 (Colombia, Uruguay y México), 1987-1989 (Chile, Costa Rica y Panamá), y 1995-1996 (El Salvador, Perú y la República Dominicana).

puntos porcentuales en 2009), pero en Costa Rica, Panamá y República Dominicana los porcentajes son mayores. Anteriormente se estimaba la cobertura de la población de 65 y más años solo por pensiones no contributivas, mientras que ahora se agregan las contributivas, lo cual ha aumentado los porcentajes de cobertura, pero esto también se debe a la introducción o expansión de pensiones no contributivas en el ínterin, como en Chile, México, Panamá y Perú (no hay cifras desglosadas para Colombia y Uruguay, ver sección 4).

Otro problema es que cuando no hay cifras de cotizantes se usan las cifras de afiliados (independientemente si han cotizado o no) y algunas preguntas no son lo suficientemente precisas. En El Salvador la relativa a cobertura (EHPM 2015, No. 422) dice: “es afiliado o está *cubierto* por algunos de los siguientes sistemas de seguridad social público o privado”, y da tres alternativas: 1) sí, afiliado, 2) sí, cotizante y 3) no—presumiblemente ni afiliado ni cotizante; pero los cotizantes tienen que ser afiliados; además no se desglosa a los afiliados/cotizantes en pensiones en programas que son mayormente de salud por lo que se sobrestima el total. En el caso de que utiliza afiliados se asume que, el estar en salud implica estar afiliado en pensiones.

#### ***e) Encuestas de protección social (EPS)***

Llamadas de panel, las Encuestas de Protección Social son las más acuciosas pues trazan a los entrevistados a través del tiempo. Solo Chile tiene varias (2006, 2009 y 2015) y las más recientes disponibles son: Chile 2015, Colombia 2012, El Salvador 2013 y Uruguay 2013. Esto implica un atraso entre cuatro y cinco años en tres países, por lo que no se pueden apreciar cambios importantes como la crisis económica regional que comenzó en 2015. Además, no hay EPS en cinco de los nueve sistemas privados: Costa Rica, México, Panamá, Perú y República Dominicana. Las variables no están disponibles en todos los cuatro países, por ej., la EPS de Chile no ofrece cifras de la cobertura por tamaño de empresa, y El Salvador por tipo de empleador (público y privado). Ninguna de las EPS da información sobre residencia (rural y urbana). Chile es el único país en que se han tomado EPS de manera periódica.

En resumen, los países con información más completa son Chile, Costa Rica y Uruguay (el segundo no tiene EPS); los países que tienen los mayores vacíos son Panamá, República Dominicana y Perú. Los perfiles de los países muestran la falta de información en cada variable.

### 3. Evaluación de la Cobertura de la PEA

El Cuadro 1 compara las cifras disponibles en los nueve países basadas en cinco fuentes diversas con varios métodos de cálculo. La cobertura del sistema privado medida por la AIOS basada en afiliados (primera columna) a veces sobrepasa el 100% y es el doble o el triple que la cobertura basada en contribuyentes activos; como ya se explicó, esto se debe a que hay afiliados que se han pasado al sector informal o se han salido de la fuerza de trabajo. Por tanto, ese cálculo es ilusorio y debería eliminarse, aunque habría que mantener la afiliación para calcular el porcentaje de afiliados que contribuye activamente.

Los estimados de encuestas de hogares superan a los de AIOS contribuyentes (salvo en Costa Rica y México), porque incluyen el sistema público el cual es muy importante en Colombia, Perú y Uruguay, que tienen modelos paralelos o mixtos. En Costa Rica la cifra de la encuesta de hogares es 2.3 puntos porcentuales menor a las de AIOS contribuyentes a pesar de que todos los asegurados están en los dos pilares y las encuestas deberían incluir a los grupos separados. México obligó de inmediato a todos los asegurados a pasarse al sistema privado por lo que es difícil de explicar que su cobertura sea menor en las encuestas de hogares las cuales también incorporan a los esquemas separados. Una comparación de las cifras homologadas de cobertura de la PEA en las encuestas de hogares entre 2010 y 2015, indica que aumentó en seis países (7 y 6 puntos porcentuales en Chile y Uruguay respectivamente), pero disminuyó en Costa Rica y México, y se estancó en El Salvador (Anexo 1).

**Cuadro 1. Cálculos de Cobertura de la PEA Total por Métodos Diversos, 2015-2016** (porcentajes)<sup>a</sup>

Países	AIOS Sistema Privado basado:		Cifras totales Administrativas <sup>b</sup>	OIT Total <sup>c</sup>	Encuestas (total) de	
	Afiliados	Contribuyentes			Hogares <sup>d</sup>	Protección social <sup>e</sup>
Chile	116.5	64.7	62.4	58.5	65.7	71.3
Colombia	56.0	24.4	33.4	32.7	34.2	34.3
Costa Rica	111.1	68.0	64.1	58.8	65.7	n/d
El Salvador	97.7	24.0	25.2	30.7	28.2	25.9
México	101.9	32.4	40.3	37.0	30.9	n/d
Panamá	19.0	6.3	n/d	64.0	51.5	n/d
Perú	37.0	15.7	26.4	29.2	20.3	n/d
R. Dominicana	61.8	29.3	26.0	28.0	37.1	n/d
Uruguay	74.3	47.4	79.0	81.8	72.1	70.3

El divisor es siempre la PEA total; el dividendo varía: en el sistema privado son afiliados y contribuyentes; en administrativos son contribuyentes, en algunos países excluyen fuerzas armadas, policía y otros grupos (Chile incluye AFP y todos los otros esquemas); OIT, encuestas de hogares y de protección social se asume que son todos los contribuyentes.

<sup>b</sup> Cifras de 2015. <sup>c</sup> Los años son: 2009 Colombia, El Salvador y Panamá; 2010 México y Perú; 2011 Costa Rica y Uruguay; 2012 Chile y República Dominicana; ILO STAT 2017 reproduce las mismas cifras. <sup>d</sup> Encuestas de hogares 2015 de BID SIMS (Anexo 1). <sup>e</sup> Encuestas de protección social (Anexo 2). n/d no disponible.

Fuentes: Elaboración propia basado en Anexos 1 y 2; AIOS, 2016a; OIT, 2014; BID, 2016; cifras administrativas de los países: Chile, SSPS, 2016; Colombia, SFC, 2017 y DANE, 2017; Costa Rica, CCSS, 2004a, 2014b, 2014c; El Salvador, SSF, 2017; México, CONSAR, 2017; Perú, Cruz-Saco y otros, 2017; República Dominicana, Mesa-Lago y Valero, 2017; Uruguay, Lazo, 2016.

Las estadísticas administrativas proceden de las principales entidades de seguridad social con base a los registros de asegurados cotizantes; las de Uruguay están entre las más completas porque abarcan a todos los asegurados incluyendo fuerza armada y policía; las de Costa Rica sólo excluyen a la judicatura. Estas cifras son menores que las de las encuestas de hogares en cinco países y lo opuesto en tres países (no hay información de Panamá). Las cifras de la OIT se basan en datos administrativos e incluyen al sistema público, por lo que deberían ser mayores a las de AIOS contribuyentes, pero son menores en Chile, Costa Rica y República Dominicana. Por otra parte, las cifras de la OIT son superiores a las de encuestas de hogares en cinco países, especialmente en Panamá y Uruguay, y menores en cuatro países, particularmente en Chile y Costa Rica; esta discrepancia podría surgir de los datos más antiguos de la OIT, pero no explicaría toda la diferencia. Las estadísticas de las EPS sólo existen para cuatro países y son mayores que cualquier otra fuente en Chile y Colombia, pero menores en Uruguay (Anexo 2). Otras estadísticas de cobertura son de la CEPAL especialmente basadas en la PEA asalariada (Sojo, 2017). El cuadro demuestra de forma rotunda la necesidad de desarrollar un método único y superior de cálculo de cobertura entre todas las entidades y encuestas, incluso de todos los asegurados y que separe la cobertura privada y la pública.

En 2015, la cobertura de la PEA total, basada en contribuyentes y encuestas de hogares, era alta (65% a 72%--los países se ordenan de menor a mayor) en Chile, Costa Rica y Uruguay, intermedia (52%) en Panamá, y baja (20% a 37%) en Perú, El Salvador, México, Colombia, y República Dominicana. Entre 2010 y 2015, la cobertura de la PEA creció en seis países (Chile, Colombia, Panamá, Perú y República Dominicana), se estancó en uno (El Salvador) y cayó en dos (Costa Rica y México) (Anexo 1). Las cifras de las cuatro EPS se ajustan a la clasificación (rango) anterior (Anexo 2).

Las series de la AIOS entre 2003 y 2016 (2106a, 2016b) sobre la PEA cubierta, se limitan *al sistema/pilar privado*, e indican que la cobertura cayó o se estancó en cinco países y, entre estos, era baja en Perú, El Salvador, República Dominicana, y México (no hay cifras para Panamá porque no se hizo miembro de la AIOS hasta 2015).<sup>15</sup> Debido a la exclusión del sistema/pilar público, estas tendencias no ofrecen

---

<sup>15</sup> En tres países la cobertura creció de forma constante: Chile de 59.1% a 64.7%; Colombia de 12.3% a 20.8%, y República Dominicana de 14.6% a 29%; b) en tres la cobertura creció, alcanzó un cenit y después se estancó: Perú de 11.8% a 15.1% y 15.4%, en El Salvador de 18.2% a 24.3% y 24.3%, y en Costa Rica de 47.4% a 63.3% y 64.1%; y c) en dos alcanzó el cenit y después descendió: México de 29.8% a 32.2% y 30.2%, y Uruguay de 21.7% a 47.2% y 39.4% (no hay una serie para Panamá)

una visión total como la de las encuestas de hogares o las cifras administrativas. Teniendo en cuenta estos problemas y el ordenamiento de las encuestas de hogares, se concluye que la cobertura total de la PEA es baja en cinco países: Perú, El Salvador, Colombia, República Dominicana y México.

El país con mayor cobertura total, independiente del método utilizado es Uruguay, que combinó políticas de formalización del trabajo con otras encaminadas a extender la cobertura contributiva y no contributiva y reducir la evasión; así, la cobertura *total* de la PEA, ascendió de 61.4% a 79% entre 2004 y 2015; los puestos cotizantes en dicho período aumentaron más que el crecimiento del empleo que fue 9%, indicando una importante creación de puestos de trabajo, a pesar de la desaceleración en 2014-2015 (Lazo, 2016; MTSS, 2016; BPS, 2017a, 2017b, 2017c). Le siguen Chile y Costa Rica también con políticas inclusivas y de extensión.

#### 4. Evaluación de la Cobertura del Adulto Mayor

Las pensiones no contributivas (“sociales”) han logrado extender la cobertura de los adultos mayores en buena parte de los países de la región (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014). Hasta recientemente, las encuestas de hogares sólo reportaban las pensiones no contributivas, pero las nuevas series desde 2010 agregan las pensiones contributivas. El Cuadro 2 muestra la cobertura total en los nueve países en 2015 por las encuestas de hogares: la de la población de 65 y más años era superior a la cobertura de la PEA, salvo en República Dominicana, El Salvador y Colombia, los países con la menor cobertura del adulto mayor (13%, 16% y 27%, respectivamente). Las EPS muestran igual comparación, aunque no hay cifras para la República Dominicana.

**Cuadro 2. Comparación en Cobertura de la PEA, y de la Población Adulta Mayor por Pensiones Contributivas y No Contributivas, 2015**

Países	Cobertura por encuestas de hogares (%)		Cobertura encuestas protección social	
	PEA total	Adultos mayores <sup>a</sup>	PEA total	Adultos mayores <sup>a</sup>
Chile	65.7	90.2	71.3	90.4
Colombia	34.2	27.2	34.3	21.5
Costa Rica	65.7	65.2	n/d	n/d
El Salvador	28.2	16.2	25.9	18.0
México	30.9	73.1 <sup>b</sup>	n/d	n/d
Panamá	51.5	71.2	n/d	n/d
Perú	20.3	49.1	n/d	n/d
R. Dominicana	37.1	13.1	n/d	n/d
Uruguay	72.1	86.8	70.3	88.6

<sup>a</sup> Cubiertos por pensiones contributivas y no contributivas; en las encuestas de protección social, los años son 2012 Colombia, 2013 El Salvador y Uruguay, y 2015 Chile. <sup>b</sup> Otra fuente da 78.5% porque hay beneficiarios que reciben ambas pensiones (esta cifra se usa en el Cuadro 3).

Fuentes: Anexos 1 y 2.



El Cuadro 3 compara la cobertura de la población adulta mayor por pensiones, en total y desglosando contributivas y no contributivas. El primer segmento (homologado y completo) se basa en las encuestas de hogares, mientras que el segundo segmento (no homologado e incompleto) se asienta en cifras administrativas compiladas en Costa Rica y Uruguay, y el resto procede de la OIT. Estas últimas se incluyen para que se aprecien las diferencias significativas entre las dos fuentes, como se hizo en el Cuadro 1 respecto a la cobertura de la PEA.

**Cuadro 3. Cobertura de la Población de 65 y más años por Pensiones Contributivas y no Contributivas en los Nueve Países, por Encuestas de Hogares y Cifras Administrativas 2010 y 2015 (%)**

Países	Años	Encuestas Hogares			Cifras Administrativas <sup>a</sup>		
		Total	Contributiva	No contributiva	Total	Contributiva	No contributiva
Chile	2009	85.3	57.2	28.1			
	2015	90.6	61.7	28.9	74.5	29.5	45.0
Colombia	2010	22.5	22.5	0.0 <sup>c</sup>	23.0	13.9	9.1
	2015	27.2	27.2	0.0 <sup>c</sup>			
Costa Rica	2010	62.4	45.0	17.4	58.5	41.8	16.7
	2015	65.2	45.6	19.7	59.8	44.5	15.3
El Salvador	2010	14.0	14.0	0.0	18.1	15.9	2.2
	2015	16.2	10.5	5.7			
México	2010	54.9	25.3	29.6	25.2	3.0	22.2
	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	33.2	21.9	11.2
R. Dominicana	2010	15.3	15.3	0.0			
	2015	13.1	13.1	0.0			
Uruguay	2010	86.1	<sup>b</sup>	<sup>b</sup>	94.0	88.1	5.9
	2015	86.8	<sup>b</sup>	<sup>b</sup>	98.6	92.2	6.4

NOTA: En las encuestas de hogares, los totales no siempre son iguales a los del Cuadro 2; las diferencias son de puntos decimales, los cuales pueden resultar del redondeo, pero en México son cinco puntos porcentuales más, debido a que existen personas que reciben ambas pensiones.

<sup>a</sup> Los años son iguales en Costa Rica y Uruguay; pero en Chile 2012, Perú 2013 y el resto 2009. <sup>b</sup> Las encuestas no desglosan los dos tipos de pensiones, el total puede excluir las no contributivas. <sup>c</sup> Las encuestas no capturan las pensiones no contributivas; las cifras administrativas dan 12% de cobertura en 2016.

Fuentes: Encuestas de hogares de BID SIMS, 2016 (ver Anexo 4); cifras administrativas de Costa Rica, CCSS, 2016; Uruguay, Lazo, 2016; el resto de OIT, 2014.

Según las encuestas de hogares, entre 2010 y 2015 todos los países, salvo la República Dominicana, expandieron la cobertura del adulto mayor. La cobertura mayor en 2015 (entre 65% y 90%, por orden) era en Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Chile; diferente al ordenamiento de la PEA cubierta; dos países que se colocaban en un lugar intermedio (México y Panamá) no solo entran en dicho rango, sino que además superan a Costa Rica; además Perú, colocado entre los menos desarrollados, alcanza 49% de cobertura (Cuadro 3). La expansión es principalmente debida a la introducción o extensión de las pensiones no contributivas pues varios de estos programas entraron en vigor en el período entre las dos encuestas: en Panamá dicha cobertura creció de cero a 26%, en Perú de cero a 23%, en El



Salvador de cero a 6% y en México de 30% a 53%; además, esto contribuyó a aumentar la cobertura general en los cuatro países entre 22 y 24 puntos porcentuales (dos puntos en El Salvador). En Colombia y Uruguay las encuestas de hogares no desglosan o capturan las pensiones no contributivas; en el primero las cifras administrativas dan 20% de cobertura del adulto mayor, mientras que en el segundo parecen estar incluidas en el total (Bosch, 2017), aunque hay información contradictoria. Chile y Costa Rica incrementaron tanto la cobertura por pensiones contributivas, como la de las no contributivas, agregando en total entre uno y cinco puntos porcentuales en cinco años. Por último, República Dominicana sigue sin cobertura de pensiones no contributivas.

Aunque no tenemos estadísticas completas sobre la cobertura basada en cifras administrativas, el segundo segmento del Cuadro 3 indica, en cinco países, una cobertura inferior a la de las encuestas de hogares, al igual que vimos en la cobertura de la PEA. Esto se confirma en la serie completa y homologada de Costa Rica que, además, cubre a todos los grupos separados o especiales, como se asume ocurre en las encuestas de hogares.<sup>16</sup> Por otra parte, la serie completa y homologada de Uruguay exhibe cifras mayores que las de las encuestas de hogares, entre 8 y 12 puntos porcentuales.; esto puede ser debido a que las encuestas de hogares no desglosan las pensiones no contributivas y quizás sólo incluyen a las contributivas. La cobertura por las EPS es similar a la de las encuestas de hogares, salvo en El Salvador en que es menor. Estas inconsistencias y las encontradas en la cobertura de la PEA, demandan un estudio más profundo.

Las comparaciones anteriores no toman en cuenta el nivel de la pobreza ni el monto de la pensión no contributiva: Chile, Costa Rica y Uruguay cubren a todos o casi todos los pobres y abonan un monto mucho mayor que México, Panamá y Perú, a más que el último se concentra en la pobreza extrema.

Las pensiones no contributivas también reducen la proporción de adultos mayores forzados a trabajar: en los países con mayor cobertura, como Chile, Costa Rica y Uruguay, sólo el 5% trabaja, pero en los de menor cobertura, como El Salvador y Perú, asciende al 20%. A medida que la población envejece se hace más necesario proteger a los adultos mayores con estas pensiones (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

---

<sup>16</sup> Los grupos son: comunicaciones, ferrocarriles, hacienda, magisterio, obras públicas, músicos, y las pensiones graciabiles, solo excluye a la judicatura (MTSS, 2013 a 2015).

## II. CAUSAS DE LA COBERTURA BAJA, ESTANCADA O DECRECIENTE

Se argumenta que el problema de la cobertura y de las bajas cotizaciones no es endógeno al sistema sino externo: “están asociadas al mercado laboral y ... estrechamente vinculadas a los bajos niveles de participación laboral” (CPC, 2016: 7). Analizando la baja cobertura previsional, Iglesias (2005: 87) afirma que el origen de este problema “se encuentra principalmente en las condiciones económicas del país y del mercado del trabajo, y no en las características del sistema de pensiones”. Los sistemas privados de pensiones fueron diseñados para empleados en el sector formal de la economía, asalariados con empleador (el cual descuenta la contribución del trabajador y también puede cotizar), trabajo relativamente estable y salarios medios a altos, en su mayoría hombres, por lo que podrían alcanzar alta densidad de contribución. Pero en la mayoría de América Latina, la fuerza de trabajo tiende a ser informal, con empleo inestable, bajos salarios o ingresos y pobre densidad de contribución; no obstante, hay grados y tipos diversos de informalidad, como se verá después.<sup>17</sup> El Presidente de la Asociación Peruana de Compañías de Seguros dice que los trabajadores que no están en el mercado formal tienen aportes bajos, pero ello no es producto del sistema sino de la informalidad; también argumenta que el ahorro individual no tiene por qué ajustarse a los principios de seguridad social como la cobertura universal porque “el sistema de AFP está en las antípodas de un sistema de seguridad social” (Morón, 2014, 2015). En El Salvador se alega actualmente que “el objetivo de estos sistemas es asegurar a los asalariados que tienen una relación de dependencia con un patrono... Por tanto, por diseño, la cobertura de los sistemas... sería baja en la región, explicado por la alta informalidad en los mercados laborales” (ICP, 2017: 4-5). También se alega que la estructura de la fuerza de trabajo y la prevalencia del sector informal en muchos países toman tiempo en transformarse y van unidos al desarrollo económico, de forma que las mejoras se producirán en el futuro (FIAP, 2017).

Una postura diferente es que, si bien reconociendo la importancia de la informalidad, existen causas sistémicas de la baja cobertura: la limitada capacidad del sistema contributivo para adaptarse a la transformación del mercado laboral e incorporar a los excluidos (Mesa-Lago, 2004, 2005a, 2008a, 2013), y el incumplimiento de las obligaciones de pago de las contribuciones. Un estudio del BID afirma: “Las causas subyacentes de la falta de cobertura previsional... están enraizadas en el diseño de la seguridad social en la región [“falta de capacidad para garantizar una pensión adecuada a una parte

---

<sup>17</sup> El Banco Mundial (1994) conocía este problema, pero no lo tomó en cuenta en su modelo multipilar de reforma estructural, el cual auguró una extensión de la cobertura, incentivada por la propiedad de la cuenta individual, la equivalencia entre contribución y la pensión, y la gestión más eficiente del fondo por entidades privadas. Pero en todos los países la cobertura bajó por un período, el promedio ponderado en diez sistemas desde 36% antes de la reforma hasta 26% en 2004 (Mesa-Lago, 2005a, 2008a, 2008b, 2008c). Un equipo del Banco Mundial después reconoció que no había aumentado la cobertura (Gill, Packard y Yelmo, 2005).

importante de los adultos mayores”] y en el pobre funcionamiento de sus mercados de trabajo... La cobertura universal debería ser un principio básico de los sistemas de pensiones, para lograrla se requieren políticas y programas que alineen los incentivos de empresas y trabajadores en la dirección de la formalidad” (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013: xvii, xviii). Para Acuña y otros (2015: 62, 65), la baja cobertura se debe a “barreras estructurales en el mercado de trabajo [informalidad], deficiencias en el diseño del sistema previsional, debilidades en el funcionamiento de las instituciones que deben cumplir un rol relevante en los sistemas de pensiones... [y] evasión y elusión en el pago de las cotizaciones”. Agregan que si bien los aumentos significativos y sostenibles de la cobertura son posibles a largo plazo, es factible adoptar medidas de corto y mediano plazo que reduzcan este problema. Respecto al argumento que la transformación del mercado de trabajo es sólo factible a largo plazo; si proyectamos las series históricas, especialmente en los países menos desarrollados, habría que esperar muchas generaciones para lograr ese objetivo; además hay serios problemas en el horizonte laboral que harían el avance aún más difícil.<sup>18</sup>

En conclusión, el lento crecimiento, estancamiento o caída en la cobertura de la PEA en varios países es determinado por cinco factores principales: la transformación de la fuerza laboral (magnitud y evolución del sector informal, así como el desempleo), el diseño del sistema de pensiones y su limitada adecuación para incorporar al sector no cubierto, el comportamiento y la información de los asegurados y la población, el incumplimiento de la obligación de cotizar, y aspectos institucionales como la coordinación entre los programas contributivos y no contributivos.

## **1. La Transformación de la Fuerza Laboral**

Esta transformación ha sido provocada por tres causas. Primera es la contracción del sector formal urbano de la economía (trabajadores asalariados con empleo estable y salarios adecuados que generalmente están cubiertos por la seguridad social) y la expansión del sector informal: (trabajadores no asalariados con empleos inestables e ingresos erráticos y bajos, a más de baja productividad), así como la alta rotación de trabajadores en el sector formal al informal y viceversa. Segunda, a pesar del proceso sostenido de urbanización en la región, continúa en los países menos desarrollados un sector rural importante, con escasa o ninguna cobertura. Tercera, la “flexibilización” del mercado laboral a

---

<sup>18</sup> El autor desarrolló una tipología sobre la evolución histórica de los sistemas de pensiones en la región, basados en una serie de variables, dividiéndolos en pioneros, intermedios y tardíos (Mesa-Lago, 2018a). Los tres grupos se corresponden en este estudio con países más desarrollados, intermedios y menos desarrollados, lo cual a su vez se relaciona con países de ingreso alto, medio y bajo.

través de empleo precario, trabajadores subcontratados, a tiempo parcial o sin contrato, los cuales también normalmente están excluidos.

#### ***a) Informalidad y cobertura***

La definición del sector informal ha sido objeto de larga discusión; usualmente comprende trabajadores independientes, empleados domésticos, familiares no remunerados y empleados en microempresas (Mesa-Lago, 1990a, 1990b). La CEPAL (2016) incluye también empleadores y empleados de microempresas técnicos y profesionales con baja productividad. Por otra parte, la AISS (2012b) distingue entre independiente informal y formal e incluye en el último a los empleadores y técnicos o profesionales; aquí seguimos este criterio para concentrarnos en la informalidad más “dura” y, por tanto, nuestras proporciones son más bajas. Con su criterio más amplio, la CEPAL estima que el sector informal urbano en América Latina aumentó de 43.4% de la PEA urbana ocupada en 1990 a 47.5% en 1999 y bajó a 43.3% en 2014 (igual que en 1990), mientras que con el criterio nuestro las cifras fueron respectivamente 37%, 44% y 39% (mayor que en 1990). Esto ocurrió durante un período de crecimiento y estabilidad inusual mientras que ahora la región sufre una crisis económica. La OIT (2016) agrega el año 2015, cuando comenzó la crisis, y da porcentajes mayores que la CEPAL: 46.5% en 2014 (3.2 puntos porcentuales más) y 46.8% en 2015 (0.3 puntos más debido a la crisis); también pronostica un empeoramiento en 2016.<sup>19</sup> Sobre la tendencia dice la AISS (2012b: 5): “Una expectativa temprana que los mercados laborales en economías en desarrollo se ‘formalizarían’ con un continuado desarrollo económico, no ha generalmente ocurrido en la práctica”.

La OIT (2016) añade que la tendencia a la formalización en la región (al menos hasta 2014) fue producto de la generación de nuevos empleos asalariados, las tasas de crecimiento del PIB elevadas y sostenidas, y las políticas deliberadas para reducir la informalidad, entre ellas la extensión de la protección social. Pero advierte que a pesar de la tendencia positiva entre 2005 y 2014, la informalidad continúa siendo una característica típica de la región, aunque con diferencias importantes entre los países. En 2016 aumentó el trabajo informal hasta 134 millones de trabajadores, disminuyó el trabajo asalariado en las grandes empresas, y creció el trabajo independiente, con menores ingresos y cobertura

---

<sup>19</sup> Desde 2011, América Latina ha estado afectada por una desaceleración económica, caracterizada como “crisis en cámara lenta”, pero en 2015 se convirtió en contracción (OIT, 2016).

de pensiones.<sup>20</sup> En el horizonte está el elemento disruptivo de las tecnologías de información y comunicación, así como la automatización de la producción.<sup>21</sup>

Según nuestro criterio (más restringido que los de la CEPAL y la OIT), en los nueve países el sector informal era proporcionalmente menor en los más socialmente desarrollados: entre 27% y 34% en Chile, Costa Rica, México (en realidad la informalidad es mayor), Panamá y Uruguay, y mayor en los países menos desarrollados: entre 45% y 52% en Colombia, El Salvador, República Dominicana y Perú (ver Cuadro 4; Mesa-Lago, 1990a, 1990b, 2008a, 2008b).<sup>22</sup> Del sector informal 23% era independiente, 11% empleado en microempresas y 5% empleado doméstico. Aunque la mayoría de la población de los países es predominantemente urbana, la PEA rural ocupada independiente o familiar no remunerado en la agricultura promediaba todavía 35% en 2014 (CEPAL, 2016); entre los países menos desarrollados, la proporción aumentaba a 61.4% en Perú y 39.5% en Colombia, mientras que en Costa Rica era solo 8.9% y en Chile 13.6%.

**Cuadro 4. Grupos de la PEA Dífíciles de Cubrir en los Nueve Países, 2014 (%)**

<b>Países</b>	<b>Informal/ PEA ocupada <sup>a</sup></b>	<b>Independientes/ PEA ocupada Urbana</b>	<b>Independientes/ PEA ocupada rural <sup>b</sup></b>
Chile	26.6	14.1	13.6
Colombia	52.3	38.8	39.5
Costa Rica	32.9	14.6	8.9
El Salvador	48.6	30.2	24.9
México	34.4 <sup>c</sup>	12.7	14.8
Panamá	29.1	17.6	35.5
Perú	51.9	37.3	61.4
R. Dominicana	45.4	33.8	27.8
Uruguay	33.8	17.7	26.1

Fuentes: Elaboración propia basada en CEPAL, 2016 (encuestas de hogares).

<sup>a</sup> Porcentaje de la PEA ocupada independiente no calificada, empleado doméstico o en microempresas y familiares no remunerados, con baja productividad. <sup>b</sup> Porcentaje de la PEA rural ocupada que es independiente o familiar no remunerado. <sup>c</sup> Cifra subestimada porque hay un elevado nivel de informalidad en el empleo asalariado, en 2016 la tasa de informalidad era del 57,2%.

<sup>20</sup> En 2016, el empleo asalariado cayó en 0.2% y el trabajo independiente aumentó en 2.7% (CEPAL, 2016).

<sup>21</sup> En los Estados Unidos se ha estimado que 47% del empleo total corre el riesgo de desaparecer (Frey y Osborne, 2013; ver también Apella y Zunino, 2017).

<sup>22</sup> Estos no son los países menos desarrollados de la región, sino Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

El autor ha demostrado que existe una correlación positiva entre el tamaño del sector formal y la cobertura de la PEA en pensiones, y viceversa (Mesa-Lago, Cruz-Saco y Zamalloa, 1990; Mesa-Lago, 1993a, 2008a).<sup>23</sup> Esto en parte explica que, en los países con el mayor sector informal urbano y trabajadores no asalariados rurales, la cobertura de la PEA sea baja y en varios de ellos estancada. En las cifras de cobertura del Cuadro 1, cualquiera que sea el método, los países con menor cobertura son Perú, El Salvador, Colombia y República Dominicana, mientras que los de mayor cobertura son Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá<sup>24</sup> (ver también Cuadro 4). En resumen, es muy difícil extender la cobertura de la PEA en el grupo de países menos desarrollados, al menos que se aumente el sector formal de la economía (lo cual es muy difícil aún a largo plazo) de ahí la necesidad de políticas de inclusión (ver secciones II-2 y III).

Por último, el empleo precario es un obstáculo a la cobertura porque los trabajadores subcontratados o temporales o a tiempo parcial o sin contrato no están legalmente cubiertos. En 2014-2015, el empleo temporal como porcentaje del empleo asalariado total era de 24.2% en Chile pero 62.5% en Perú, mientras que las cifras respectivas de empleo parcial sobre el total de empleo asalariado eran 12% y 26.4% (citado por Betranou, 2017). Es probable que las proporciones entre los otros países más desarrollados (Costa Rica y Uruguay) y los menos desarrollados (Colombia, El Salvador y República Dominicana) sean similares a las dos anteriores, pero se necesita comprobarlo.

## ***b) Desempleo***

El desempleo también juega un papel adverso porque, comúnmente, cuando el trabajador está desocupado no contribuye y puede perder la cobertura si el período de paro es muy prolongado. Por ejemplo, en Colombia, el trabajador desempleado suspende su cotización a pensiones por lo menos durante 24 semanas (Vásquez, 2015). Debido a la crisis económica, el desempleo *nacional* declarado (sin tener en cuenta el “oculto”) ha crecido de un promedio regional de 6.1% de la PEA en 2014 a 6.8% en 2015, 8.2% en 2016 y se proyecta a 8.4% en 2017, o sea, casi dos puntos porcentuales más que en 2014, más abrupto que durante la Gran Recesión en 2008-2009 (OIT, 2016).<sup>25</sup> El desempleo *urbano* declarado (mayor que el nacional) creció de un promedio regional de 7.4% en 2015 a 9% en

---

<sup>23</sup> La CEPAL (2014) ha desarrollado un análisis multivariado de los factores que determinan la afiliación a sistemas de pensiones: género, educación, pertenencia al sector informal, quintil de ingreso, zona de residencia y raza o etnia.

<sup>24</sup> Panamá es una excepción en AIOS porque la cobertura del pilar privado es minúscula. La relación en México es menos significativa porque se coloca en el medio del ordenamiento por sector informal (el cual es subestimado), y muy bajo en el sector rural; además su incidencia de pobreza lo sitúa entre los menos desarrollados.

<sup>25</sup> La tasa de participación laboral y la tasa de ocupación regional lograron un cenit en 2012 pero descendieron en 2015 y el primer trimestre de 2016. En ocho de los nueve países, la tasa de ocupación aumentó ligeramente o se estancó en la mitad, y descendió ligeramente en la otra mitad (la caída mayor fue en República Dominicana).

2016 (CEPAL, 2016). El Cuadro 5 muestra el desempleo nacional y urbano en los nueve países: creció en cinco, virtualmente se estancó en uno, y disminuyó en dos. Colombia tiene las proporciones mayores de desempleo, informalidad y trabajadores independientes, así como la cuarta cobertura inferior por lo cual confronta la situación peor para extender la cobertura; le sigue Perú con un desempleo urbano relativamente alto, el segundo sector informal e independiente mayor y la segunda cobertura más baja; Chile ofrece la situación mejor con el cuarto desempleo nacional menor, los sectores informal e independiente inferiores y la tercera cobertura mayor. Uruguay y Costa Rica tienen baja informalidad, pero altas tasas de desempleo, y lo opuesto ocurre en República Dominicana y México.

**Cuadro 5. Tasas de Desempleo Nacional y Urbano, 2014-2016 (% de la PEA total)**

Países	Nacional (OIT)			Urbano (CEPAL)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Chile	6.4	6.2	6.6	n/d	n/d	n/d
Colombia	9.1	8.9	9.6	9.4	9.2	9.7
Costa Rica	9.6	9.6	9.5	9.5	9.7	9.7
El Salvador	7.0	7.0	n/d	n/d	n/d	n/d
México	4.8	4.3	4.0	5.3	4.7	4.3
Panamá	4.8	5.1	5.5	5.4	5.8	6.4
Perú	3.7	3.5	4.4	5.9	6.5	6.7
R. Dominicana	6.4	5.9	5.7	n/d	n/d	n/d
Uruguay	6.6	7.5	8.0	6.9	7.8	8.3
Promedio regional	6.1	6.8	8.2	n/d	7.4	9.0

Fuentes: Elaboración propia basada en CEPAL, 2016; OIT, 2016.

En Uruguay, un trabajador que recibe beneficio por desempleo, continúa cubierto por el sistema de pensiones. Si tiene 58 años de edad y 28 de contribuciones y el desempleo es forzoso por un año o más, recibe una compensación del ente de seguridad social (BPS) equivalente al 40% del promedio salarial en los seis meses anteriores al paro, por un período hasta de dos años o hasta que se jubile; esto se tiene en cuenta para calcular la pensión contributiva (Papadópulos, 2013). En Chile el seguro de desempleo cubre las contribuciones a través de un fondo solidario.

## **2. Sistémicas: Diseño y Capacidad de Adaptación al Mercado Laboral**

Esta sección se concentra en los problemas de diseño y la limitada capacidad del sistema para adaptarse al mercado de trabajo. A ese efecto, se investigan los grupos difíciles de afiliar como independientes, empleadas domésticas, empleados de microempresas, trabajadores agrícolas y familiares no remunerados, identificando los avances realizados para adecuarse al mercado laboral, especialmente entre los países más avanzados socialmente. También se examinan las diferencias en la cobertura por género, nivel de ingreso, educación, zona de residencia, tipo de empleador, y raza o



etnia, así como algunas medidas para suavizar dichas diferencias (la fuente general es Mesa-Lago, 2008a, 2008b, actualizados). Los problemas de comportamiento, incumplimiento de las obligaciones y aspectos institucionales se tratan en las secciones 3, 4 y 5.

### ***a) Trabajadores independientes***

Los trabajadores independientes que constituyen el grupo informal mayor, son aquellos que no trabajan para un empleador y, aunque el grupo es variado, usualmente tienen ingresos irregulares y bajos. En 16 países de la región, dichos trabajadores están legalmente excluidos de la cobertura en pensiones o sólo tienen afiliación voluntaria, la cual es muy poco eficaz. Esto es debido, en gran medida, a que tienen que pagar una contribución porcentual equivalente a la suma de los porcentajes sobre el salario que aportan los trabajadores asalariados formales y sus empleadores (del que carecen los independientes), una fuerte barrera a su afiliación. Otras obstrucciones a la cobertura de estos trabajadores, así como de otros informales, son que carecen de empleador y salario fijo, por lo que no se descuentan automáticamente sus contribuciones, y la mayoría no lleva un registro de sus ingresos; además, su pequeño tamaño y dispersión dificulta detectarlos, registrarlos y cobrar sus contribuciones, lo cual aumenta el costo administrativo y lo hace operativamente más complicado. En 2010, sólo 17% de los independientes estaba cubierto comparado con 64% de los trabajadores asalariados en la región (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014).

Entre los nueve países, la cobertura es obligatoria en Costa Rica y Uruguay, mientras que en Chile se está extendiendo gradualmente. Perú promulgó una ley en 2012 que, entre otras cosas, estableció la afiliación y la cotización obligatoria para los independientes de cierta edad e ingreso, pero después la derogó por una oposición de los independientes formales. En Colombia legalmente es obligatoria pero sólo para los que tienen menos de 35 años y entraron en el nuevo sistema, en el resto es voluntaria; además, se creó un fondo de solidaridad para ayudar a incorporar a los independientes, en parte financiado con contribuciones de asegurados contributivos de alto ingreso (Rofman y otros, 2013; Rosero, 2013). Entre 2010 y 2015 la cobertura de los independientes aumentó en tres países (la mayor en Uruguay), mientras que cayó o se estancó en seis (Anexo 1).

En República Dominicana la ley de reforma estructural estipuló un régimen contributivo-subsidiado para los independientes pero no se ha creado; una reforma en discusión termina ese programa y procura afiliar a los independientes en el régimen contributivo salvo que reúnan los requisitos para estar en el subsidiado (Lavigne y Vargas, 2013; Mesa-Lago y Valero, 2017). En El Salvador, la ley de reforma de 1998 estipuló regulaciones para incorporar a los independientes pero no se habían promulgado en mayo de 2017. En Panamá al tiempo de la reforma, los independientes con 35 años o



menos debieron afiliarse al pilar público que se cerró; desde 2008 los nuevos entrantes al mercado laboral que ganan más de un determinado salario mensual han de afiliarse al pilar privado. En los otros países la cobertura es voluntaria (Cuadro 6).

En los países donde la afiliación legal de los independientes es obligatoria, la cobertura efectiva del grupo es mayor que en los que es voluntaria: en 2015 entre 23% y 48% en Chile, Uruguay y Costa Rica,<sup>26</sup> pero es precisamente en estos países donde el porcentaje de independientes es menor. Aún así, la extensión ha sido difícil, en Uruguay es mandatoria después de cierto nivel de ingreso, y en Chile hubo que posponer el plazo de implementación por resistencia de los independientes. Los países con afiliación legal voluntaria tienen una cobertura efectiva entre 0% y 9%: República Dominicana, Perú, México y El Salvador; estos países—salvo México—tienen la proporción mayor de independientes (Cuadro 6). La cobertura legal obligatoria por sí misma no puede resolver el problema en dichos países, debido al tamaño considerable de independientes, la falta de un empleador, su dispersión e ingreso usualmente bajo y errático. La cobertura de los independientes por las EPS es similar a la de las encuestas de hogares en Chile y El Salvador, pero mayor en Colombia y Uruguay.

Varios países han facilitado la incorporación de los independientes y otros informales mediante la simplificación de los trámites del registro, flexibilidad en los períodos de pago, uso de oficinas postales, bancos y teléfonos inteligentes para la recaudación de contribuciones y los pagos de pensiones. Los recordatorios mediante mensajes periódicos personalizados a los afiliados (por teléfonos móviles, correos electrónicos y medios similares) con proyecciones de la pensión que recibirán al tiempo del retiro, han probado ser útiles para estimular la cotización.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> En Colombia, hay cobertura obligatoria para un segmento y sólo alcanzó cubrir 11% del total de independientes en doce años. En Uruguay hay un desglose para 2015 entre independientes con local (cubiertos en 38%) y sin local (cubiertos en solo 5%) (Lanziotta, 2009; MTSS, 2016).

<sup>27</sup> En Perú los recordatorios se hicieron por cartas físicas en que se explicaban los incentivos para lograr montos específicos de ahorro (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

**Cuadro 6. Tamaño Proporcional de Grupos Díficiles de Afiliar y Cobertura Legal y Estadística en Países Seleccionados, 2014-2015**

Grupos/ Países	Grupo/PEA urbana ocupada (%)	Cobertura Legal	% del grupo cubierto <sup>b</sup>
<b>Independientes</b>			
Chile	14.1	Obligatoria gradual	23.3
Colombia	38.8	Obligatoria <sup>c</sup>	11.6
Costa Rica	14.6	Obligatoria <sup>d</sup>	47.7
El Salvador	30.2	Voluntaria	3.4
México	12.7	Voluntaria	0.7
Panamá	17.9	Varía <sup>e</sup>	9.0
Perú	37.3	Voluntaria <sup>f</sup>	0.4
R. Dominicana	33.8	Voluntaria <sup>g</sup>	0.0
Uruguay	17.7	Obligatoria <sup>h</sup>	45.1
<b>Empleados domésticos</b>			
Chile	3.9	Obligatoria	50.0
Colombia	3.7	Obligatoria	13.8
Costa Rica	6.8	Obligatoria	31.0
El Salvador	4.3	Voluntaria	2.8
México	3.5	Voluntaria	1.5
Perú	2.9	Obligatoria	9.0
Uruguay	2.6	Obligatoria	62.4
<b>Asalariados microempresas</b>			
Chile	8.6	Obligatoria	60.0
Colombia	9.8	Voluntario	14.0
Costa Rica	11.5	Obligatoria	43.1
El Salvador	14.1	Voluntaria	5.9
México	18.2	Voluntaria	9.9
Perú	11.7	Voluntaria	14.5
R. Dominicana	5.9	Voluntaria	8.4
Uruguay	13.5	Obligatoria	45.2
<b>Agricultura/campesinos<sup>a</sup></b>			
Chile	13.6	Obligatoria	67.2
Costa Rica	8.9	Obligatorio asalariado	63.0
El Salvador	24.9	Sólo granjas grandes	12.2
México	14.8	Obligatoria asalariados	9.4
Panamá	35.5	Más de 3 meses al año	27.0
Uruguay	26.1	Obligatoria	70.3

Fuentes: Elaboración propia basada en legislación de los países; Rofman y Oliveri, 2012; CEPAL, 2013, 2014, 2016; Reyes y Bronfman, 2013; OIT, 2013; SSA-ISSA, 2016; CONSAR, 2017, Anexo 1 (encuestas de hogares).

<sup>a</sup> Porcentaje de la PEA rural ocupada. <sup>b</sup> Años 2010-2015; para la cobertura en agricultura se usa como sustituto (*proxy*) la cobertura rural, salvo en México que es 2016 e incluye caza y pesca. <sup>c</sup> Obligatoria para los menores de 35 años en el sistema privado que ingresaron después de la reforma. <sup>d</sup> Se otorga un subsidio fiscal a los de bajo ingreso. <sup>e</sup> Desde 2008, los independientes con menos de 35 años y más de cierto ingreso deben afiliarse al pilar privado. <sup>f</sup> Se promulgó una ley declarando obligatoria la cobertura, pero después se anuló. <sup>g</sup> La reforma estipula cobertura obligatoria pero no se ha implementado. <sup>h</sup> Para los que están por encima de cierto nivel de ingreso.

En México la autoridad supervisora del sistema de pensiones puso a disposición de los asegurados una calculadora en la que pueden ver cuál serán sus pensiones dependiendo de lo que aporten. El Estado costarricense aporta la contribución del empleador a los independientes de bajo ingreso (con una prueba de ingreso); esto resultó en un incremento en la cobertura de independientes respecto a la PEA no asalariada del 15.4% al 42.4% entre 2004 y 2010.<sup>28</sup> Chile obliga a afiliarse a los independientes profesionales en 2018; como incentivo concede a los independientes que se afilien beneficios de que antes carecían, como asignaciones familiares, aporte fiscal solidario a sus pensiones y protección de riesgos ocupacionales. La cotización se impuso inicialmente sobre el 40% de la renta imponible y aumentará a 100% en 2017. Debido a estas políticas, el porcentaje de independientes que cotiza respecto al total creció de 5.3% en 2008 (antes de la reforma) a 7.4% en 2015; aun así, la gran mayoría sigue excluida (SSPS, 2016). En Uruguay, los independientes en general deben afiliarse al régimen general del BPS, mientras que los profesionales independientes deben cotizar a su esquema separado.

En 2001, Uruguay creó el “monotributo” que consiste en el pago unificado de un tributo que incluye la contribución a la seguridad social, el impuesto sobre la renta y cualquier otro impuesto; esto simplifica y facilita el pago con el consiguiente incremento en la cobertura. Se trata principalmente de empresas de muy reducido tamaño, trabajos independientes, empresas familiares con muy pocos empleados, y microempresas, con un total de 41 ocupaciones, desde cuidadores de autos y bicicletas a textiles; las más representativas son: comercio al por mayor y menor, y reparación de vehículos de motor (54%), otras actividades de servicios (17%) y pequeñas industrias manufactureras (10%). Entre 2004 y 2013, el total de empresas monotributistas aumentó casi diez veces y el de personas en nueve veces. En el último año, el total de monotributistas equivalía a 1.5% de la PEA ocupada; de ellos 94.8% eran independientes y sólo 5.2% asalariados dependientes. En el sector predominan las mujeres sobre los hombres y el 56% está concentrado en la capital y los dos departamentos más populosos (Naranja, 2014).

### ***b) Empleados domésticos***

Como asalariados, estos empleados tienen afiliación legal obligatoria en la mayoría de los países (cinco entre los nueve) pero es difícil de ejecutar porque o bien no tienen contrato o, cuando lo tienen, debido a la naturaleza bilateral de esa relación: el empleador y el empleado doméstico con frecuencia llegan a un acuerdo para evitar el pago de la contribución; de ahí que la inspección sea necesaria pero difícil y

---

<sup>28</sup> Costa Rica recién ha aprobado una política para extender aún más la cobertura de los independientes, simplificando el reglamento de su afiliación y un plan de agresiva afiliación (CCSS, 12-1-2017).

costosa. La gran mayoría de estos empleados son mujeres: como promedio regional de la PEA urbana ocupada en 2015, 13.8% eran mujeres y sólo 0.8% hombres (OIT, 2016).<sup>29</sup> En Panamá son excluidos si no tienen más de tres días por semana con el mismo empleador y cierto nivel de ingreso (AISS, 2012b). El Salvador y México ofrecen afiliación voluntaria, aún menos eficaz que la obligatoria. Los tres países más avanzados tienen una cobertura efectiva entre 31% y 63%: Costa Rica, Chile y Uruguay. Por el contrario, en los países con afiliación voluntaria, la cobertura oscila entre 1.5% y 13%: México, El Salvador, Perú y Colombia. La proporción de estos trabajadores en la PEA urbana ocupada no parece tener influencia en la cobertura, por ej., es 2.9% en Perú con 9% de cobertura y 2.6% en Uruguay con 62% de cobertura (Cuadro 6). La cobertura mayor de este grupo en la región la tiene Uruguay, debido a políticas de inclusión: El gobierno estimuló su sindicalización y negociación colectiva, reguló sus condiciones de trabajo, desarrolló la inspección domiciliaria para verificar el cumplimiento de la ley e impuso sanciones fuertes a los violadores. Además, la entidad central de seguridad social (BPS) tiene una rama específica para los empleados domésticos (Papadópulos, 2013; Camerosano, 2016).

### ***c) Empleados de microempresas***

Se excluyó de este grupo a los profesionales y técnicos. Los empleados de microempresas tienen sólo afiliación legal obligatoria en tres países: Costa Rica, Uruguay y Chile; generalmente la ley determina que únicamente están obligadas las microempresas con más de cinco o diez trabajadores.<sup>30</sup> La cobertura efectiva en esos tres países fluctúa entre 43% y 60%; en los seis restantes oscila entre 6% y 14%. Como en el caso anterior, el porcentaje de estos trabajadores en la PEA no parece tener influencia en su cobertura, por ej., Chile tiene una proporción de 9% en la PEA y 60% de cobertura, mientras que en la República Dominicana las proporciones son 6% y 8% respectivamente (Cuadro 6). En la última, el proyecto de reforma propone facilitar la afiliación de microempresas pero no se iniciaría hasta cuatro años después de aprobado. En todos los países, mientras más pequeña es la empresa menor la cobertura y viceversa. En las encuestas de hogares, la diferencia en puntos porcentuales en la cobertura entre la empresa pequeña y la grande oscila entre 73 y 87 en los países menos desarrollados mientras que se reduce a unos 50 puntos en Chile, Costa Rica y Uruguay (Anexo 1). En las EPS, la brecha entre las empresas con un trabajador y las de 100 y más empleados era 84 puntos en Colombia y 65 puntos en El Salvador, similares a las cifras de las encuestas de hogares (Anexo 2). Las entidades cobradoras con

---

<sup>29</sup> En Costa Rica, sin embargo, los empleados domésticos hombres tenían una cobertura de 47% en 2015 mientras que las mujeres solo 29% (EHPM, 2016)

<sup>30</sup> Es posible que ley no se refiera específicamente a los empleados de microempresas. Por ejemplo, en México la ley obliga a los empleadores a pagar las contribuciones de seguridad social a todos sus trabajadores sin importar el tamaño de la empresa; en la práctica hay un gran incumplimiento a pesar de dicha obligación.

frecuencia dan prioridad a empresas grandes y medianas porque son más fáciles de detectar y cobrar, relegando a las empresas pequeñas por el alto costo de incorporarlas (Mesa-Lago, 2008a).<sup>31</sup>

#### ***d) Trabajadores agrícolas***

Estos trabajadores son difíciles de incorporar porque usualmente laboran por cuenta propia o son familiares no remunerados o trabajan por estación o son aparceros, precaristas o usufructuarios, por lo que carecen de empleador y están dispersos. Con frecuencia laboran en una agricultura de subsistencia, tienen menor ingreso que los trabajadores urbanos y menor acceso a oficinas de seguridad social, bancos y oficinas postales e Internet (que facilitan la afiliación y el cobro de aportes). Los asalariados en grandes plantaciones tienen mejor posibilidad de ser cubiertos (Mesa-Lago, 1994). Dentro de la región, la cobertura de la PEA ocupada en la zona urbana es muy superior a la de la zona rural: 58.9% y 22.5% respectivamente (CEPAL, 2016). Entre los nueve países tenemos información de la afiliación legal de los trabajadores rurales en seis, algo que podría subsanarse en el segundo componente. En el Uruguay la afiliación es obligatoria para todos y cubre a 70% del grupo; en Costa Rica sólo para los trabajadores asalariados y cubre a 63% y en Panamá hay afiliación legal obligatoria para los que acumulan más de tres meses al año y cubre al 27%. En El Salvador se limita a los que trabajan en grandes plantaciones y solo abarca al 12%, y en México es obligatoria para los asalariados, pero solo cubre al 9% (Cuadro 6).<sup>32</sup> En Perú un proyecto de ley de 2014 propuso crear un régimen especial para los agricultores independientes, pero aún no ha sido aprobado (<http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>). Colombia otorga una pensión no contributiva a todos los ciudadanos de 65 o más años que no reciben una pensión contributiva y viven en áreas rurales pobres (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014).

#### ***e) Trabajadores familiares no remunerados***

Estos trabajadores carecen de cobertura obligatoria en todos los países y en unos pocos la tienen voluntaria. Generalmente se reportan unidos con los trabajadores independientes; aquí se han desglosado y son proporcionalmente mucho menores que los independientes. El promedio porcentual de este grupo en la región respecto a la PEA urbana ocupada en 2015 era 1.8%, pero la naturaleza de este tipo de empleo pudiera generar una subestimación. Basados en el Cuadro 4, es probable que la proporción del grupo en el área rural sea mucho mayor que en la urbana. Los países se ordenaban

---

<sup>31</sup> En Perú, se anuló un programa voluntario de pensiones no contributivas para microempresas hasta diez empleados, que reducía la contribución de estos respecto a la cobertura general del sistema y recibían un aporte del Estado.

<sup>32</sup> El programa agrícola más importante y exitoso es Funrural en Brasil, pero no se estudia aquí.

como sigue (de menor a mayor): Uruguay y Panamá 0.7%, Chile 1%, República Dominicana 1.2%, Costa Rica 2%, Colombia 2.7%, México 4%, El Salvador 5.5% y Perú 5.8% (OIT, 2016). Si exceptuamos a la República Dominicana, encontramos que los países más desarrollados tenían los porcentajes menores (inferiores al promedio regional), y viceversa. Perú, El Salvador y México tenían entre dos y tres veces el promedio regional. No se pudo obtener estadísticas sobre la cobertura de este grupo en todos los países. En Uruguay era de 28% en 2015 y en Costa Rica 16%, en el resto debe ser mucho menor, salvo Chile (MTSS, 2016; EHPM, 2016). En Chile se ha propuesto dar cobertura voluntaria a este grupo (CAPSP, 2015).

### ***f) Otras diferencias en la cobertura: Género***

El mercado laboral y el sistema de seguridad social con frecuencia discriminan a las mujeres respecto a su cobertura en comparación con los hombres. En el mercado laboral un porcentaje mucho menor de mujeres que de hombres participa en la PEA total y ocupada, así como en el trabajo asalariado, también las mujeres reciben un salario inferior y sufren una tasa de desempleo mayor (CEPAL, 2016).<sup>33</sup> Las mujeres son mayormente aseguradas como familiares dependientes de un asegurado directo, por ej., en Costa Rica en 2015, el porcentaje de las mujeres aseguradas directas era 29.7% y el de las indirectas 45.4%, mientras que entre los hombres eran 48.6% y 25.6% respectivamente (ENAH, 2016). Esto implica que la mujer puede quedar sin cobertura si se divorcia del cónyuge. También ellas pueden perder su cobertura por abandono temporal o permanente de la fuerza laboral para criar a los hijos o cuidar a familiares ancianos o enfermos, lo cual hacen sin remuneración. En América Latina y el Caribe, la cobertura activa masculina promedia 38.5% versus 37.4% la femenina, mientras que la cobertura pasiva es 62.3% y 52.4% respectivamente (OIT, 2014). En los nueve países, según las encuestas de hogares, la cobertura de la mujer activa es menor que la del hombre en seis, mayor en dos: Panamá y República Dominicana, e igual en Uruguay (Anexo 1); pero en República Dominicana, 55.5% del total de cotizantes son hombres y 44.5% mujeres (SIPEN, 2017). Una alta proporción de mujeres trabaja sin remuneración en los hogares (“amas de casa”);<sup>34</sup> esto se detecta cuando en vez de usar la PEA ocupada se utiliza la población en edad de trabajar, en la cual la cobertura de las mujeres es 27.3% comparada con 39.5% de los hombres (CEPAL, 2016). Además, la cobertura del adulto mayor en los nueve países es menor en la mujer que en el hombre, salvo en Chile en que es virtualmente similar (Anexo 1). En las EPS, la cobertura de la PEA femenina es similar a la de las

<sup>33</sup> En Chile, la mujer participa menos de un tercio que el hombre como empleada asalariada y un tercio como empleador, pero el doble como familiar no remunerado y 18 veces como empleada doméstica (SSPS, 2016).

<sup>34</sup> En Costa Rica y Uruguay se ofrece cobertura voluntaria a la “ama de casa”; en Chile se recomendó por la propuesta de reforma (CAPSP, 2015).

encuestas de hogares (salvo en Chile en que es mayor) y siempre inferior a la del hombre; respecto a los adultos mayores es muy similar; menor que la del hombre en Colombia y El Salvador, y mayor en Chile y Uruguay (Anexo 2).

Entre los nueve sistemas *privados*, en tres las afiliadas femeninas oscilan entre 44.5% y 46.8% del total (Uruguay, El Salvador y Chile), en dos entre 41.7% y 42.7% (República Dominicana y Colombia) y en tres entre 37.4% y 39.6% (Perú, Costa Rica y México) (AIOS, 2016a). Este ordenamiento no se corresponde con otros anteriores, pues hay países con baja cobertura, pero relativamente alta para mujeres (El Salvador), y otros con alta cobertura pero relativamente baja para mujeres (Costa Rica).

Chile ha introducido incentivos para que las mujeres se afilien y contribuyan: un bono por cada hijo nacido vivo que se deposita en la cuenta individual y rinde intereses; en caso de divorcio se divide el fondo acumulado en la cuenta de capitalización individual entre los cónyuges; y se han expandido las guarderías infantiles para que la mujer pueda incorporarse al trabajo. Además, se propone compensar a las mujeres por el cuidado no remunerado de ancianos y enfermos y el cambio de las tasas de mortalidad diferenciadas por sexo (que perjudican a las mujeres porque se retiran cinco años antes y viven cinco más que los hombres) por tablas unisexo,<sup>35</sup> lo cual aumentaría sus pensiones y sería un atractivo para la afiliación (CAPSP, 2015; SSPS, 2016). Uruguay reconoció un año de servicio por cada hijo nacido vivo o adoptado y tomó medidas para incorporar a las empleadas domésticas; en 2015, según cifras administrativas, la cobertura promedio de la PEA era mayor entre las mujeres que entre los hombres: 76.2% y 74.5% respectivamente (MTSS, 2016).<sup>36</sup> Como resultado de las políticas explicadas, entre 2010 y 2015, disminuyó la discriminación en la cobertura femenina: la de la PEA aumentó en cinco países, se estancó en uno y mermó en tres, pero la de la adulta mayor creció en ocho (sólo menguó en la República Dominicana). Esto se debió a la introducción o expansión de las pensiones no contributivas que benefician más a las mujeres

### ***g) Nivel de ingreso***

Las encuestas de hogares y las de protección social han demostrado por muchos años que la cobertura contributiva de pensiones crece de forma consistente con el ingreso (Anexos 1 y 2). Un estudio comparado de la región ratificó que la cobertura por quintiles de ingreso entre 2002 y 2011, aumentó de manera sostenida desde el quintil 1 (menor ingreso) hasta el quintil 5 (mayor ingreso), aunque dicha

---

<sup>35</sup> Se argumenta que la tabla unisexo podría perjudicar a los hombres ya que tendrían que financiar una mayor esperanza de vida.

<sup>36</sup> En Colombia las madres comunitarias que trabajan en entidades sin fines de lucro reciben un subsidio fiscal para sus contribuciones al sistema de pensiones, por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Bertranou, 2017).



distribución mejoró en 2011 (CEPAL, 2014). Según las encuestas de hogares, entre 2010 y 2015 ocurrió cierta mejora en la distribución, pues en la mayoría de los países se expandió la participación del primer quintil del ingreso; no obstante, en los países en que ocurrió un descenso en la cobertura de la PEA (Costa Rica y México) se contrajo dicha participación. Entre los nueve países, el que mostraba la distribución más igual en 2015 era Chile, cuyo primer quintil tenía la cobertura mayor (46.5%), seguido por Costa Rica (41.6%) y Uruguay (29.1%); recuérdese que ellos son los que tienen la cobertura mayor y el sector informal menor. Por el contrario, las peores distribuciones eran en Perú, México, Colombia y El Salvador cuyo primer quintil estaba cubierto entre 0% y 8%, la distribución en los cuatro era más desigual que los promedios regionales. Estos cuatro países se colocan entre los que tienen la menor cobertura y el mayor sector informal. Por último, los países con inferior cobertura en el primer quintil tienen la incidencia de pobreza mayor y viceversa, por ej., 7% y 41% en El Salvador y 3% y 41% en México, versus 46% y 8% en Chile, y 41% y 19% en Costa Rica (Cuadro 8 y Anexo 1). Resultados similares se encontraron en las cuatro EPS, pero la cobertura del primer quintil era generalmente superior al de las encuestas de hogares con la excepción de El Salvador; las peores distribuciones eran las de El Salvador (1.6% en el primer quintil) y Colombia (15.8%) mientras que las mejores distribuciones eran las de Chile (53%) y Uruguay (37.9%).

Las pensiones no contributivas pueden mejorar la cobertura en los quintiles más bajos mediante la focalización en los pobres, por ej., Chile la focaliza en el 60% de los hogares más pobres y su impacto puede medirse por el aumento de cobertura en dicho quintil después de introducirse la reforma de 2008. La reciente propuesta de reforma extiende dicha cobertura al 80% de los hogares más pobres (CAPSP, 2015).

## ***h) Educación***

Las encuestas de hogares y de protección social muestran que a mayor educación más alta la cobertura por pensiones y viceversa. Mientras menos desarrollado es el país, menos extendida la educación, especialmente a nivel superior (14 años y más de escolaridad). Según las encuestas de hogares, en 2015, la cobertura de la PEA a nivel primario (0-8 años) era mayor (entre 50% y 57%) en Chile, Costa Rica y Uruguay, mientras que era menor (entre 4% y 14%) en Perú, El Salvador, México y Colombia. Por otra parte, la diferencia de cobertura de la PEA entre el nivel superior y el nivel primario fluctuaba entre 40 y 54 puntos porcentuales en Colombia, El Salvador, Perú y República Dominicana, pero oscilaba entre 25 y 35 puntos en Chile, Costa Rica y Uruguay. La cobertura a nivel primario de la población adulta mayor es superior a la de la PEA, excepto en la República Dominicana. Por último, entre 2010 y 2015, la cobertura de la PEA en el nivel primario creció en todos los países salvo en dos, mientras que la cobertura del adulto mayor se expandió en los nueve países (Anexo 1). Las EPS



concuerdan en su mayoría con las encuestas de hogares en que la cobertura educativa del adulto mayor es mayor que la de la PEA; las EPS exhibían mayores porcentajes de cobertura en los tres niveles educativos que las encuestas de hogares, salvo Uruguay en que era lo opuesto; las brechas entre el nivel primario y el superior eran muy similares a las de las encuestas de hogares (Anexo 2).

### ***i) Zona de residencia***

Las zonas rurales tienen menor cobertura que las urbanas. Según las encuestas de hogares en 2015, la cobertura urbana era entre 2.6 y 5.6 veces mayor que la rural en los países menos desarrollados: El Salvador, México, Colombia y Perú. Por el contrario, en los países más desarrollados la brecha se reducía de forma notable, 1.2 veces en Chile y Costa Rica, y 1.1 veces en Uruguay. Entre 2010 y 2015, se expandió la cobertura de la PEA rural en siete países (8 puntos porcentuales en Chile y 5.6 puntos en Uruguay), pero descendió en tres, dos de los cuales sufrieron una merma en la cobertura general. La población rural de 65 y más años cubierta, creció en todos los países, entre 24 y 54 puntos porcentuales en México, Panamá y Perú, por la introducción o expansión de las pensiones no contributivas. En seis países, dicha cobertura es mayor que la de la PEA (Anexo 1). Las EPS no dar información por residencia. En algunos países en que hay información de cobertura de pensiones por regiones, provincias y estados, los más desarrollados tienen mayor cobertura y viceversa. Por ej., en la República Dominicana, 46% del total de afiliados se concentra en el distrito nacional, la ciudad capital y la segunda ciudad, que son las más desarrolladas del país, mientras que el resto de las provincias tiene menos de 5% del total en cada una (SIPEN, 2017). Por otra parte, en Uruguay con una cobertura nacional promedio de 72% en 2015, en la capital era de 83.3%, en las ciudades del interior con más de 5,000 habitantes era de 70%, y en las ciudades de menos de 5,000 habitantes era de 68%, pero en departamentos menos desarrollados en el norte del país bajaba a 56% (MTSS, 2016).

### ***j) Empleo público y privado***

Esta variable en las encuestas de hogares se proporcionó hasta 2010, pero no está disponible en la nueva serie de BID-SIMS. En todos los países la cobertura por pensiones en el sector público era mucho mayor que en el sector privado; en el primero fluctuaba entre 74% y 100% (Perú y México tenían 74% y 79% de cobertura respectivamente, en el resto oscilaba entre 92% y 100%), mientras que en el segundo el rango era mucho más amplio: entre 13% y 81%. La mayor cobertura de los empleados públicos se debe a las regulaciones legales, mejor ejecución de la ley y menor evasión. La privatización de empresas públicas en varios países contribuyó a reducir la cobertura en este sector. Los países con menor cobertura contributiva en la PEA eran los que sufrían inferior cobertura en el sector privado: entre 13% y 32% en El Salvador, República Dominicana, Colombia y México. Por el contrario, los

países con mayor cobertura de la PEA eran los que ostentaban la mayor cobertura en el sector privado: entre 65% y 81% en Uruguay, Costa Rica y Chile (Rofman y Oliveri, 2012). Las EPS sí dan información sobre esta variable y coinciden con las antiguas encuestas de hogares en que la cobertura del sector público es mayor que en el sector privado; la brecha entre los dos sectores era de 20 puntos porcentuales en Chile y 32 puntos en Uruguay, pero 61 puntos en Colombia (Anexo 2).

Aun así, parte del sector público no estaba cubierto en 2010, por ej., 20% en México (que tiene un programa especial para ellos, ISSSTE) y 26% en Perú. La ejecución de la ley es esencial para resolver este problema. En Chile, la EPS de 2015 indicó que 11% del sector público carece de cobertura, porque hay contratado un buen número de personas a honorarios, las que no tienen obligación de contribuir; recientemente el Ejecutivo terminó con esta práctica lo cual tendrá un impacto positivo en alcanzar la cobertura universal en este grupo (Edwards, 2016). Según la EPS de Uruguay en 2013, solo 3.5% de los empleados públicos no estaba cubierto mientras que 35% de los empleados privados carecía de cobertura (Anexo 2).

#### ***k) Raza y etnia***

Las comunidades indígenas o afro descendientes han estado largamente excluidas de cobertura porque o bien tienen menor ingreso o trabajan en el sector informal o viven en zonas rurales o urbano-marginales (Mesa-Lago, 2008a). La mayoría de los nueve países tiene una o ambas comunidades. En 2013, en seis países de la región, los ocupados no indígenas ni afro- descendientes constituían 46%, pero esto disminuía a 36% entre afro descendientes y 31% entre indígenas. Además, las mujeres en ambas comunidades tenían una cobertura menor que los hombres (CEPAL, 2016). En Panamá, los adultos mayores pobres en las comunidades indígenas no tienen cobertura contributiva, pero están cubiertos en un 83% por el programa de pensión no contributiva (Reyes y Bronfman, 2013). Habría que obtener mayor información sobre este aspecto en los nueve países.

Para concluir esta sección, y después de haber identificado a los grupos vulnerables en cuanto a cobertura de pensiones, se identifican algunos incentivos para la afiliación de estos en los países analizados. Por ej., la reforma chilena de 2008 otorgó una contribución estatal (Aporte Previsional Solidario: APS) a asegurados de ingreso bajo y medio para suplementar sus pensiones, dicho aporte disminuye según aumenta el ingreso hasta alcanzar un tope en que se termina. De forma similar, en México el Estado concede una “cuota social” aparejada a la contribución pagada por el trabajador privado, dicha cuota se reduce progresivamente a medida que aumenta el ingreso en múltiples del salario mínimo. En Colombia a los afiliados cuyos ahorros sean insuficientes para obtener una pensión mínima contributiva, tengan un ingreso bajo y acepten el programa, el Estado les aporta 20% del saldo

de sus cuentas (beneficio económico periódico: BEP); el monto de la pensión combinada no puede superar el 85% del salario mínimo. Ya se mencionó en Costa Rica, el subsidio estatal a los trabajadores independientes de bajo ingreso. También cinco países difieren el impuesto a la renta sobre las contribuciones de los trabajadores para imponerlo cuando se recibe la pensión. Si estos incentivos logran conseguir la afiliación y pago de cotizaciones de dichos sujetos, el Estado ahorraría el costo de pensiones no contributivas a aquellos que no tienen derecho a una pensión contributiva.<sup>37</sup> Es esencial divulgar estos incentivos en una forma sencilla para que sean comprendidos por la población (Darío y Villagómez, 2013; Rofman, 2013; Acuña y otros, 2015; Vásquez, 2015; Mesa-Lago y Bertranou, 2016).

### 3. Economía del Comportamiento e Información

Los postulados tradicionales de la economía han demostrado ser insuficientemente representativos de la realidad en los procesos de toma de decisiones. Las cuestiones que tienen que ver con la toma de decisiones o las preferencias de las personas en las decisiones en presencia de riesgo, que son las bases de la teoría de la decisión que ha imperado hasta finales del siglo pasado, han tenido un cambio de perspectiva radical con los estudios desempeñados por Kahneman y Tversky (Kahneman y Tversky, 1979).

Las bases de la teoría clásica de la decisión que parten de la maximización de la utilidad del valor esperado y que incorporan principios de racionalidad en la elección, han sido puestas en cuestión por la teoría de la perspectiva (Kahneman y Tversky, 1979). Esta teoría fundamenta el análisis en la incorporación de principios de psicología y de comportamiento. Es el origen de la economía conductual. La teoría de la perspectiva muestra como las ganancias y pérdidas derivadas de procesos de elección son percibidas sobre el nivel de referencia, de forma que el comportamiento de las personas muestra que somos conservadores en la zona de las ganancias y arriesgados en la zona de las pérdidas. Ello implica que nos afectan más las pérdidas que las ganancias. Allá donde la teoría clásica considera a las personas como “homo economicus”<sup>38</sup>, esto es, que pensamos y escogemos siempre de forma racional y que las previsiones que hacemos no tienen sesgo, la economía conductual parte de la consideración de las personas como “homo sapiens”, o sea, que cometemos errores y que las previsiones que realizamos pueden incorporar sesgos y no son correctas. La economía conductual

---

<sup>37</sup> Se proyecta que entre 47% y 60% de los adultos mayores carecerá de una pensión contributiva en 2050, por lo que el Estado tendrá que apoyar financieramente a entre 66 y 83 millones de aquellos (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Los incentivos explicados en el texto ayudarían a reducir dichos números y el costo fiscal.

<sup>38</sup> Ver por ejemplo Becker y Murphy, 1988.

considera que en los procesos de toma de decisión tenemos una serie de heurísticas y sesgos que nos alejan de elecciones óptimas. Las heurísticas son un conjunto de atajos mentales que nos permiten simplificar el proceso de estimar la probabilidad de ocurrencia de un evento y, que de hecho, nos conducen a estimaciones subjetivas de dicha probabilidad. Es obvio que ese tipo de procesos mentales nos facilita la tarea, pero también se evidencia que nos llevan a cometer errores de forma sistemática. Los sesgos son justamente los errores en los que incurrimos por el uso reiterado de heurísticas. Al final no son sino ciertas trampas que teje nuestra mente y que nos alejan de una forma racional de decisiones (Valero 2015).

Tres son los sesgos fundamentales que dificultan el proceso de ahorro: 1) la falta de autocontrol, que supone que aunque conocemos o intuimos la necesidad de ahorrar, nunca encontramos el momento o las motivaciones adecuadas para hacerlo, procrastinando (aplazando sin fecha) en la toma de decisión; 2) la inercia, que nos lleva a no tomar decisiones si no lo hemos hecho nunca, y a mantener el statu quo; y 3) la aversión a la pérdida, que nos hace sentir como una pérdida las cantidades destinadas al ahorro. Camerer et al. (2005) ofrecen una detallada visión desde la perspectiva de la neuroeconomía.

La economía conductual contempla la necesidad de que la arquitectura de decisiones sea lo más simple posible, y la información que se transmite que sea comprensible y motivacional. Se trata de trasladar a la persona al momento de su jubilación, hacerle sentir qué emociones tendrá entonces y ayudarle a que se visualice en esa situación. Para todo ello, tanto la información como la educación financiera son elementos primordiales. A este último respecto, lo que se ha dado en llamar el analfabetismo financiero representa un auténtico reto. Lusardi y Mitchell (2014) consideran que el conocimiento financiero es de hecho un tipo de inversión en capital humano, y afirman que la literatura demuestra que una gran cantidad de personas son financieramente analfabetas, lo que genera un importante impacto en los procesos de toma de decisiones económicas. En estudios realizados en EEUU, Lusardi y Mitchell (2011) analizan el grado de conocimiento financiero en temas de interés compuesto, inflación y diversificación de riesgos, obteniendo unos pobres resultados (del orden del 50% de entendimiento para las dos primeras cuestiones, y un tercio en la última). De hecho, indican que menos de un tercio de la población planifica su jubilación, y de entre ellos, sólo dos tercios, poco más de un 20% del total, planifican con un cierto grado de éxito. Dado que, como demuestran las autoras, conocimiento financiero y planificación de la jubilación están estrechamente vinculados, y la planificación a su vez es un importante predictor del éxito en el proceso de ahorro para el retiro, una inadecuada (o inexistente) educación financiera es garantía del fracaso en el proceso de ahorro jubilatorio. Si asumimos que los niveles educacionales en general, y financieros en particular, son

superiores en EEUU que en el resto de América (salvo Canadá) y Caribe, podemos sostener que una de las causas que conducen a unos insuficientes niveles de cobertura no es otra que la falta de educación financiera. 70% de trabajadores jóvenes, y entre 50 y 60% de trabajadores cercanos a la jubilación, en Ciudad de México y Lima, no se han planteado cómo van a financiar su retiro (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).<sup>39</sup>

La falta de información y de educación previsional también es un elemento que deprime la cobertura: más de 20% en Perú y de 15% en México dicen desconocer el sistema, y no más de un 48% en México y 42% en Perú saben cuál es la edad de jubilación (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Adicionalmente, los datos sobre aprecio al sistema no son positivos, un 68% de los chilenos tiene una opinión negativa del sistema de pensiones.<sup>40</sup> Tal vez por ello, la reforma chilena de 2008 creó el Fondo de Educación Previsional, y la Comisión Presidencial de 2015 recomendó, para incrementar la cobertura, crear cursos a nivel de educación secundaria y técnico-profesional, para trabajadores, empresas y organizaciones sindicales, así como medios de comunicación masiva, y sugirió la obligación de las AFP de mantener programas de educación previsional (CAPSP, 2015)

Los esquemas que mejor funcionan en el mundo para aumentar la cobertura previsional son, lógicamente, los que incorporan obligatoriedad. Pero también dan buenos resultados los sistemas semiobligatorios, que suelen ser sistemas basados en principios de la economía conductual, en especial el principio de afiliación por defecto, en el cual se incorpora de forma automática a los trabajadores a un sistema de pensiones, y solo si éstos muestran su deseo de abandonarlo dejan de formar parte del mismo. El modelo neozelandés multiplicó por cinco su nivel de cobertura tras la introducción del Kiwisaver, sistema de afiliación automática (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Más recientemente, el sistema NEST en Reino Unido muestra unos espectaculares resultados: en tres años el índice medio de abandonos del sistema es de solo el 7%, multiplicando por tres los afiliados y casi por 9 los activos acumulados desde sus inicios en 2013.<sup>41</sup>

Especialmente destacable es el crecimiento logrado por los llamados planes *Save more tomorrow* (Thaler y Benartzi 2004, Benartzi y Lewin 2012). Estos planes incorporan buena parte de las lecciones de la

---

<sup>39</sup> Son interesantes también las encuestas realizadas por CONSAR en México, ver por ejemplo:  
[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60303/2013\\_07\\_conocimiento\\_percepcion\\_sar\\_.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60303/2013_07_conocimiento_percepcion_sar_.pdf)  
[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66752/Resultados\\_Encuesta\\_TI\\_BP\\_19\\_2014.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66752/Resultados_Encuesta_TI_BP_19_2014.pdf)  
[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60139/2016\\_02\\_factores\\_av.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/60139/2016_02_factores_av.pdf)  
[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/193799/PPT\\_IPSOS\\_MILLENNIALS\\_VF.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/193799/PPT_IPSOS_MILLENNIALS_VF.pdf)

<sup>40</sup> Puede consultarse la VI Ronda de la Encuesta de Protección Social en el enlace  
<http://www.encuestaproteccionsocial.cl/Presentacion/Default.aspx>

<sup>41</sup> Se puede consultar la información actualizada de NEST en <https://www.nestpensions.org.uk/>

economía conductual, son de inscripción por defecto, con *matching contributions*, y con crecimientos automáticos y pre-programados de los aportes, y se aplican ya sobre más de la mitad de los planes 401(k) estadounidenses. El crecimiento de los aportes a estos planes, en el período 1998-2013 ha sido del 6,1%, pero los que siguen el modelo *Save more tomorrow* han experimentado un crecimiento del 8,5% mientras el resto caía un 2%. La aplicación inicial del modelo, años 1998-2002, produjo un incremento del aporte medio que pasó del 3,5% al 13,6% (Thaler y Benartzi 2004).

En la región las experiencias son escasas; Perú y Bolivia experimentaron con un sistema de recordatorios que un banco programó, en Perú mediante carta, en Bolivia con avisos al teléfono móvil, en ambos casos con incentivos en caso de materializarse el ahorro, lo que produjo aumentos del mismo de entre un 6 y un 16%. En Perú el experimento bancario se canceló dado que los costos del envío de la documentación por correo no compensaron el incremento en los saldos (Karlan et al. 2012).

#### **4. Incumplimiento de Obligaciones**

Otras razones de la baja cobertura o su estancamiento son: la evasión (trabajadores que deben afiliarse, pero no lo hacen, a menudo en complicidad con sus empleadores), la elusión (trabajadores asalariados sin contrato), la retención y no traspaso al ente recaudador de las contribuciones de sus empleados por parte de los empleadores, y la morosidad de los empleadores (atraso en los pagos). En los dos primeros casos el trabajador no está afiliado ni cubierto; en los otros dos casos, el trabajador no aparece como cotizante y se asume que no está cubierto (a mayor el plazo de no contribución menor la probabilidad que el empleado sea elegible para una pensión). El incumplimiento ocurre cuando el trabajador acepta, de forma voluntaria o bajo coerción del empleador, puestos que no están cubiertos por el sistema de pensiones, o cuando el empleador usa subterfugios como compensar a los empleados con prestaciones en especie, reducir los ingresos imponibles expandiendo la parte no imponible del salario, contratar a empleados por honorarios, y usar una empresa contratista (Gómez, Centrángolo y Morán, 2014).

El Cuadro 7, muestra el porcentaje de los afiliados que cotiza efectivamente: Salvo Uruguay, los otros países exhiben una caída en dicho porcentaje, la mayoría comparando el año en que comenzó a calcularse este indicador por la AIOS (Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y República Dominicana) o comparando el año en que se alcanzó un cenit y 2016 (Chile y Perú).<sup>42</sup> México y El Salvador sufrieron una caída de 28 y 40 puntos porcentuales respectivamente.<sup>43</sup> En Panamá hay solo

---

<sup>42</sup> Una serie diferente a la de AIOS para Chile, muestra que la relación cotizante/afiliado descendió de 57.9% en 1985 a 42.7% en 2003 y después creció a 52.1% en 2015, 5.8 puntos porcentuales menos que en 1985 (SSPS, 2016).

<sup>43</sup> En El Salvador los afiliados han crecido sistemáticamente, pero los cotizantes se han estancado (Córdova, 2013)

dos observaciones, y no en el mismo mes, a más de que sólo 18% de los asegurados está en el pilar privado.

**Cuadro 7. Porcentaje de Afiliados que Contribuye en los Nueve Países, 1999 a 2016**

Países	1999	2001	2003	2012	2015	2016
Chile	53.4	53.7	51.9	<b>56.5</b>	56.0	55.5
Colombia			<b>48.7</b>	40.6	42.0	43.5
Costa Rica			<b>73.1</b>	64.2	60.7	61.2
El Salvador	<b>63.8</b>	53.3	45.8	26.7	24.7	24.1
México	<b>60.2</b>	44.7	39.3	29.9	29.9	31.8
Panamá					27.1	<b>28.7</b>
Perú	45.7	41.2	41.9	<b>47.4</b>	43.4	42.3
R. Dominicana			<b>65.5</b>	46.3	48.3	47.8
Uruguay	58.7	53.7	52.7	<b>63.1</b>	55.2	63.8

Nota: En los países, la serie comienza en el año publicado por AIOS; el cénit alcanzado está marcado en negrita; los años eliminados no distorsionan la serie; todos los años en diciembre, salvo 2016 que es junio (la última publicada).

Fuente: Elaboración propia basado en AIOS, 2000, 2001, 2015, 2016a, 2016b.

Sin embargo, el incumplimiento de obligaciones no es la única causa del fenómeno descrito, ni necesariamente la causa principal. Ya se ha explicado que en muchos países basta una contribución para que el asegurado aparezca como afiliado, a más de que usualmente no se saca del registro a los afiliados que han abandonado la fuerza de trabajo, porque se han convertido en informales o incluso marchado al extranjero. A pesar de la importancia en conocer qué parte del problema es debida al incumplimiento y qué parte a otras causas, a nuestro mejor saber, no se ha realizado un estudio que ilumine el problema, por ej., una encuesta entre los afiliados que podría dar guías para conocer la realidad y tomar medidas apropiadas.

En cinco de los nueve países hay una recaudación centralizada: Colombia, Costa Rica, México, República Dominicana y Uruguay. En los otros cuatro países la recaudación es descentralizada, Chile, El Salvador, Panamá y Perú.<sup>44</sup> En estos la recaudación se hace por las administradoras privadas y el empleador debe llenar planillas diversas para los distintos programas, por lo que resulta complejo y costoso para empresas pequeñas, aunque no para las grandes con medios electrónicos. La recaudación centralizada debería simplificar el procedimiento, reducir los costos debido a economías de escala, y ejercer mejor control sobre el pago puntual de las contribuciones y detectar morosidad, o sea, mejorar el cumplimiento. A nuestro mejor saber no se ha hecho un estudio que confirme estas ventajas. A continuación, ofrecemos la información disponible sobre incumplimiento y medidas para enfrentarlo.

---

<sup>44</sup> Según un comentario de Perú, existe una plataforma centralizada que administra el propio sector privado, la cual actualiza la información sobre declaración, recaudación y pago.



En Chile, 5.5% de los trabajadores asalariados no cotizaba en 2013 a pesar de la obligación a los empleadores de descontar la contribución; otro 12.5% tampoco aportaba porque carecía de un contrato de trabajo. Dicha evasión es mayor en la agricultura (28%), entre empleadas domésticas (51% no cotiza o subdeclara), empresas de menor tamaño (39%, con dos a cinco empleados), y en los quintiles de ingreso menores (26% en el primer quintil). Además, comúnmente no cotizan los empleadores pequeños, los familiares no remunerados y los asalariados sin contrato, los cuales representan el 12% de los ocupados (Universidad de Chile, 2012; Corporación Ciedess, 2015). Obsérvese que estos grupos también tienen la menor cobertura de pensiones (Cuadro 6 y Anexo 1). Las entidades encargadas de fiscalizar los cobros están atomizadas y fragmentadas, por lo que su capacidad es débil; también ocurren cuellos de botella en el procedimiento judicial de cobranza que demora la recuperación de lo adeudado. La propuesta de reforma en 2015 recomendó: crear una agencia central única encargada de la cobranza, pago y fiscalización, mediante una plataforma tecnológica de la seguridad social (repositorio electrónico y sistema de información); aumentar las actuales bajas multas a los empleadores que descuentan y no traspasan las contribuciones de sus empleados; establecer un procedimiento efectivo y rápido para la ejecución de sanciones de los tribunales; y publicar la lista de empresas y entidades deudoras (CAPSP, 2015).<sup>45</sup>

En Colombia, la tasa de incumplimiento en 2010 era 30% entre la recaudación teórica estimada y la efectivamente cobrada,<sup>46</sup> mientras que en Perú era de 45.5% (Gómez, Centrángolo y Morán, 2014). Para contrarrestar este problema, Costa Rica introdujo el delito de seguridad social, con una serie de mecanismos para controlar las infracciones, tales como: estar al día con los pagos para poder contratar con el Estado; obtener certificaciones del registro público y optar por incentivos fiscales; fortalecer la inspección del ente de seguridad social (CCSS); crear el Sistema Centralizado de Recaudación; y efectuar controles cruzados con otras bases de datos públicos. Las sanciones fueron extendidas y aumentadas (Martínez-Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

En El Salvador, la cifra de afiliados se acumula desde que se inició el sistema en abril de 1998 y, en las estadísticas de fines de 2016 (casi 18 años), el porcentaje de aquellos sobre la PEA ascendió a 109% versus 25% respecto a cotizantes/PEA, o sea menos de un cuarto (SSF, 2017). El porcentaje de afiliados que cotiza en un promedio de tres meses era 30.4%, con seis meses 30.6% y con un año 30.7%; no se da el porcentaje por más de un año. El promedio de los cotizantes que pagan

---

<sup>45</sup> El stock de la deuda por evasión, alusión, etc. equivalía a 1.6% del valor de los fondos de pensiones.

<sup>46</sup> En Colombia, para cotizar al sistema de pensiones ya sea público o privado, hay que tener ingresos equivalentes al salario mínimo y muchos no cumplen este requisito. Un Programa de Beneficios Económicos Periódicos estimula el ahorro de largo plazo para trabajadores que ganen menos del mínimo.



puntualmente era 27%, 42% entre los asalariados y 0.2% entre los independientes. Un nuevo estudio nota que la ley establece la cobertura legal obligatoria de los trabajadores dependientes y que la brecha existente se explica en parte por incumplimiento o evasión de la obligación de retener y remitir las cotizaciones previsionales por parte del empleador, observando que el número de cotizantes al seguro de salud es de 100,000 más que los cotizantes al sistema privado de pensiones.<sup>47</sup> Hay 18,000 entidades que no remiten cotizaciones mensualmente, por ello recomienda: hacer obligatoria la preparación de planillas por medios electrónicos usando la misma base de datos para los seguros de salud y pensiones; establecer comunicación electrónica entre las instituciones de pensiones—AFP, UPISS, INPEP e ISSS—con la Administración Pública a fin de verificar la solvencia; fortalecer los mecanismos para que las AFP gestionen con mayor eficacia la recuperación de la mora; y ampliar la obligatoriedad de exigencia de solvencia de los contratistas a los subcontratistas (ICP, 2017).

En México, en 2014 el IMSS inició la clasificación de la cartera de créditos fiscales, utilizando entre otros criterios, el tipo de empleador deudor y el monto, tipo y antigüedad de los adeudos, lo que ha mejorado la detección de la mora. Esta, medida en días de atraso, se redujo en 2.5% entre 2013 y 2015, lo que permitió aumentar la cobranza en 11% entre 2012 y 2015 (CONSAR, 2017).

En Panamá el sistema lleva doce años, pero sólo 18% del total asegurado está en el mismo. Se reportan 31,000 empresas con morosidad, pero no hay información sobre evasión. La Corte Suprema le quitó la jurisdicción coactiva para cobrar atrasos a la Caja de Seguro Social (CSS), lo cual es un delito, por lo que la CSS no tiene poder para procesar a dichas empresas (Schwarzer, 2016). En 2015 había 109,165 empleados en empresas formales sin contrato de trabajo; también se informa de contratos definidos y obra determinada por períodos cortos, fragmentación del salario para evitar el pago de contribuciones y elevados niveles de morosidad (CONATO, 2016).

En la República Dominicana hay información de 2013 cuando comenzó el sistema hasta 2016 (13 años) y ya se observa una caída de 17 puntos porcentuales en los afiliados que cotizan, con una tendencia declinante; generalmente toma más tiempo para que ocurra un descenso mayor. El cumplimiento es pobre porque la Tesorería de Seguridad Social carece de recursos suficientes para disponer de los instrumentos necesarios a fin de controlar la evasión; un reciente proyecto de reforma aumenta los recursos a la Tesorería (Mesa-Lago y Valero, 2017). El porcentaje de afiliados que cotizaba a fines de 2016 en el sistema privado era 47.6% y en el remanente del sistema público cerrado era

---

<sup>47</sup> En Colombia, tres millones cotizan al programa de salud, pero no al de pensiones, mayormente trabajadores independientes, de ellos más de la mitad tienen ingresos superiores a un salario mínimo, lo que los haría potenciales cotizantes (Bosch y otros, 2015). En Costa Rica, 188,629 cotizan a salud y no a pensiones (CCSS, 2015).

88.7% (SIPEN, 2017). Los que están en el sistema público tienen más edad y están más cercanos a la edad de retiro, lo cual es un incentivo para cotizar; habría que hacer una comparación similar en otros países donde todavía hay un sistema público importante, como Colombia y Perú, e indagar las causas de las diferencias.

En Uruguay la evasión, medida como puestos cotizantes sobre puestos potenciales, se redujo de 37.4% en 2004 a 18% en 2015, mientras que el número de cotizantes aumentó 74% en el mismo período.<sup>48</sup> Las mayores tasas de evasión se registran en la construcción, 42% (donde la subcontratación y la informalidad son importantes) y en el empleo doméstico, 37%, debido a la dificultad de detectar el incumplimiento; por otra parte la evasión fue cero en el sector público y 17% en industria y comercio (Cameranosano, 2016). La reducción de la evasión se logró por la agencia centralizada de seguridad social (BPS) que coordina con otras entidades, cruza sus datos para controlar el cumplimiento de los pagos, otorga beneficios a corto plazo que están atados a la afiliación en pensiones, y actualiza la deuda de las empresas morosas de acuerdo con el crecimiento de los salarios, imponiendo multas y recargos (Acuña y otros, 2015).

El análisis anterior demuestra los vacíos de información en esta materia y la necesidad de elaborar medidas homologadas de evasión, elusión y morosidad entre todos los países.

## **5. Aspectos Institucionales: Coordinación de Pensiones Contributivas y no Contributivas**

Por cuanto la cobertura contributiva es difícil de expandir, todos los países, salvo la República Dominicana,<sup>49</sup> han establecido programas de pensiones no contributivas para proteger a la población adulta mayor en estado de pobreza. La incidencia de pobreza en la población disminuyó de un promedio regional de 40.5% en 1990 a 28.2% en 2014 (CEPAL, 2016). En los nueve países, ascendía entre 29% y 42% en El Salvador, México, República Dominicana y Colombia (los mismos que tienen el sector informal mayor y la cobertura contributiva menor), mientras descendía entre 4% y 21% en Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá (los que tienen el sector informal menor y la cobertura contributiva mayor). Ver Cuadro 8. Las zonas rurales tienen una incidencia de pobreza mayor que las

---

<sup>48</sup> La evasión monetaria descendió de 65% a 23% entre 1997 y 2011 (Acuña y otros, 2015).

<sup>49</sup> La Ley de reforma estructural de 2003 estipuló una pensión solidaria no-contributiva focalizada en los pobres, pero no se había implementado a fines de marzo de 2017. Como parte del proyecto de reforma de 2016, se está llevando a cabo un plan piloto con el fin de estimar el costo de esa pensión para 6% de los pobres, de un total de 37%, la tercera incidencia más alta entre los nueve países (Valero, Robles y Lozano, 2016).

urbanas; también hay concentración de pobreza en zonas marginales urbanas afectando a parte del sector informal.

**Cuadro 8. Pobreza, Pensiones No Contributivas y Coordinación con Contributivas en los Nueve Países, 2016**

Países	Incidencia de pobreza <sup>a</sup> (%)	Pensiones no contributivas	Coordinada con pensiones contributivas
Chile	7.8	Pensión Básica Solidaria	Sí, Superintendencia Pensiones/INP
Colombia	28.6	Programa Protección Social Adulto Mayor	No, Ministerio del Trabajo
Costa Rica	18.6	Régimen no Contributivo de Monto Básico	Sí, Caja Costarricense Seguro Social
El Salvador	41.6	Pensión Básica Universal	No, Fondo Inversión Social (FISDL)
México	41.2	Pensión para Adultos Mayores (65 y más)	No, Secretaría de Desarrollo Social
Panamá	21.4	120 a los 65	No, Ministerio de Desarrollo Social
Perú	22.7	Pensión 65	No, Min. Desarrollo e Inclusión Social
R. Dominicana	37.2	No <sup>c</sup>	No
Uruguay	4.4 <sup>b</sup>	Pensión no Contributiva Vejez e Invalidez	Sí, Banco de Previsión Social

<sup>a</sup> Porcentaje de la población en pobreza. <sup>b</sup> Sector urbano. <sup>c</sup> Hay un programa nonagenario que no es pensión.

Fuente: Elaboración propia, basada en Rofman, Appella y Vezza, 2013; CEPAL, 2016; SSA-ISSA, 2016.

Las pensiones no contributivas en la región no son universales, con la única excepción de Bolivia que otorga una pensión universal independiente del ingreso. En los nueve países, estas pensiones se focalizan en los pobres (pobres extremos en Perú) con diversos métodos; se requiere una edad entre 65 y 70 años, una prueba de ingreso (en Costa Rica no pueden tener propiedades o bienes de importancia económica) y que no se reciba otra pensión; cuatro países exigen ciudadanía o residencia; en El Salvador también que no se haya contribuido a la seguridad social (Mesa-Lago, 2012; Olivera, 2013; OCDE/BID/Banco Mundial, 2014; SSA-ISSA, 2015; CEPAL, 2016; CCSS, 8-2-2017).<sup>50</sup> Estos programas han tenido un impacto considerable en reducir la pobreza con relativo bajo costo.

El Cuadro 8 muestra que solo en Chile, Costa Rica y Uruguay el programa de pensiones no contributivas está coordinado con el de pensiones contributivas, en el resto es autónomo. La fragmentación de los programas de protección social ha sido un problema en la región, causada por la debilidad de organismos responsables de la coordinación, la autonomía de los programas focalizados, y la falta de integración vertical entre varios niveles administrativos (gobierno central, entidades de seguridad social) y gobiernos locales. Aunque no tratamos aquí los programas de transferencias condicionadas, varios países han logrado un avance en su coordinación e integración (AISS 2012a). Respecto a los programas de pensiones contributivas y no contributivas, la falta de coordinación o integración causa problemas porque la información está dispersa, hay que unificar las coberturas de los dos programas (pero también ofrecer información separada de los cubiertos por cada uno), es esencial

<sup>50</sup> En Panamá inicialmente no había focalización, pero el número de beneficiarios creció mucho más que lo proyectado y ahora se exige la condición de pobreza o vulnerabilidad (Reyes y Bronfman, 2013).

mantener una relación adecuada entre los montos de la pensión contributiva mínima/promedio con el monto de la pensión no contributiva, y cruzar información para asegurar que un potencial beneficiario asistencial no reciba una pensión contributiva, así como supervisar que no haya fraude o personas que se hacen pasar por pobres y no lo son (“polizontes”). Uruguay logró su coordinación a través de la entidad de seguridad social nacional (BPS) que administra todos los programas previsionales. En Chile, la reforma de 2008 infundió solidaridad social en el sistema privado y extendió las pensiones no-contributivas, creando una Superintendencia de Pensiones unificada y autónoma. En ambos fue clave una decisión política y el establecimiento de una entidad única ya sea administrativa (Costa Rica y Uruguay) o de supervisión (Chile). La República Dominicana tiene un Consejo Nacional de Seguridad Social que debería de coordinar todos los programas, pero algunos de ellos todavía no han sido implementados como la pensión solidaria y la no contributiva. Los restantes seis países deberían de establecer una entidad unificada que integre o coordine los dos programas.<sup>51</sup>

El diseño del programa de pensión no contributiva debe evitar que esta sea un desincentivo para afiliarse al sistema contributivo y fomentar la informalidad. No obstante, aún no hay una cuantificación de cuanto ahorro previsional se pierde por crear una pensión no contributiva (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Una medida para reducir el desincentivo es asegurar que el monto de la pensión no contributiva sea relativamente bajo, respecto a la pensión mínima y la pensión promedio contributivas. La pensión contributiva promedio es tres veces la pensión no contributiva en Costa Rica,<sup>52</sup> entre siete y 19 veces en México (IMSS e ISSSTE respectivamente), y entre 545 y 892 veces en Perú, sistemas público y privado respectivamente (basado en CCSS, 2015; SBS, 2016; CONSAR, 2017). La pensión mínima contributiva respecto a la pensión no contributiva es: dos veces en Panamá (pilar privado), tres veces en El Salvador y entre cinco y siete veces en México (basado en OCDE/BID/Banco Mundial, 2014; CONSAR, 2017). Hay una comparación en ocho de los países entre los montos de la pensión no contributiva y el promedio contributivo (Rofman, Apella y Vezza, 2013).

---

<sup>51</sup> La Defensoría del Pueblo (2015) critica la dispersión normativa y la gran variedad de programas de pensiones en el Perú y propone una integración de todos ellos. En México hay gran fragmentación en los programas no contributivos, lo que induce duplicidades: una persona puede recibir más de un beneficio (Acuña y otros, 2015).

<sup>52</sup> El monto de la pensión no contributiva no puede exceder al 66.6% de la pensión contributiva mínima (Martínez-Franzoni, 2013), una brecha muy reducida.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 1. Conclusiones

En la última década, el tema de la cobertura de pensiones ha adquirido gran relevancia, tanto en los países como entre los organismos internacionales y regionales. Este estudio se concentró en los nueve países latinoamericanos que tienen sistemas/pilares privados y son miembros de la AIOS: Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

***Análisis de las fuentes y métodos de cálculo de la cobertura.*** Se examinaron de forma comparativa cinco fuentes de datos sobre cobertura, con métodos diversos, identificando sus beneficios y problemas: series de AIOS (en los nueve países), estadísticas administrativas (en ocho), series de la OIT (en todos), encuestas de hogares (en todos, contrastando 2010 y 2015), y encuestas de protección social (en cuatro países con cifras entre 2012 y 2015).

Las series de AIOS sobre el sistema/pilar privado, son precisas, estimadas semestralmente y ofrecen información sobre la edad y género de los afiliados. Pero dejan fuera a los afiliados/cotizantes que subsisten en el sistema público, especialmente importantes en los modelos paralelos de Colombia y Perú, por lo que no dan la cobertura total. Además, el uso de afiliados para medir la cobertura la sobreestima, excediendo en tres países al 100% de la PEA. El uso de cotizantes activos da resultados más creíbles, pero no hay uniformidad en el período utilizado para determinar la última cotización y, también, un afiliado puede no cotizar en el período escogido, pero hacerlo después y recobrar la cobertura.

Las estadísticas administrativas se basan en registros de asegurados cotizantes pero tienen diversa periodicidad y calidad (muchas no sacan a los afiliados que ya no están en el mercado laboral), a más de que pueden generar duplicaciones. Tanto en este caso como en el anterior (con las excepciones notadas), no se ofrece información sobre las características socioeconómicas de los asegurados, por lo que hay que acudir a otras fuentes.

Las series de la OIT, también basadas en datos administrativos, ofrecen comparaciones importantes de cobertura a nivel mundial, pero debido al tiempo que toma la compilación y homologación de datos, están rezagadas cuando se publican y con una brecha de años entre los países.

Las encuestas de hogares se hacen anualmente, ofrecen información sobre las características socioeconómicas de los asegurados activos y pensionados, y abarcan a todos ellos—no solo aquellos en los sistemas principales sino también en los esquemas separados—por lo que darían la cobertura total que falta en las tres fuentes anteriores. Estas ventajas hacen que se utilicen cada vez más para el análisis, no obstante, adolecen de varios problemas y su tabulación entre países es compleja resultando, a veces, en estimados diferentes.

Las encuestas de protección social serían las ideales, pues trazan a los entrevistados a través del tiempo, pero sólo están disponibles en cuatro de los nueve países y se han tomado en años diversos con una brecha hasta de tres años.

Se encontraron diferencias notables, muchas veces sin explicación, entre las cinco fuentes, tanto en cuanto a la cobertura de la PEA como la del adulto mayor.

***Situación actual y tendencias en la cobertura.*** Utilizando las encuestas de hogares que ofrecen una visión global e inter-temporal, en 2015 la cobertura de la PEA basada en cotizantes y ordenada de menor a mayor era: alta (65% a 72%) en Chile, Costa Rica y Uruguay, intermedia (52%) en Panamá, y baja (20% a 37%) en Perú, El Salvador, Colombia, República Dominicana y México. La cobertura del adulto mayor era superior a la de la PEA debido principalmente a la introducción o extensión de las pensiones no contributivas, focalizadas en los pobres con prueba de ingreso, que han reducido la pobreza con relativo bajo costo. Dicha cobertura era alta (87% a 90%) en Chile y Uruguay, intermedia (65% a 73%) en Costa Rica, Panamá y México, y baja (13% a 49%) en República Dominicana, El Salvador, Colombia y Perú. Entre 2010 y 2015, la cobertura de la PEA creció en seis países, se estancó en El Salvador, y cayó en Costa Rica y México, mientras que la cobertura del adulto mayor aumentó en todos salvo en la República Dominicana.

La cobertura tanto de activos como de pasivos es mayor en los países socialmente más desarrollados (Chile, Costa Rica y Uruguay) y menor en los menos desarrollados (Colombia, El Salvador, Perú y República Dominicana). México y Panamá se sitúan entre los dos grupos, el primero más cerca de los menos desarrollados y el segundo más aproximado a los desarrollados.

***Causas de la baja cobertura.*** Las causas de la baja o estancada cobertura son de dos tipos: a) externas, el grado de informalidad de la fuerza de trabajo, la economía del comportamiento, y el desempleo; y b) internas, el diseño original del sistema y su limitada capacidad para adaptarse a la transformación del mercado laboral y afiliar a los grupos difíciles de incorporar, junto con el incumplimiento de

obligaciones y aspectos institucionales como la falta de coordinación entre pensiones contributivas y no contributivas.

Respecto a las causas externas, se encontró una relación positiva entre la proporción de la PEA formal-asalariada (preponderante en los países más desarrollados) y el nivel de cobertura en los países; y lo opuesto respecto a la PEA informal no asalariada (preponderante en los países menos desarrollados).

Cuando el trabajador está desocupado no contribuye y puede perder la cobertura si el período de paro es muy prolongado. En 2016, el desempleo nacional y urbano creció en cinco países, se estancó en uno y descendió en dos, lo cual agrava este problema. Uruguay mantiene la cobertura en pensiones a los desempleados cubiertos por este seguro.

En cuanto a las causas sistémicas se estudiaron cinco grupos difíciles de incorporar: independientes, empleados domésticos, empleados en microempresas, trabajadores agrícolas y trabajadores familiares no remunerados.

***Afiliación obligatoria versus voluntaria.*** Aunque se necesita más investigación, la obligatoriedad de la afiliación está positivamente relacionada con el nivel de cobertura, mientras que la voluntariedad exhibe una relación negativa. Los independientes tienen cobertura obligatoria en tres o cuatro países, las empleadas domésticas en cinco países—aunque es compleja de ejecutar en la práctica—, los empleados de microempresas en tres países—pero limitada a las que tienen más trabajadores—, los trabajadores agrícolas en tres y los trabajadores familiares no remunerados en ninguno. Aunque no hay información para los nueve países en todos los grupos, se observó que los países más desarrollados socialmente (Chile, Costa Rica y Uruguay), que también tienen cobertura obligatoria, exhiben un rango de cobertura entre 29% y 70%, mientras que los países menos desarrollados (Colombia, El Salvador, México, Perú y la República Dominicana), que usualmente tienen cobertura voluntaria, muestran un rango entre 1% y 14%. Panamá que tiene cobertura obligatoria limitada para los trabajadores agrícolas cubre 35% de ellos, pero los independientes tienen cobertura obligatoria limitada y solo cubre al 5%.

No obstante, la obligatoriedad por sí sola no puede resolver el problema de la baja cobertura en estos grupos, ya que un factor importante es el nivel de desarrollo del país. El subsidio fiscal a los independientes (Costa Rica) parece aumentar la cobertura, pero pudiera generar desincentivos a la afiliación en el régimen contributivo, al menos que se tomen medidas para evitar esto.



***Diferencias en la cobertura.*** Los hombres tienen mayor cobertura que las mujeres, especialmente entre los pensionados debido a discriminación en el mercado laboral y en el sistema de pensiones. A más alto el ingreso y el nivel educativo de los asegurados, así como el tamaño de la empresa, mayor es la cobertura y viceversa. Los países con mayor cobertura tienen además la mejor distribución por quintiles, mientras que los que conllevan la peor cobertura ostentan la peor desigualdad. Los empleados públicos tienen mucha más cobertura que los privados debido a regulaciones legales, mejor ejecución de la ley e inspección. El sector urbano tiene superior cobertura que el rural por causa de la dispersión física en el último y mayor proporción de trabajadores no asalariados, salvo en las grandes plantaciones. Las comunidades afro descendientes y especialmente las indígenas tienen menor cobertura que el resto del país porque residen en zonas rurales o urbano-marginales y con más frecuencia desempeñan trabajo informal no cubierto. Entre 2010 y 2015, con muy pocas excepciones, mejoró la cobertura de las mujeres, las zonas rurales, el nivel primario educativo y el primer quintil del ingreso, primordialmente por las pensiones no contributivas.

***Incumplimiento de obligaciones.*** Otros factores que inciden negativamente en la cobertura son: evasión, elusión, morosidad y retención de contribuciones por el empleador sin transferirlas a la entidad administradora de las pensiones. En ocho países, el porcentaje de afiliados que cotiza activamente ha descendido desde el año en que comenzó a reportar la AIOS o el año en que el porcentaje alcanzó su cénit y el año 2016; solo en Uruguay ha ocurrido un incremento. Las peores caídas fueron en México y El Salvador, 28 y 40 puntos porcentuales respectivamente. Pero este fenómeno no es solo causado por el incumplimiento, sino también porque hay afiliados que han cotizado una sola vez y dejado de hacerlo o incluso abandonado el mercado de trabajo.

Aunque se requiere una medida uniforme, el incumplimiento alcanza 30% en Colombia, 42% en El Salvador y 45% en Perú, pero 18% en Chile y Uruguay. Sus causas en los nueve países son: la atomización y segmentación de las entidades fiscalizadora de los cobros (Chile), la disminución de recursos a la entidad encargada (República Dominicana), la eliminación de la jurisdicción coactiva por la entidad de seguridad social (Panamá), la falta de un contrato de trabajo (12% de los ocupados en Chile), la mayor cotización al seguro de salud que al de pensiones, porque el primero provee prestaciones a corto plazo y el segundo a largo plazo (Colombia, Costa Rica y El Salvador), y una mayor cotización al sistema/pilar público remanente que al sistema/pilar privado porque los asegurados en el primero tienen mayor edad y están más cercanos al retiro, lo cual es un incentivo (República Dominicana). Cinco países tienen recaudación centralizada que debería ser más eficiente y menos costosa que la descentralizada en los otros cuatro países. La agencia centralizada de seguridad

social en Uruguay realiza los cobros, coordina con otras agencias y cruza sus datos, lo cual logró reducir la evasión a la mitad entre 2004 y 2016.

***Falta de coordinación de las pensiones.*** El programa de pensiones no contributivas está coordinado con el de pensiones contributivas en Chile, Costa Rica y Uruguay (los dos últimos a través de la entidad de seguridad social nacional y el primero a través de un ente público, el Instituto de Previsión Social); en los otros seis países es autónomo. La falta de coordinación o integración causa problemas porque dispersa la información y obstaculiza el cruce de datos y la detección de los fraudes.

***Economía del comportamiento.*** La economía del comportamiento trata los problemas derivados de la dificultad conductual de abordar el ahorro y de la escasa formación e información que tienen los ciudadanos. Se constata que éstos adolecen del conocimiento necesario para entender el problema derivado de una insuficiente cobertura y que no disponen, o no entienden, de la información necesaria para abordarlo. No conocen el sistema y por tanto no pueden integrarse voluntaria y conscientemente en él. Los pocos experimentos, muy sencillos, puestos en práctica en la región, dan luz sobre alternativas viables para mejorar la cobertura si se estipulan planes de comunicación personalizados y de bajo costo. La experiencia mundial muestra que la adscripción por defecto es un sistema altamente recomendable para el incremento de la cobertura.

## **2. Políticas para Extender la Cobertura**

***Esfuerzo coordinado internacional.*** La AISS, el BID, la CEPAL y la OIT han dado prioridad a la extensión de la cobertura, y el Banco Mundial se ha unido a esa orientación, así en 2005 concluyó que las reformas estructurales de pensiones en América Latina, en los diez años previos, pusieron énfasis excesivo en el sistema/pilar privado y desatendieron el pilar público de prevención de la pobreza, por lo cual recomendaron una reversión de las anteriores prioridades a favor de pensiones no contributivas públicas focalizadas en los pobres (Gil, Packard y Yermo, 2005; Mesa-Lago 2008a, 2008b). Dice el BID que, en oposición a las reformas de los años ochenta y noventa, cuyo énfasis se centró en reducir los costos fiscales, ahora la cobertura universal es uno de los objetivos principales (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). En la OIT (2012), la Recomendación 202 de 2012 sobre pisos básicos de protección social está dirigida a reducir las brechas de cobertura en la seguridad social.

A pesar del consenso sobre el objetivo, no existe un frente unido con una estrategia común entre los organismos internacionales y regionales para enfrentar el crucial problema de la cobertura en la región, particularmente en los países menos desarrollados. El Banco Mundial y la OIT tienen Departamentos de Protección Social, la CEPAL la División de Desarrollo Social, y el BID la Unidad de Mercados

Laborales y Seguridad Social. En trabajos previos, el autor ha identificado puntos de coincidencia sobre los sistemas de pensiones en que los organismos internacionales comparten enfoques y políticas comunes, pero es necesaria una cooperación más fuerte e integrada sobre la cobertura (Mesa-Lago, 2008b). El esfuerzo mayor debe ser hecho por los países mismos, basados en las políticas exitosas practicadas para extender la cobertura en la región identificadas en este estudio, y el cuerpo substancial del trabajo técnico disponible. A continuación, se resumen algunas de las políticas principales sugeridas, aunque con diversa aplicabilidad en los nueve países.

***Estadísticas homologadas, precisas e integrales.*** Todo plan de extensión de cobertura debe asentarse en estimados certeros de la población excluida y sus características socioeconómicas, a fin de diseñar políticas adecuadas de incorporación y calcular el costo de la extensión. El análisis comparativo hecho de las cinco fuentes ha identificado sus fallas y la necesidad de mejorarlas: a) compilar estadísticas homologadas y precisas de cobertura, ya sea a través de los institutos de seguridad social o de encuestas de hogares o de protección social; b) desarrollar un método uniforme y superior de cálculo de la cobertura entre todos los países y organismos internacionales o regionales, que abarque a todos los asegurados y que desglose la cobertura privada y la pública; c) uniformar todas las preguntas claves sobre cobertura en las encuestas y eliminar ambigüedades; d) elaborar una definición estándar de “cotizante activo”, especificando el período en que el afiliado ha hecho la última cotización, para poder estimar mejor la población cubierta y comparaciones más precisas entre los países; y e) eliminar la serie de cobertura de la PEA basada en afiliados porque es ilusoria.

***Tener en cuenta la diversidad.*** No hay una forma única para resolver el problema de la baja cobertura, sino una combinación de políticas tanto en el sistema como en su entorno, y por la disparidad en ambas situaciones entre los países, las cuales requieren adaptación.

***Planes y estrategias de extensión.*** Para lograr la extensión se requiere un plan bien concebido en cada país, con un diálogo social, apoyo de un estudio de factibilidad incluyendo proyecciones financiero-actuariales, y un calendario para la implementación gradual. Una estrategia general sería combinar la extensión de la cobertura de la PEA por pensiones contributivas (especialmente a los grupos excluidos) con la cobertura de las pensiones no contributivas a los adultos mayores que no reciben una pensión contributiva y están en situación de pobreza.

***Políticas sobre el entorno.*** Los gobiernos deberían de ofrecer incentivos para formalización la fuerza laboral, por ejemplo: simplificando la declaración del impuesto a la renta o ganancias de pequeñas empresas y que éstas paguen conjuntamente la cotización al seguro social (“monotributo” en Uruguay); otorgando deducciones de impuestos (diferidos) por sus cotizaciones; concediendo prestaciones que no tienen actualmente como cobertura en riesgos ocupacionales, asignaciones familiares y aportes solidarios (Chile); y promulgando legislación estricta para obligar la firma de contratos de trabajo. Para aliviar el impacto adverso del desempleo en la cobertura habría que considerar en los países que tienen un seguro de desempleo, que el desocupado continúe cubierto por el sistema de pensiones (Chile, Uruguay). Hace falta determinar qué porcentaje del empleo asalariado total es temporal, a tiempo parcial o sin contrato, a fin de tomar medidas para cubrirlos.

***Políticas para mejorar el sistema.*** La seguridad social, de manera pro-activa, debe adaptarse a la transformación de la fuerza laboral, expandiendo la cobertura a los trabajadores informales, rurales y otros grupos excluidos o con muy baja cobertura. El estudio ha identificado políticas para ampliar la cobertura tanto en el sistema contributivo como en el no contributivo, que se resumen a continuación.

***Flexibilidad y adaptación.*** Se requiere mayor flexibilidad en el sector informal que en el formal, por ejemplo, facilitar los pagos en periodos más cortos o más largos (semanal, trimestral o anual) que el convencional de un mes; facilitar los pagos a través de bancos, oficinas de correos o por medios electrónicos; diseñar planes con cotizaciones y prestaciones ajustadas a la capacidad de pago del independiente y sus necesidades, validadas actuarialmente; reducir el ingreso mínimo para imponer la contribución; obligar a las empresas que contratan a trabajadores independientes a retener sus cotizaciones y añadir la de los empleadores; asegurar la portabilidad de las cotizaciones pagadas cuando los independientes trabajen en el sector informal y formal; descentralizar las oficinas y hacerlas móviles; estimular a sindicatos, cooperativas o asociaciones de estos trabajadores para que actúen como agentes intermedios, afiliando a sus miembros, cobrando sus cotizaciones y transfiriéndolas al seguro social, con el apoyo de éste (Costa Rica y México). Sin embargo, ha habido casos en que los agentes intermedios han cometido abusos, por lo que habría que introducir cautelas para evitar estos fallos. El envío de mensajes periódicos personalizados a los afiliados, mediante teléfonos móviles, correos electrónicos y medios similares, con proyecciones de la pensión que recibirán al tiempo del retiro, han sido útiles para estimular la cotización.

***Papel de las AFP.*** Las administradoras privadas de pensiones alegan tener un desincentivo para incorporar a los trabajadores independientes y otros del sector informal porque son difíciles de detectar y cobrar sus contribuciones; además, no tienen empleador y sus ingresos suelen ser bajos y erráticos, por lo que la comisión neta es inferior y el costo de gestión más alto. Pero, en los países con una cobertura estancada, la única forma de extenderla es creando mecanismos de incorporación y las administradoras deberían dedicar parte de sus recursos en desarrollarlos; además, los profesionales independientes con ingreso adecuado son una meta más fácil y tendrían que hacer un mayor esfuerzo para afiliarlos. Algunas administradoras han propuesto que el Estado ofrezca incentivos económicos a la afiliación de informales, un tema tratado en otros acápite de este estudio. Por otra parte, en varios países existe un porcentaje notable de trabajadores dependientes que no están asegurados a pesar de la obligatoriedad legal, debido a evasión y mora; las administradoras usualmente tienen a su cargo la ejecución del cumplimiento y deberían jugar un papel más efectivo en este sentido (unido a otras medidas recomendadas). Por último, tendrían que involucrarse mucho más en la educación de los trabajadores de y la población en general, en vez de dedicar recursos cuantiosos sólo al mercadeo.

***Determinar efectos de la afiliación obligatoria y voluntaria.*** Los países con afiliación legal obligatoria de dichos grupos (Costa Rica, Uruguay y Chile—gradual para independientes) tienen mayor cobertura efectiva que aquellos con afiliación voluntaria; se aconseja hacer un estudio para determinar la importancia de esta diferencia. En todo caso, el mandato legal por sí mismo es insuficiente.

***Incentivar la afiliación y la cotización.*** Los trabajadores independientes con bajo ingreso deberían pagar el mismo porcentaje asignado a los trabajadores asalariados, combinado con subsidios fiscales en lugar de la contribución del empleador (Costa Rica). Pero es clave evitar el desincentivo para afiliarse al régimen contributivo, así como que los asalariados, de acuerdo con sus empleadores, se hagan pasar como independientes. Habría que calcular el costo eventual futuro de sufragar una pensión no contributiva a este grupo versus el costo de un subsidio fiscal para estimular la afiliación y contribución. Por otra parte, los subsidios fiscales otorgados a los esquemas de pensiones para grupos separados de la fuerza laboral con ingreso suficiente para autofinanciar su cobertura son regresivos, deberían eliminarse o reducirse y los recursos, así ahorrados, asignarse a la extensión de la cobertura a los grupos excluidos. En Chile, Colombia y México el Estado hace aportes para mejorar las pensiones bajas, lo cual es un incentivo para la afiliación y la cotización.

***Trabajadores agrícolas y familiares no remunerados.*** Debería extenderse la cobertura voluntaria a todos los trabajadores familiares no remunerados. En Colombia se recomienda integrar a los trabajadores agrícolas al sistema de pensiones mediante la creación de mecanismos de ahorro en las cooperativas de producción agrícola. Habría que obtener cifras de cobertura de los trabajadores agrícolas para evitar el uso de un sustituto (proxy) de la cobertura en zonas rurales.

***Enfrentar la discriminación de género y de etnias.*** La discriminación de la cobertura de pensiones en las mujeres debe confrontarse con medidas dirigidas a sus dos causas. En cuanto al mercado laboral, promoviendo el empleo asalariado de la mujer, creando guarderías infantiles, e invirtiendo más en el entrenamiento femenino a niveles nacional y de empresa. Respecto al sistema mismo, extendiendo la cobertura a las ocupaciones (independientes, amas de casa) donde se concentran las mujeres, y ejecutando la cobertura obligatoria del empleo doméstico. La cobertura de comunidades indígenas y afro descendientes debería recibir prioridad, focalizando las áreas geográficas o comunidades donde ellos se concentran y asignándoles los fondos fiscales necesarios. Las comunidades indígenas pobres en Panamá han sido cubiertas en un 83% por una pensión contributiva focalizada geográficamente.

***Expandir las pensiones no contributivas.*** Habría que dar prioridad a la introducción y expansión de las pensiones no contributivas focalizadas puesto que han aumentado la cobertura de las mujeres, zonas rurales, los menos educados, los de menor ingreso y los pueblos indígenas, además han reducido la pobreza a un costo relativamente bajo. A medida que la población envejece se hace más necesario proteger a los adultos mayores con pensiones no contributivas en los países de baja cobertura: República Dominicana (la tiene estipulada pero no implementada), El Salvador, Colombia y Perú. Las pensiones universales uniformes son más fáciles de administrar que las pensiones focalizadas, pero más caras y pueden ser regresivas; en los países menos desarrollados es muy difícil establecer un impuesto a la afluencia para revertir la regresividad; además, se ha demostrado que los adultos mayores sufren una incidencia menor de pobreza que la población en general (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014). Un aumento ligero del PIB ayudaría a expandir estas pensiones y reducir más aún la pobreza. Para evitar desincentivos a la afiliación en las pensiones contributivas, es esencial mantener una relación adecuada entre los montos de la pensión contributiva mínima y promedio con el monto de la pensión no contributiva (se necesita información completa y homologada sobre esto).

***Unificar y coordinar.*** En los países con modelos paralelos (Colombia y Perú), la unificación de sus dos sistemas (privado y público) permitiría la fusión de sus registros y facilitaría la extensión de la cobertura y el control de la evasión y elusión; recientes propuestas de reformas en Colombia apoyan dicha fusión convirtiendo el sistema público en un segundo pilar de reparto. Es esencial coordinar las pensiones contributivas y no contributivas en seis países, para evitar duplicaciones, lagunas y fraudes;

la experiencia de Chile, Costa Rica y Uruguay, los cuales tienen coordinación en el ente de seguridad social, debería estudiarse por los que no la tienen.

***Reducir el incumplimiento de obligaciones.*** Habría que determinar qué parte de la aguda caída en el porcentaje de afiliados que cotiza se debe al incumplimiento y qué parte de ellos ha pasado al sector informal o ha abandonado el mercado laboral. De confirmarse que los cinco países con sistemas de recaudación centralizada tienen más control y menos costos que los cuatro con cobro descentralizado, los últimos deberían cambiar a dicho método. Se identificaron las siguientes políticas estatales para reducir el incumplimiento: hacer obligatoria la elaboración de planillas por medios electrónicos; usar la misma base de datos para los seguros de pensiones y salud; mejorar la administración para detectar con rapidez el incumplimiento; simplificar la legislación y flexibilizar el pago de contribuciones; unificar el pago de impuestos con la contribución de seguridad social; cruzar información del sistema tributario con el de pensiones; exigir el pago al día de las contribuciones para poder contratar con el Estado, obtener certificados del registro público y recibir incentivos fiscales; fortalecer la inspección y dotar de recursos adecuados a las entidades fiscalizadoras; agilizar el trámite judicial de ejecución contra infractores; aumentar las multas monetarias y ajustarlas a la inflación; implementar sanciones de prisión a los infractores y publicar listas de los deudores. Los asegurados deberían jugar un papel activo en detectar la retención y no traspaso o demora de sus contribuciones por parte de sus empleadores, comprobando los depósitos en sus cuentas individuales reportados en los informes periódicos de las administradoras. Es necesario elaborar medidas homologadas de evasión, elusión y morosidad entre todos los países.

***Economía del comportamiento.*** Desde la perspectiva conductual, son varias las medidas que se pueden tomar: a nivel de información de la población, los gobiernos y la industria deberían hacer campañas utilizando todos los medios, incluyendo electrónicos y muy especialmente, redes sociales, para llegar a toda la población. Debe estudiarse cómo se informan los ciudadanos de cada país, de cada región, y a través de ello difundir información sobre los sistemas previsionales. Esta información debe ser fácil de entender, con mensajes cortos, certeros y con información de los pasos a realizar para poder aportar al sistema. Los procesos de adscripción, y de cotización después, tienen que ser extraordinariamente sencillos, y utilizando los medios que los ciudadanos usen con habitualidad, en especial, sus teléfonos celulares. Pueden establecerse incentivos a la cotización, en forma de mayor tipo de interés, aportes directos al fondo del afiliado por el estado o la industria, premios económicos por crecimiento de saldo, y en algunos casos, bonificaciones fiscales.



A nivel educacional, son prioritarios los programas de formación financiera básica en la escuela, enseñando las ventajas del ahorro. La propia industria puede ayudar a subsidiar los costes aportando material o formación para profesores.

Desde el plano operativo, combatir la informalidad es un reto de primera magnitud, y los sistemas de afiliación automática, con aportes muy reducidos al principio, pueden contribuir positivamente. Dados los niveles salariales en la región, se pueden desarrollar modelos de micropensiones, en los que se hagan pequeños aportes, pero constantes, a lo largo del tiempo. La cuestión clave es revertir las inercias de no aportar para que el ahorro se convierta en un hábito, y que sea un ahorro proporcionado al nivel de ingresos de cada persona.

Esta revisión de la literatura e información disponible muestra los avances hechos y los retos pendientes, así como las políticas exitosas para expandir la cobertura, los problemas para medir esta y sugerencias para enfrentarlos. Se espera que contribuya a una mejor protección de la fuerza laboral y la población por las pensiones de seguridad social.

## IV. BIBLIOGRAFÍA

### 1. General

Acuña, Rodrigo y otros (2015), *Cómo Fortalecer los Sistemas de Pensiones Latinoamericanos: Experiencias, Lecciones y Propuestas*, Tomo 1, Santiago de Chile, SURA Asset Management.

Apella, Ignacio y Gonzalo Zunino (2017), *Cambio Tecnológico y Mercado de Trabajo en Argentina y Uruguay*, Buenos Aires, Banco Mundial.

Asociación Internacional de la Seguridad Social—AISS (2012a), *Las Américas: Mejorando la Cobertura a Través de Transformaciones Innovadoras en la Seguridad Social*, Ginebra.

\_\_\_\_\_ (2012b), *Handbook on the Extension of Social Security Coverage to the Self-employed*, Ginebra.

Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones—AIOS (2000, 2016a), *Boletín Estadístico AIOS diciembre de 2000 y 2015*, Nos. 4 y 29.

\_\_\_\_\_ (2016b), *Boletín Estadístico AIOS junio 2016*, No. 30.

Banco Inter-Americano de Desarrollo—BID (2016), Data Base SIMS, visitado en abril 2017.

<http://www.iadb.org/en/databases/sims/sims-labor-markets-and-social-security-information-system.20137.html>.

\_\_\_\_\_ (2017), “Ahorro previsional inclusivo: De acceso a uso en Chile, Colombia, México y Perú”, Washington D.C.

Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin Crisis: Políticas para Protección de Ancianos y la Promoción del Crecimiento*, Washington D.C.

Benartzi, Shlomo y Roger Lewin (2012). *Save More Tomorrow*, New York, Ed. Penguin.

Bertranou, Fabio (2017), “El futuro de la protección social en América Latina: Organizar el trabajo, garantizando derechos”, *Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, en prensa abril.

Bosch, Mariano (2017), Información proporcionada al autor sobre Colombia y Uruguay, Madrid, 4 mayo.

Bosch, Mariano, Ángel Melguizo y Carmen Pagés (2013), *Mejores Pensiones Mejores Trabajos: Hacia la Cobertura Universal en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., BID

Comisión Económica para América Latina y el Caribe—CEPAL (2013, 2014, 2016), *Panorama Social de América Latina 2012, 2013 y 2015*, Santiago de Chile.

FIAP (2017), *Notas de Prensa*, No. 14, marzo.

Frey, Carl. B. y Michael A. Osborne (2013), "The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation", Oxford, September 17.

Gill, Indermit, Truman Packard y Juan Yermo (2005), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington D.C., Stanford University Press y Banco Mundial.

Iglesias, Augusto (2005), "Mercados de trabajo y cobertura previsional" en *El Fortalecimiento de los Nuevos Sistemas Previsionales*, Santiago de Chile, FIAP/ASOFONDOS, 73-89.

Kahneman, Daniel y Amos Tversky (1979), "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk", *Revista Económica*, Vol. 47, N° 2: 263-291.

Karlan, Dean, Margaret McConnell, Sendhil Mullainathan y Jonathan Zinman (2012), "Getting to the Top of Mind: How Reminders Increase Saving," Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, Inc., Documento de Trabajo del NBER, No. 16205.

Lusardi, Annamaria y Olivia S. Mitchell (2011), "Financial Literacy and Planning: Implications for Retirement Wellbeing". Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, Documento de Trabajo No. 17078, <http://www.nber.org/papers/w17078>.

\_\_\_\_\_ (2014), "The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence," *Journal of Economic Literature*, Vol. 52, No. 1: 5-44.

Mesa-Lago, Carmelo (1990b), "Protección del sector informal en América Latina y el Caribe por la seguridad social o medios alternativos," en *Mas Allá de la Regulación: El Sector Informal en América Latina*, Santiago, PREALC, 277-318.

\_\_\_\_\_ (1990c), *La Seguridad Social y el Sector Informal*, Santiago de Chile, PREALC, No. 32.

\_\_\_\_\_ (1993a), "Determinants of social insurance/security costs and coverage: An international comparison with a focus on Latin America," en *Welfare, Poverty and Development in Latin America*, Christopher Abel y Colin Lewis, comp., Londres, McMillan Press, 49-74.

\_\_\_\_\_ (1994), "Expansion of social security protection to the rural population in Latin America," en *Social Security in Developing Countries*, T.S. Sankaran *et al.* comp., New Dehli, Har-Anand Publications, 34-62.

\_\_\_\_\_ (2001), "Social assistance on pensions and health care in Latin America and the Caribbean" en *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*, Nora Lustig, comp., Washington D.C., Brookings Institution y BID, 175-215.

\_\_\_\_\_ (2004), *Las Reformas de Pensiones en América Latina y su Impacto en los Principios de la Seguridad Social*, Santiago, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 144.

\_\_\_\_\_ (2005a), "Evaluation of a quarter-century of structural pension reform in Latin America," en *A Quarter Century Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps*, Carolin A. Crabbe, comp., Washington D.C., BID, 43-82.

\_\_\_\_\_ (2008a), *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Healthcare Reforms in Latin America*, Oxford-New York, Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (2008b), *Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America*, Geneva, UNRISD, Social Policy and Employment Programme No. 36.

\_\_\_\_\_ (2008c), “Informal employment and social protection on pensions and health care coverage by social insurance in Latin America,” en “Growth, Protection and ‘Real’ Labour Markets,” *IDS Bulletin* (Sussex), 39: 2 (mayo), 79-86.

\_\_\_\_\_ (2012), “Efectividad de las pensiones contributivas y financiadas con cargo a impuestos por la seguridad social en América Central y efectos de la crisis mundial”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, 65: 1, 1-27.

\_\_\_\_\_ (2016a), “Los modelos mixtos de pensiones en Costa Rica y Uruguay: Algunas lecciones para la re-reforma en El Salvador”, *Aportes al Debate sobre Políticas Públicas*, No. 6, 1-20.

Mesa-Lago, Carmelo, María A. Cruz-Saco y Lorena Zamalloa (1990), "Determinantes de los costos y la cobertura del seguro-seguridad social: Una comparación internacional enfocada a la América Latina", *El Trimestre Económico*, 57: 225, 27-57.

Mesa-Lago, Carmelo y Diego Valero (2017), “The new wave of pension reforms in Latin America”, en *Public Pension Systems: The Greatest Economic Challenge of the 21<sup>st</sup> Century*, Inmaculada Domínguez y Joan José Alonso, comps., Springer (en prensa).

OCDE/BID/Banco Mundial (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, Washington DC.

Organización Internacional del Trabajo—OIT (2012), *Recomendación sobre los Pisos Básicos de Protección Social, 2012 (núm. 2012)*, Ginebra.

\_\_\_\_\_ (2013), *Innovaciones en la Extensión de la Cobertura del Seguro Social a los Trabajadores Independientes: Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay*, Ginebra.

\_\_\_\_\_ (2014), *Informe Mundial de Protección Social 2014-15*. Ginebra.

\_\_\_\_\_ (2016), *Panorama Laboral 2016 de América Latina y el Caribe*, Ginebra, diciembre.

\_\_\_\_\_ (2017), ILO STAT Protección Social visitado 8 marzo.

Rofman, Rafael and María Laura Oliveri (2011), *La Cobertura de los Sistemas Previsionales en América Latina: Conceptos e Indicadores*, Buenos Aires, Banco Mundial Oficina de América Latina y el Caribe.

Rofman, Rafael, Ignacio Apella y Evelyn Vezza, comps. (2013), “Introducción”, *Más Allá de las Pensiones Contributivas: Catorce Experiencias en América Latina*, Buenos Aires, Banco Mundial, 9-59.

Social Security Administration/International Social Security Association—SSA-ISSA (2016), *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2015*, Washington D.C.

Sojo, Ana (2017), *Protección Social en América Latina: La Desigualdad en el Banquillo*, Santiago de Chile, CEPAL.

Thaler, Richard y Shlomo Benartzi (2004), “Save More Tomorrow: Using Behavioural Economics to Increase Employee Saving,” *Journal of Political Economy*, No. 112: 164-187

Valero, Diego (2015), “Neuroeconomía y economía del comportamiento de pensiones” en *Livro Técnico Congresso 2015, Asociación Brasileña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ABRAPP)*, Octubre.

## 2. Chile

Arenas de Mesa, Alberto (2017), Información proporcionada al autor, Santiago de Chile, 12 marzo.

Casanova, Luis y otros (2016), *Dilemas de la Protección Social Frente a la Desaceleración Económica: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, OIT Oficina Regional para América Latina.

CASEN (2015), ver Anexo 2.

Confederación de la Producción y el Comercio—CPC (2016), *Informe de la Comisión Asesora de Pensiones de la CPC*, Santiago de Chile, diciembre.

Corporación Ciedess (2015), *Análisis y Propuesta para Reducir la Evasión, Sub-declaración y la Cobranza Judicial Previsional*, Santiago de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones—CAPSP (2015), *Informe Final*, Santiago de Chile.

Edwards, Sebastián (2016), *Evaluación del Informe de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, Santiago de Chile, Asociación de AFP.

Mesa-Lago, Carmelo (2013), “Re-reformas de Pensiones Privatizadas en el Mundo: Argentina, Bolivia, Chile y Hungría”, *Revista Trabajo*, México, No. 10, 43-209.

Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Betranou (2016), “Pension reforms in Chile and social security principles, 1981-2015”, *International Social Security Review*, 69:1, 25-45.

Subsecretaría de Previsión Social—SSPS (2016), *Informe Estadístico Semestral de la Seguridad Social, Segundo Semestre 2015*, No. 5, Santiago de Chile, visitado 28 marzo 2017.

[www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Segundo-Semestre\\_2015.pdf](http://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Segundo-Semestre_2015.pdf)

Superintendencia de Pensiones—SP (2016), *Boletín de Pensiones*, No. 221, Santiago de Chile, junio.

[www.spensiones.cl/apps/boletinEstadistico/genBoletin.php?Boletin=220](http://www.spensiones.cl/apps/boletinEstadistico/genBoletin.php?Boletin=220). Visitado 28 marzo.

Universidad de Chile (2012), “Análisis de la evasión y la elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de políticas públicas para superar sus causas”, Santiago de Chile, Departamento de Economía, noviembre.

### 3. Colombia

Bosch, Mariano y otros (2015), *Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma*, Washington D.C., BID, Nota Técnica No. 825.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas—DANE (2017), PEA, visitado 21 abril. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>

GEIH (2015) ver Anexo 2.

Gómez Sabaini, Juan C., Oscar Centrángolo y Dalmiro Morán (2014) “La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Un análisis de Argentina, Colombia y el Perú”, Santiago de Chile, CEPAL Serie Políticas Sociales, No. 208.

Hernández, Gerardo (2014), “Sistemas pensionales: Retos y perspectivas”, Cartagena de Indias, Superintendencia Financiera, presentación en power point

Rofman, Rafael (2013), “Colombia” en Rofman, Apella y Vezza, 199-226.

Rosero, Lucía (2013), *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Colombia*, Santiago de Chile, CEPAL/GTZ

Superintendencia Financiera de Colombia—SFC (2017), “Regímenes de Prima Media y de Ahorro Individual con Solidaridad”, visitado 21 abril.

<https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.js?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion+loadContenidoPublicacion&id=9154> y 9110.

Vásquez, Héctor (2015), “El impacto de las reformas pensionales en Colombia y alternativas a la reforma pensional 2015”, Bogotá, Escuela Nacional Sindical, presentación en power point.

### 4. Costa Rica

Caja Costarricense del Seguro Social—CCSS (2014a), *Indicadores de la Seguridad Social 2008-2013*, San José.

\_\_\_\_\_ (2014b), “Estadísticas del Régimen de Vejez, Invalidez y Muerte y Estadísticas del Régimen no Contributivo”, San José, Dirección Administración de Pensiones.

\_\_\_\_\_ (2014c), Sistema Administrador de Información de Seguridad Social—SAISS, Dirección Actuarial y Económica.

\_\_\_\_\_ (2015, 2016), *Anuario Estadístico 2014, 2015*, San José.

ENH (2015), ver Anexo 2

Martínez-Franzoni, Juliana (2013), “Costa Rica”, en Rofman, Apella y Vezza, 227-258.

Martínez-Franzoni, Juliana y Carmelo Mesa-Lago (2003), *Las Reformas Inconclusas: Pensiones y Salud en Costa Rica. Avances, Problemas y Recomendaciones* (con Juliana Martínez), San José, Fundación Friedrich Ebert.

Mesa-Lago, Carmelo (1998b), *La Reforma de las Pensiones en Costa Rica*, San José, Fundación Friedrich Ebert.

\_\_\_\_ (2000a), “Achieving and sustaining social development with limited resources: The experience of Costa Rica,” en *Social Development and Public Policy: A Study of Some Successful Experiences*, Dharam Ghai, comp., Londres, Macmillan, 277-322.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social—MTSS (2013, 2014, 2015), *Anuarios Estadísticos*, San José.

*Programa Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible 2015*, No. 22, San José, 2015.

## 5. El Salvador

Córdova, Ricardo (2013), “El Salvador”, en Rofman, Apella y Vezza, 287-312.

EHPM (2015), ver Anexo 2.

Gobierno de la República de El Salvador Dirección de Estadística y Censos—DIGESTYC (2016), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2015*, San Salvador, junio.

Iniciativa Ciudadana para las Pensiones—ICP (2017), “Resumen Ejecutivo de Propuesta de Solución a los Retos de las Pensiones,” San Salvador.

Mesa-Lago, Carmelo (1998a), *Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas* (con Fabio Durán), San Salvador, Fundación Friedrich Ebert.

\_\_\_\_ (2003), *El Sistema de Pensiones en El Salvador Después de Cinco Años: Antecedentes, Problemas y Recomendaciones*, San Salvador, Fundación Friedrich Ebert.

\_\_\_\_ (2011), *Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador: 1998-2010*, San Salvador, FundaUngo.

\_\_\_\_ (2016a), “Los modelos mixtos de pensiones en Costa Rica y Uruguay: Algunas lecciones para la re-reforma en El Salvador”, *Aportes al Debate sobre Políticas Públicas*, No. 6, 1-20.

Mesa-Lago, Carmelo y Mario De Franco (2010) *Estudio sobre la Protección Social en Centroamérica, Vol I Informe General, Vol. II Anexo El Salvador*, San Salvador, Unión Europea, IBF/BBA.

Superintendencia del Sistema Financiero—SSF (2017), *Resumen Estadístico Previsional*, Diciembre, San Salvador; visitado 21 abril, [www.ssf.gov.sv/index.php/nov/191-publicaciones/estadisticas/727-infestpre](http://www.ssf.gov.sv/index.php/nov/191-publicaciones/estadisticas/727-infestpre)



## 6. México

Darío, Gabriel y Alejandro Villagómez (2013), “México”, en Rofman, Apella y Vezza, 313-349.

Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro—CONSAR (2017), Información proporcionada al autor basada en un cuestionario preparado por este, con información del IMSS, ISSSTE, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, y legislación vigente, México D.F., Dirección General de Análisis y Estadísticas, 21 abril.

ENIGH (2015), ver Anexo 3.

Mesa-Lago, Carmelo (1993b), "Social security and the informal sector in Latin America: The case of Mexico," en *Work Without Protection: Case Studies of the Informal Sector in Developing Economies*, Washington, D.C., U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs, 41-97.

## 7. Panamá

Consejo Nacional de Trabajadores Organizados—CONATO (2016), “Propuesta de un régimen de seguridad social desde las perspectivas de los trabajadores en Panamá,” Ciudad Panamá.

EH (2014), ver Anexo 3.

Mesa-Lago, Carmelo (2000b), *Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social en Panamá*, Panamá, Fundación Friedrich Ebert.

\_\_\_\_\_. (2005b), *Problemas de la Seguridad Social en Panamá y Recomendaciones para su Reforma*, Panamá, Fundación Friedrich Ebert.

Reyes, Gonzalo y Javier Bronfman (2013), "Panamá" en Rofman, Apella y Vezza, 351-372.

Schwarzer, Helmut (2016), Director de la Oficina de la OIT para México, Centro América y el Caribe, conversación en Ciudad Panamá, 17 noviembre.

## 8. Perú

Casalí, Pablo, Oscar Centrángolo y Ariela Goldschmit (2015), *Análisis Integral de la Protección Social en el Perú*, Lima, Oficina de la OIT para los Países Andinos.

Cruz-Saco, María A., Bruno Seminario, Favio Leiva, Carla Moreno y María A. Zegarra (2017), *Pensiones y Contexto Macroeconómico en el Perú*, Lima, Universidad del Pacífico.

Defensoría del Pueblo (2015), “Opinión sobre diversos proyectos de ley en materia de seguridad social y pensiones”, Lima.

ENAHU (2015), ver Anexo 3.

Gómez Sabaini, Juan C., Oscar Centrángolo y Dalmiro Morán (2014) “La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Un análisis de Argentina, Colombia y el Perú”, Santiago de Chile, CEPAL Serie Políticas Sociales, No. 208

Mesa-Lago, Carmelo (2016b), “Sugerencias para la re-reforma de pensiones en el Perú,” *Aportes Revista de Ciencias Sociales*, “Sistemas de Pensiones en América Latina”, No. 78 (enero-junio), 41-60.

Morón, Eduardo (2014), “Un debate sobre AFP mal informado”, *El Comercio*, 14 octubre.

\_\_\_\_\_ (2015), “Las pensiones chilenas en el diván”, LinkedIn, 18 septiembre.

Olivera, Javier (2013), “Perú”, en Rofman, Apella y Vezza, 393-423.

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP—SBS (2016), “Resumen Ejecutivo del SPP al 15 de enero del 2016,” Lima.

## 9. República Dominicana

ENHPM (2013), ver Anexo 3.

Lavigne, Milena y Luis H. Vargas (2013), *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: República Dominicana*, Santiago de Chile, Documentos de Proyectos, No. 557.

Oficina Nacional de Estadística—ONE (2016), Población económicamente activa 2008-2015, Santo Domingo.

Superintendencia de Pensiones—SIPEN (2017), *Boletín Estadístico Trimestral*, No. 54, 31 diciembre 2016, Santo Domingo.  
[www.sipen.gov.do/images/docs/boletin\\_trimestral/Boletin54\\_sipen%201.pdf](http://www.sipen.gov.do/images/docs/boletin_trimestral/Boletin54_sipen%201.pdf), visitado 24 marzo 2017.

Valero, Diego, Edgar Robles y Manuel Lozano (2016), *República Dominicana Cooperación Técnica de Apoyo a la Reforma del Sector Salud y la Seguridad Social Informe Final*, BID.

## 10. Uruguay

Banco de Previsión Social—BPS (2017a), *Boletín Estadístico 2016*, Montevideo.

\_\_\_\_\_ (2017b), *Indicadores de Seguridad Social 2016*, Montevideo.

\_\_\_\_\_ (2017c), *Evolución de los Cotizantes 2016*, Montevideo.

\_\_\_\_\_ (2017d), Información proporcionada al autor, Montevideo, 25 de abril.

Camerosano, Nayda (2015), “Evasión en puestos de trabajo”, *Comentarios de Seguridad Social*, No. 54, Cuarto Trimestre, 57-68.

Casanova, Luis y otros (2016), *Dilemas de la Protección Social Frente a la Desaceleración Económica: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, OIT Oficina Regional para América Latina.

ECH (2015), ver Anexo 3.

Lanziotta, Bibiana (2007), “El empleo por cuenta propia y la cobertura de seguridad social en Uruguay”, 2009.

Lazo, Alicia Mariella (2016), Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo 2001-2015”, *Comentarios de Seguridad Social*, No. 54, 4to Trimestre, 83-99.

Ministerio del Trabajo y de Seguridad Social—MTSS (2016), “Evolución de los índices de empleo decente, 2006-2015”, *Estudios sobre Trabajo y Seguridad Social*, No. 1, agosto, 31-62.

Naranja Sotelo, Martín (2014), “Monotributo: Descripción y análisis de su evolución”, *Comentarios de Seguridad Social*, No. 45, julio-septiembre, 27-49.

Papadópulos, Jorge (2013), “Uruguay”, en Rofman, Apella y Vezza, 461-496.

## ANEXO 1: Cobertura Basada en las Encuestas de Hogares en los Nueve Países, 2010 y 2015

Cobertura (%)	Chile		Colombia		Costa Rica		El Salvador		México		Panamá		Perú		R. Dominicana		Uruguay	
	2009	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2014	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
<b>General</b>																		
Contribuyentes/PEA <sup>a</sup>	58.4	65.8	27.8	34.2	67.2	65.7	28.0	28.2	32.7	30.9	50.2	51.5	16.5	20.3	32.9	37.1	65.9	72.1
Independientes <sup>b</sup>	25.7	23.3	9.0	11.6	48.2	47.7	3.0	3.4	1.6	0.7	8.1	9.0	0.3	0.4	0.0	0.0	40.6	45.1
Pensionados/Pob. 65+	83.7	90.2	22.5	27.2	62.3	65.2	14.0	16.2	50.1	73.1	44.6	71.2	27.1	49.1	15.3	13.1	86.1	86.8
<b>Género</b>																		
Contribuyentes/PEA																		
Hombre	61.2	67.4	29.0	35.3	72.5	70.9	28.2	29.0	32.3	31.7	49.6	50.9	19.4	22.8	30.2	34.4	67.9	72.2
Mujer	54.3	54.3	26.2	32.8	58.8	58.0	27.6	27.0	33.3	29.7	51.2	52.3	13.2	17.5	37.3	41.4	63.5	72.0
Pensionados/Pob. 65+																		
Hombre	83.8	90.0	27.0	32.6	70.1	72.0	19.5	20.3	56.2	76.8	51.1	76.0	34.5	55.1	21.0	17.9	86.4	87.2
Mujer	83.6	90.3	18.7	22.7	55.6	59.3	9.7	12.8	44.9	69.9	39.0	66.6	20.7	43.8	9.7	8.9	85.9	86.5
<b>Zona residencia</b>																		
Contribuyentes/PEA																		
Rural	48.0	56.1	10.6	12.4	61.2	58.7	11.1	13.4	16.6	12.3	28.4	27.9	3.4	4.5	23.0	25.6	61.9	67.5
Urbana	59.7	67.0	32.3	39.6	70.4	68.0	36.1	35.6	40.9	35.9	60.3	60.6	20.9	25.1	37.1	42.2	66.6	72.9
Pensionados/Pob. 65+																		
Rural	87.8	93.6	6.1	7.8	55.2	62.1	2.9	12.3	56.4	80.6	19.3	62.6	4.8	58.9	4.8	5.4	85.7	86.6
Urbana	83.0	89.5	27.4	32.8	65.8	66.3	19.8	18.3	46.1	70.6	60.3	75.7	35.8	45.7	21.4	17.7	86.2	86.8
<b>Tamaño de empresa</b>																		
Pequeña	32.6	35.5	7.1	9.6	45.6	44.0	5.0	4.8	7.8	6.2	11.2	11.7	0.9	1.3	0.8	1.5	42.0	48.6
Mediana	73.5	82.4	50.4	57.0	80.8	80.5	45.7	45.6	53.1	47.9	57.7	61.3	17.3	23.2	53.4	63.5	84.1	90.4
Grande	85.2	90.8	88.9	93.2	94.1	94.8	87.5	80.7	81.9	79.6	87.6	92.2	69.5	76.1	87.8	88.5	97.9	99.2
<b>Ingreso del hogar/PEA</b>																		
Quintil 1	45.7	46.5	3.6	5.7	48.4	41.6	0.2	7.9	3.8	3.1	13.5	15.8	0.2	0.0	20.3	24.8	23.5	29.1
Quintil 2	53.7	61.4	16.6	20.7	63.6	60.7	5.5	23.4	17.2	18.1	43.6	43.2	4.6	4.5	30.5	31.0	34.3	40.9
Quintil 3	59.3	65.3	20.9	27.9	65.3	63.5	22.9	25.3	27.3	24.7	48.9	49.9	14.3	16.4	29.1	32.8	58.4	68.1
Quintil 4	64.0	72.1	34.8	42.2	71.2	71.2	31.6	32.3	37.3	34.8	60.6	62.4	20.8	23.8	35.6	35.4	72.8	78.8
Quintil 5	67.9	78.0	49.9	56.9	79.2	81.1	47.7	45.6	50.3	49.1	70.4	70.5	28.2	35.7	41.7	52.3	84.0	89.3
<b>Educación</b>																		
Contribuyentes/PEA																		
Baja (0-8 años)	43.6	50.3	12.1	14.1	57.4	54.1	10.4	10.8	14.8	12.6	24.1	27.8	3.6	3.9	19.1	21.9	51.8	56.6
Media (9-13 años)	58.0	65.4	31.6	37.5	70.6	66.9	38.0	36.8	34.5	32.6	53.5	51.8	14.2	17.1	35.5	37.3	68.9	73.6
Alta (14 y más)	73.0	75.4	62.5	68.6	85.3	86.1	69.4	59.2	57.4	53.1	77.0	75.8	40.5	48.1	60.3	66.3	89.3	92.0
Pensionados/Pob. 65+																		
Baja (0-8 años)	85.7	91.9	17.6	20.2	59.0	64.1	7.3	12.2	49.0	74.2	32.4	67.2	18.2	47.4	9.8	10.5	87.5	88.6
Media (9-13 años)	78.8	83.7	47.0	53.7	64.2	62.6	57.3	34.7	51.4	65.6	69.6	75.5	52.4	46.9	39.0	18.5	80.6	81.4
Alta (14 y más)	78.8	84.0	63.1	72.7	83.2	76.7	64.8	41.5	58.0	70.8	89.1	86.1	70.3	70.9	83.7	46.9	85.0	86.1

NOTA: El procesamiento de las encuestas se hizo siguiendo las guías del BID SIM y con algunas aclaraciones, pero es posible que haya estimados que no se ajusten por completo a la metodología.

<sup>a</sup> PEA entre 15 y 64 años. <sup>b</sup> Independientes cubiertos como porcentaje del total de independientes. <sup>c</sup> Que reciben pensiones contributivas y no contributivas.

Fuente: Elaboración propia basada en cifras del BID SIMS, visitado en abril 2017,

<http://www.iadb.org/en/databases/sims/sims-labor-markets-and-social-security-information-system.20137.html>.

Ver Anexo 4.

**ANEXO 2: Cobertura Basada en Encuestas de Protección Social en Cuatro Países, 2012-2015**

<b>Cobertura (%)</b>	<b>Chile 2015</b>	<b>Colombia 2012</b>	<b>El Salvador 2013</b>	<b>Uruguay 2013</b>
<b>General</b>				
Contribuyentes/PEA	71.3	34.3	25.9	70.3
Independientes	18.0	9.1	1.0	31.9
Pensionados/Pob. 65+	90.4	21.5	18.0	88.6
<b>Género</b>				
Contribuyentes/PEA				
Hombre	71.7	34.8	27.3	71.3
Mujer	70.8	32.9	24.0	69.3
Pensionados/Pob. 65+				
Hombre	89.1	23.4	23.1	88.0
Mujer	91.6	19.1	14.3	89.0
<b>Tamaño de empresa</b>				
1	n/d	5.4	1.1	32.6
2 a 19	n/d	24.9	22.9	68.3
20 a 99	n/d	76.0	62.2	92.7
100 y más	n/d	89.9	65.9	96.6
<b>Tipo de empleador</b>				
Público	88.7	91.6	n/d	96.5
Privado	69.1	30.3	n/d	64.8
<b>Ingreso hogar/PEA</b>				
Quintil 1	53.0	15.8	1.6	37.9
Quintil 2	72.3	7.4	8.4	58.8
Quintil 3	75.0	33.9	27.7	72.0
Quintil 4	78.4	42.3	32.4	79.0
Quintil 5	81.6	57.1	49.4	86.7
<b>Educación</b>				
Contribuyentes/PEA				
Baja (0-8 años)	57.0	16.7	10.0	54.3
Media (9-13 años)	73.4	42.9	38.8	73.0
Alta (14 y más)	80.6	68.6	67.3	89.2
Pensionados/Pob. 65+				
Baja (0-8 años)	91.4	15.9	12.5	90.4
Media (9-13 años)	86.7	41.2	52.7	84.3
Alta (14 y más)	85.8	56.5	81.3	85.1

Fuentes: Encuestas de protección social EPS, 2012, 2013, 2015 (Anexo 5).

**ANEXO 3-A. Perfil de Chile, Circa 2015**

<b>Características</b>	<b>% en cifras</b>	<b>Características</b>	<b>% en cifras</b>
Modelo de reforma substitutivo se cierra el sistema público		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's)	
Asegurados en pilar privado	65,7	Independientes	23,3
Asegurados resto pilar público	0,5	Naturaleza	Obligatoria gradual
Informalidad/PEA ocupada	26,6	% del total	18,0
Independientes/PEA ocupada	14,1	Subsidio fiscal a bajo ingreso	No
Desempleo nacional	6,6	Empleadas domésticas	Obligatoria
<b>Cobertura</b>		% del total	50,0
Contribuyentes/PEA		Empleados microempresas	Obligatoria
Cifras administrativas	62,4	% del total	60,0
Encuesta de hogares	65,7	Trabajadores agrícolas	Obligatoria
Género		% del total	67,2
Hombres	67,4	Familiares no remunerados	Voluntario
Mujeres	54,3	% del total	1,0
Residencia		<b>Cobertura pensionados/pob.65+</b>	
Rural	56,1	Cifras administrativas	74,5
Urbana	67,0	Pensiones contributivas	29,5
Tamaño empresa		No contributivas	45,0
Pequeña	35,5	Encuestas de hogares (total)	90,6
Mediana	82,4	Por pensiones contributivas	61,7
Grande	90,8	Por no contributivas	28,9
Ingreso del hogar		Género	
Quintil 1	46,5	Hombre	90,0
Quintil 2	61,4	Mujer	90,3
Quintil 3	65,3	Residencia	
Quintil 4	72,1	Rural	93,6
Quintil 5	78,0	Urbana	89,5
Educación (edades)		Educación (edades)	
0-8	50,3	0-8	91,9
9-13	65,4	9-13	83,7
14 y más	75,4	14 y más	84,0
Encuesta protección social	71,3	Encuestas de protección social	
Género		Género	
Hombres	71,7	Hombres	89,1
Mujeres	70,8	Mujeres	91,6
Tipo de empleo		Educación (edades)	
Público	88,7	0-8	91,4
Privado	69,1	9-13	86,7
Ingreso del hogar		14 y más	85,8
Quintil 1	40,7	Incidencia pobreza población	7,8
Quintil 2	80,8	Pensión no contributiva	Focalizada
Quintil 3	78,0	Relación con la contributiva	n/d
Quintil 4	82,2	Coordinación entre pensiones	Sí
Quintil 5	87,0	Afiliados que contribuyen	55,5
Educación (edades)		Recaudación	Descentralizada
0-8	57,1	Incumplimiento (asalariados)	18%
9-13	73,4		
14 y más	80,6		

Fuentes: Anexos 1, 2 y texto.

**ANEXO 3-B. Perfil de Colombia, Circa 2015**

<b>Características</b>	<b>% en cifras</b>	<b>Características</b>	<b>% en cifras</b>
Modelo reforma paralelo (sistemas privado y público)		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's) Independientes	
Asegurados en sistema privado	24.4	Naturaleza	Voluntaria
Asegurados en sistema público	9.0	% del total	11.6
Informalidad/PEA ocupada	52.3	Subsidio fiscal a bajo ingreso	No
Independientes/PEA ocupada	38.8	Empleadas domésticas	Obligatoria
Desempleo nacional	8.9	% del total	31.0
<b>Cobertura</b>		Asalariados microempresas	Voluntaria
Contribuyentes/PEA		% del total	14.1
Cifras administrativas	33.4	Trabajadores agrícolas	n/d
Encuesta de hogares (2015)	34.2	% del total	n/d
Género		Familiares no remunerados	n/d
Hombres	35.3	% del total	n/d
Mujeres	32.8	<b>Cobertura pensionados/pob.65+</b>	
Residencia		Cifras administrativas	23.0
Rural	12.4	Pensiones contributivas	13.9
Urbana	39.6	No contributivas	9.1
Tamaño empresa		Encuestas de hogares (total)	27.2
Pequeña	9.6	Por pensiones contributivas	27.2
Mediana	57.0	Por no contributivas	0.0 <sup>a</sup>
Grande	93.2	Género	
Ingreso del hogar		Hombre	32.6
Quintil 1	5.7	Mujer	22.7
Quintil 2	20.7	Residencia	
Quintil 3	27.8	Rural	7.8
Quintil 4	42.2	Urbana	32.8
Quintil 5	56.9	Educación (edades)	
Educación (edades)		0-8	20.2
0-8	14.1	9-13	53.7
9-13	37.5	14 y más	72.7
14 y más	68.6	Encuesta protección social (2012)	21.5
Encuesta protección social (2012)	34.3	Género	
Género		Hombres	23.4
Hombres	34.8	Mujeres	19.1
Tipo de empleo		Educación (edades)	
Público	91.6	0-8	15.9
Privado	30.3	9-13	41.2
Tamaño de la empresa		14 y más	56.5
1	5.4	Incidencia pobreza población	28.6
2-19	24.9	Pensión no contributiva	Focalizada
20-99	76.0	Relación con la contributiva	n/d
100 y más	89.9	Coordinación entre pensiones	No
Ingreso del hogar		Afiliados que contribuyen	43.5
Quintil 1	15.8	Recaudación	Centralizada
Quintil 2	7.4	Incumplimiento	30.0 <sup>b</sup>
Quintil 3	33.9		
Quintil 4	42.2		
Quintil 5	57.1		
Educación (edades)			
0-8	16.7		
9-13	42.9		
14 y más	68.6		

<sup>a</sup> No hay desglose. <sup>b</sup> Cifras de 2010, entre la recaudación debida y efectivamente cobrada. Fuentes: Anexos 1, 2 y texto.



**ANEXO 3-C. Perfil de Costa Rica, Circa 2015**

<b>Características</b>	<b>% en cifras</b>	<b>Características</b>	<b>% en cifras</b>
Modelo de reforma: mixto, todos los asegurados en los dos pilares		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's)	
Asegurados en pilar público	64,1	Independientes	
Asegurados en pilar público	64,1	Naturaleza	Obligatoria
Informalidad/PEA ocupada	32,9	% del total	47,7
Independientes/PEA ocupada	14,6	Subsidio fiscal a bajo ingreso	Sí
Desempleo nacional	9,5	Empleadas domésticas	Obligatoria
<b>Cobertura</b>		% del total	31,0
Contribuyentes/PEA		Empleados microempresas	Obligatoria
Cifras administrativas	64,1	% del total	43,1%
Encuesta protección social	No	Trabajadores agrícolas	Obligatorio (asalariados)
Encuesta de hogares (2015)	65,7	% del total	63,0
Género		Familiares no remunerados	Voluntario
Hombres	70,9	% del total	16%
Mujeres	58,0	<b>Cobertura</b> pensionados/pob.65+	
Directas <sup>a</sup>	29,7	Cifras administrativas	59,8
Indirectas <sup>a</sup>	45,4	Por pensiones contributivas	44,5
Residencia		Por no contributivas	15,3
Rural	58,7	Encuestas de hogares	65,3
Urbana	68,0	Por pensiones contributivas	45,6
Tamaño empresa		Por no contributivas	19,7
Pequeña	44,0	Género	
Mediana	80,5	Hombres	72,0
Grande	94,8	Mujeres	59,3
Tipo de empleador		Residencia	
Público	99,0	Rural	62,1
Privado	77,0	Urbana	66,3
Ingreso del hogar		Educación (edades)	
Quintil 1	41,6	0-8	64,1
Quintil 2	60,7	9-13	62,6
Quintil 3	63,5	14 y más	76,7
Quintil 4	71,2	Incidencia pobreza población	18,6
Quintil 5	81,1	Pensión no contributiva	Focalizada
Educación (edades)		Contributiva promedio/no contr.	3 veces
0-8	50,3	Coordinación entre pensiones	Sí
9-13	65,4	Afiliados que contribuyen	61,2
14 y más	75,4	Recaudación	Centralizada
		Incumplimiento	n/d

<sup>a</sup> Basado en cifras administrativas. Fuentes: Anexo 1 y texto.

**ANEXO 3-D. Perfil de El Salvador, Circa 2015**

<b>Características</b>	<b>% en cifras</b>	<b>Características</b>	<b>% en cifras</b>
Modelo de reforma substitutivo cierra sistema público		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's)	
Asegurados en sistema privado	24.2	Independientes	
Asegurados resto sistema público	1.0	Naturaleza	Voluntaria
Informalidad/PEA ocupada	26.6	% del total	0.7
Independientes/PEA ocupada	14.1	Subsidio fiscal a bajo ingreso	No
Desempleo nacional	7.0	Empleadas domésticas	Voluntaria
<b>Cobertura</b>		% del total	2.8
Contribuyentes/PEA		Asalariados microempresas	Voluntaria
Cifras administrativas	25.2	% del total	5.9
Encuesta de hogares	28.2	Trabajadores en granjas grandes	Obligatoria
Género		% del total	12.2
Hombres	29.0	Familiares no remunerados	n/d
Mujeres	27.0	% del total	n/d
Residencia		<b>Cobertura pensionados/pob.65+</b>	
Rural	13.5	Cifras administrativas	18.1
Urbana	35.6	Pensiones contributivas	15.9
Tamaño empresa		No contributivas	2.2
Pequeña	4.8	Encuestas de hogares (total)	16.2
Mediana	45.6	Por pensiones contributivas	10.5
Grande	80.7	Por no contributivas	5.7
Ingreso del hogar		Género	
Quintil 1	7.9	Hombre	20.3
Quintil 2	23.4	Mujer	12.8
Quintil 3	25.3	Residencia	
Quintil 4	32.3	Rural	12.3
Quintil 5	45.6	Urbana	18.3
Educación (edades)		Educación (edades)	
0-8	10.8	0-8	12.2
9-13	36.8	9-13	34.7
14 y más	59.2	14 y más	41.5
Encuesta protección social (2012)	25.9	Encuesta protección social (2012)	18.0
Género		Género	
Hombres	27.3	Hombres	23.1
Mujeres	24.0	Mujeres	14.3
Tamaño de la empresa		Educación (edades)	
1	1.1	0-8	12.5
2-19	22.9	9-13	52.7
20-99	62.2	14 y más	81.3
100 y más	65.9	Incidencia pobreza población	41.6
Ingreso del hogar		Pensión no contributiva	Focalizada
Quintil 1	1.6	Mínima contributiva/ no contribut.	3 veces
Quintil 2	8.4	Coordinación entre pensiones	No
Quintil 3	27.7	Afiliados que contribuyen	24.1
Quintil 4	32.4	Recaudación	Descentralizada
Quintil 5	49.4	Incumplimiento (asalariados)	42.0
Educación (edades)			
0-8	10.0		
9-13	38.8		
14 y más	67.3		

Fuentes: Anexos 1, 2 y texto.

Características	% en cifras	Características	% en cifras
Modelo de reforma substitutivo cierre total del sistema público		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's)	
Asegurados en sistema privado	40.3	Independientes	Varía
Asegurados en pilar público	0.0	Naturaleza	0.7
Informalidad/PEA ocupada	34.4	% del total	No
Independientes/PEA ocupada	12.7	Subsidio fiscal a bajo ingreso	Voluntaria
Desempleo nacional	4.0	Empleadas domésticas	1.5
<b>Cobertura</b>		% del total	Voluntaria
Contribuyentes/PEA		Empleados microempresas	9.9
Cifras administrativas	40.3	% del total	Obligatoria (asalariados)
Encuesta protección social	No	Trabajadores agrícolas	9.4
Encuesta de hogares (2014)	30.9	% del total	n/d
Género		Familiares no remunerados	n/d
Hombres	31.7	% del total	n/d
Mujeres	29.7	<b>Cobertura</b> pensionados/pob.65+	
Residencia		Cifras administrativas	n/d
Rural	12.3	Por pensiones contributivas	n/d
Urbana	35.9	Por no contributivas	n/d
Tamaño empresa		Encuestas de hogares	73.1 <sup>a</sup>
Pequeña	6.2	Por pensiones contributivas	n/d
Mediana	47.9	Por no contributivas	n/d
Grande	79.6	Género	
Ingreso del hogar		Hombres	76.8
Quintil 1	3.1	Mujeres	69.9
Quintil 2	18.1	Residencia	
Quintil 3	24.7	Rural	80.6
Quintil 4	34.8	Urbana	70.6
Quintil 5	49.1	Educación (edades)	
Educación (edades)		0-8	74.2
0-8	12.6	9-13	65.6
9-13	32.6	14 y más	70.8
14 y más	53.1	Incidencia pobreza población	41.2
		Pensión no contributiva	Focalizada
		Contributiva promedio/no contr.	7 veces <sup>b</sup>
		Coordinación entre pensiones	No
		Afiliados que contribuyen	31.8
		Recaudación	Centralizada
		Incumplimiento	n/d

<sup>a</sup> México reportó 78.5% pero la suma de la distribución sobrepasa al porcentaje debido a duplicidad. <sup>b</sup> Se refiere al IMSS, la proporción en el ISSSTE es 18 veces. Fuentes: Anexo 1 y texto.

Características	% en cifras	Características	% en cifras
Modelo de reforma mixto, pilares privado y público		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's)	
Asegurados en sistema mixto	9.2	Independientes	Varía
Asegurados solo en pilar público	42.3	Naturaleza	9.0
Informalidad/PEA ocupada	29.1	% del total	9.0
Independientes/PEA ocupada	17.6	Subsidio fiscal a bajo ingreso	No
Desempleo nacional	5.5	Empleadas domésticas	n/d
<b>Cobertura</b>		% del total	n/d
Contribuyentes/PEA		Empleados microempresas	n/d
Cifras administrativas	n/d	% del total	n/d
Encuesta protección social	No	Trabajadores agrícolas <sup>a</sup>	
Encuesta de hogares	51.5	% del total	27.0
Género		Familiares no remunerados	n/d
Hombres	50.9	% del total	n/d
Mujeres	52.3	<b>Cobertura</b> pensionados/pob.65+	
Residencia		Cifras administrativas	n/d
Rural	27.9	Por pensiones contributivas	n/d
Urbana	60.5	Por no contributivas	n/d
Tamaño empresa		Encuestas de hogares	71.2
Pequeña	11.7	Por pensiones contributivas	45.5
Mediana	61.3	Por no contributivas	25.7
Grande	92.2	Género	
Ingreso del hogar		Hombres	76.0
Quintil 1	15.8	Mujeres	66.6
Quintil 2	43.2	Residencia	
Quintil 3	49.9	Rural	62.6
Quintil 4	62.4	Urbana	75.7
Quintil 5	70.5	Educación (edades)	
Educación (edades)		0-8	67.2
0-8	27.8	9-13	75.5
9-13	51.8	14 y más	86.1
14 y más	75.8	Incidencia pobreza población	21.4
		Pensión no contributiva	Focalizada
		Mínima contributiva/no contr.	2 veces
		Coordinación entre pensiones	No
		Afiliados que contribuyen	28.7
		Recaudación	Descentralizada
		Incumplimiento	n/d

<sup>a</sup> Siempre que trabajen más de tres meses al año. Fuentes: Anexo 1 y texto.

Características	% en cifras	Características	% en cifras
Modelo de reforma paralelo, sistemas privado y público		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's)	
Asegurados en sistema privado	16.4	Independientes	Voluntaria
Asegurados en el sistema público	10.0	Naturaleza	0.4
Informalidad/PEA ocupada	51.9	% del total	No
Independientes/PEA ocupada	37.3	Subsidio fiscal a bajo ingreso	Obligatoria
Desempleo nacional	6.7	Empleadas domésticas	9.0
<b>Cobertura</b>		% del total	Voluntaria
Contribuyentes/PEA		Empleados microempresas	14.5
Cifras administrativas	26.4	% del total	n/d
Encuesta protección social	No	Trabajadores agrícolas	n/d
Encuesta de hogares	20.3	% del total	n/d
Género		Familiares no remunerados	n/d
Hombres	22.8	% del total	n/d
Mujeres	17.4	<b>Cobertura</b> pensionados/pob.65+	
Residencia		Cifras administrativas	n/d
Rural	4.5	Por pensiones contributivas	n/d
Urbana	25.1	Por no contributivas	n/d
Tamaño empresa		Encuestas de hogares	49.1
Pequeña	1.3	Por pensiones contributivas	26.5
Mediana	23.2	Por no contributivas	22.6
Grande	76.1	Género	
Ingreso del hogar		Hombres	55.1
Quintil 1	0.0	Mujeres	43.8
Quintil 2	4.5	Residencia	
Quintil 3	16.4	Rural	58.9
Quintil 4	23.8	Urbana	45.7
Quintil 5	35.7	Educación (edades)	
Educación (edades)		0-8	47.4
0-8	3.9	9-13	46.9
9-13	17.1	14 y más	70.9
14 y más	48.1	Incidencia pobreza población	22.7
		Pensión no contributiva	Focalizada
		Contributiva promedio/no contr.	545 veces
		Coordinación entre pensiones	No
		Afiliados que contribuyen	42.3
		Recaudación	Descentralizada
		Incumplimiento	45.5 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Cifras de 2010, entre la recaudación debida y efectivamente cobrada. Fuentes: Anexo 1 y texto.

Características	% en cifras	Características	% en cifras
Modelo de reforma substitutivo cierre del sistema público		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's)	
Asegurados en sistema privado	36.9	Independientes	Voluntaria
Asegurados resto sistema público	0.2	Naturaleza	0.0
Informalidad/PEA ocupada	45.4	% del total	No
Independientes/PEA ocupada	33.8	Subsidio fiscal a bajo ingreso	n/d
Desempleo nacional	5.7	Empleadas domésticas	n/d
<b>Cobertura</b>		% del total	n/d
Contribuyentes/PEA		Empleados microempresas	Voluntaria
Cifras administrativas	26.0	% del total	9.9
Encuesta protección social	No	Trabajadores agrícolas	n/d
Encuesta de hogares	37.1	% del total	n/d
Género		Familiares no remunerados	n/d
Hombres	34.4	% del total	n/d
Mujeres	41.4	<b>Cobertura</b> pensionados/pob.65+	
Residencia		Cifras administrativas	26.0
Rural	25.6	Por pensiones contributivas	n/d
Urbana	42.2	Por no contributivas	n/d
Tamaño empresa		Encuestas de hogares	13.1
Pequeña	1.5	Por pensiones contributivas	13.1
Mediana	63.5	Por no contributivas	0.0
Grande	88.5	Género	
Ingreso del hogar		Hombres	17.9
Quintil 1	24.8	Mujeres	8.9
Quintil 2	31.0	Residencia	
Quintil 3	32.8	Rural	5.4
Quintil 4	35.4	Urbana	17.7
Quintil 5	52.3	Educación (edades)	
Educación (edades)		0-8	10.5
0-8	21.9	9-13	18.5
9-13	37.3	14 y más	46.9
14 y más	66.3	Incidencia pobreza población	37.2
		Pensión no contributiva	No
		Contributiva promedio/no contr.	No aplicable
		Coordinación entre pensiones	No
		Afiliados que contribuyen	47.8
		Recaudación	Centralizada
		Incumplimiento	n/d

Fuentes: Anexo 1 y texto.

**ANEXO 3-I. Perfil de Uruguay, Circa 2015**

<b>Características</b>	<b>% en cifras</b>	<b>Características</b>	<b>% en cifras</b>
Modelo de reforma mixto, con dos pilares, queda parte en el sistema público puro		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's) Independientes	
Asegurados en dos pilares	57.7	Naturaleza	Obligatoria
Asegurados pilar público puro	21.3	% del total	45.1
Informalidad/PEA ocupada	33.8	Subsidio fiscal a bajo ingreso	No
Independientes/PEA ocupada	17.7	Empleadas domésticas	Obligatoria
Desempleo nacional	8.0	% del total	62.4
<b>Cobertura</b>		Empleados microempresas	Obligatoria
Contribuyentes/PEA		% del total	45.2
Cifras administrativas	79.0	Trabajadores agrícolas	Obligatoria
Encuesta de hogares (2015)	72.1	% del total	70.3
Género		Familiares no remunerados	Voluntaria
Hombres	72.2	% del total	28.0
Mujeres	72.0	<b>Cobertura</b> pensionados/pob.65+	
Residencia		Cifras administrativas	98.6
Rural	67.5	Pensiones contributivas	92.2
Urbana	72.9	No contributivas	6.4
Tamaño empresa		Encuestas de hogares (total)	86.8
Pequeña	48.6	Por pensiones contributivas	86.8
Mediana	90.4	Por no contributivas	0.0 <sup>a</sup>
Grande	99.2	Género	
Ingreso del hogar		Hombre	87.2
Quintil 1	29.1	Mujer	86.5
Quintil 2	40.9	Residencia	
Quintil 3	68.1	Rural	86.6
Quintil 4	78.8	Urbana	86.8
Quintil 5	89.2	Educación (edades)	
Educación (edades)		0-8	88.6
0-8	56.6	9-13	81.4
9-13	73.6	14 y más	86.1
14 y más	92.0	Encuestas de protección social	88.6
Encuesta protección social (2013)	70.3	Género	
Género		Hombres	88.0
Hombres	71.3	Mujeres	89.0
Mujeres	69.3	Educación (edades)	
Tipo de empleo		0-8	90.4
Público	96.5	9-13	84.3
Privado	64.8	14 y más	85.1
Tamaño de empresa		Incidencia pobreza población	4.4
1	32.6	Pensión no contributiva	Focalizada
2-19	68.3	Relación con la contributiva	n/d
20-99	92.7	Coordinación entre pensiones	Sí
100 y más	96.6	Afiliados que contribuyen	63.8
Ingreso del hogar		Recaudación	Centralizada
Quintil 1	37.9	Incumplimiento	18.0 <sup>b</sup>
Quintil 2	58.8		
Quintil 3	72.0		
Quintil 4	79.0		
Quintil 5	86.7		
Educación (edades)			
0-8	54.3		
9-13	73.0		
14 y más	89.2		

<sup>a</sup>No se desglosa la cobertura no contributiva (6.4% en cifras administrativas). <sup>b</sup>Cotizantes sobre puestos potenciales. Fuentes: Anexos 1 y 2, y texto.



#### ANEXO 4: Fuentes de las Encuestas de Hogares en los Nueve Países 2010 y 2015

País	Nombre de la encuesta	Año	Link
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	2015	<a href="http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/nesi/nesi.php">http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/nesi/nesi.php</a>
Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	2015	<a href="https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/356">https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/356</a>
Costa Rica	Encuesta Nacional de Hogares (ENH)	2015	<a href="http://sistemas.inec.cr/pad4/index.php/catalog/153/get_microdata">http://sistemas.inec.cr/pad4/index.php/catalog/153/get_microdata</a>
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	2015	Se obtuvo base de datos vías electrónica
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	2015	<a href="http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/tradicional/2014/default.html">http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/tradicional/2014/default.html</a>
Panamá	Encuesta de Hogares (EH)	2014	<a href="https://www.contraloria.gob.pa/INEC/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=38&amp;ID_PUBLICACION=607&amp;ID_IDIOMA=1&amp;ID_CATEGORIA=5">https://www.contraloria.gob.pa/INEC/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=38&amp;ID_PUBLICACION=607&amp;ID_IDIOMA=1&amp;ID_CATEGORIA=5</a>
Perú	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)	2015	<a href="http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/">http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/</a>
R. Dominicana	Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHPM)	2013	<a href="http://redatam.one.gob.do/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&amp;MODE=MAIN&amp;BASE=ENH2013&amp;MAIN=WebServerMain.inl">http://redatam.one.gob.do/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&amp;MODE=MAIN&amp;BASE=ENH2013&amp;MAIN=WebServerMain.inl</a>
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	2015	<a href="http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1">http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1</a>

#### ANEXO 5: Fuente de las Encuestas de Protección Social en Cuatro Países, 2012-2015

País	Año	Link
Chile	2015	<a href="http://www.observatorioregional.net/download/base-regional-armonizada-elps/?utm_source=ELPS&amp;utm_campaign=75ef4574f0-">http://www.observatorioregional.net/download/base-regional-armonizada-elps/?utm_source=ELPS&amp;utm_campaign=75ef4574f0-</a>
Colombia	2012	<a href="http://www.observatorioregional.net/download/base-regional-armonizada-elps/?utm_source=ELPS&amp;utm_campaign=75ef4574f0-">http://www.observatorioregional.net/download/base-regional-armonizada-elps/?utm_source=ELPS&amp;utm_campaign=75ef4574f0-</a>
El Salvador	2013	<a href="http://www.observatorioregional.net/download/base-regional-armonizada-elps/?utm_source=ELPS&amp;utm_campaign=75ef4574f0-">EMAIL CAMPAIGN 2017_03_21&amp;utm_medium=email&amp;utm_term=0_b9e00a795c-75ef4574f0-230195981</a>
Uruguay	2015	<a href="http://www.observatorioregional.net/download/base-regional-armonizada-elps/?utm_source=ELPS&amp;utm_campaign=75ef4574f0-">75ef4574f0-230195981</a>

---

## INFORME FOCUS GROUP

**AUTORES: DR. DIEGO VALERO, DR. EDGAR ROBLES Y  
ACTUARIO MANUEL LOZANO**

## ■ ÍNDICE

<u>ÍNDICE</u> .....	79
<u>1. INTRODUCCIÓN</u> .....	80
<u>2. LA REALIZACIÓN DE LOS FOCUS GROUP</u> .....	82
<u>3. SESIONES EN MÉXICO</u> .....	86
<u>4. SESIONES EN URUGUAY</u> .....	90
<u>5. SESIONES EN COLOMBIA</u> .....	95
<u>6. SESIONES EN CHILE</u> .....	101
<u>7. SESIONES EN PANAMÁ</u> .....	107
<u>8. SESIONES EN EL SALVADOR</u> .....	111
<u>9. SESIONES EN REPÚBLICA DOMINICANA</u> .....	115
<u>10. SESIONES EN COSTA RICA</u> .....	119
<u>11. SESIONES EN PERÚ</u> .....	125
<u>12. MATRIZ DE RESULTADOS</u> .....	129
<u>13. CONCLUSIONES COMUNES</u> .....	137
<u>14. ECONOMÍA DEL COMPORTAMIENTO</u> .....	138

## I. INTRODUCCIÓN

**En el primer componente de este proyecto de consultoría se ha puesto de manifiesto la falta de cobertura en la región,** describiéndose las causas y proponiendo medidas para aumentar la cobertura. A continuación, se muestran las conclusiones extraídas de la revisión de la literatura.

**Causas de la baja cobertura.** *Las causas de la baja o estancada cobertura son de dos tipos:*

*a) externas, el grado de informalidad de la fuerza de trabajo, la economía del comportamiento, y el desempleo; y*

*b) internas, el diseño original del sistema y su limitada capacidad para adaptarse a la transformación del mercado laboral y afiliar a los grupos difíciles de incorporar, a más del incumplimiento de obligaciones y aspectos institucionales como la falta de coordinación entre pensiones contributivas y no contributivas.*

*Respecto a las causas externas, se encontró una relación positiva entre la proporción de la PEA formal-asalariada (preponderante en los países más desarrollados) y el nivel de cobertura en los países; y lo opuesto respecto a la PEA informal no asalariada (preponderante en los países menos desarrollados).*

*En cuanto a las causas sistémicas se estudiaron cinco grupos difíciles de incorporar: independientes, empleados domésticos, empleados en microempresas, trabajadores agrícolas y trabajadores familiares no remunerados.*

**Afiliación obligatoria versus voluntaria.** *Aunque se necesita más investigación, la obligatoriedad de la afiliación está positivamente relacionada con el nivel de cobertura, mientras que la voluntariedad exhibe una relación negativa.*

**Diferencias en la cobertura.** *Los hombres tienen mayor cobertura que las mujeres, especialmente entre los pensionados debido a discriminación en el mercado laboral y el sistema. A más alto el ingreso y el nivel educativo de los asegurados, así como el tamaño de la empresa, mayor es la cobertura y viceversa.*

**Incumplimiento de obligaciones.** *Otros factores que inciden negativamente en la cobertura son: evasión, elusión, morosidad y retención de contribuciones por el empleador sin transferirlas a la entidad administradora de las pensiones.*

**Falta de coordinación de las pensiones.** *El programa de pensiones no contributivas está coordinado con el de pensiones contributivas en Chile, Costa Rica y Uruguay (los dos últimos a través de la entidad de seguridad social nacional y el primero a través de un ente público, el Instituto Nacional de Previsión); en los otros seis países es autónomo.*

**Economía del comportamiento.** *La economía del comportamiento trata con los problemas derivados de la dificultad conductual de abordar el aborro y de la escasa formación e información que tienen los ciudadanos. Se constata que éstos adolecen del conocimiento necesario para entender el problema derivado de una insuficiente cobertura y que no disponen, o no entienden, de la información necesaria para abordarlo. No conocen el sistema y por tanto no pueden integrarse voluntaria y conscientemente en él. Los pocos experimentos, muy sencillos, puestos en práctica en la región, dan luz sobre alternativas viables para mejorar la cobertura si se estipulan planes de comunicación personalizados y de bajo costo. La experiencia mundial muestra que la adscripción por defecto es un sistema altamente recomendable para el incremento de la cobertura.*

Una vez realizada esta revisión bibliográfica de este análisis sobre la baja cobertura en la región, **se requiere realizar un diagnóstico más profundo en cada uno de los países miembros para conocer con más detalle las causas de esta falta de cobertura.** Este diagnóstico más profundo se ha realizado a partir de la obtención de datos de corte cualitativo frente a la obtención de datos de corte cuantitativo que ofrecen las encuestas tradicionales.

En este trabajo de campo se ha profundizado en las causas que provocan las bajas tasas de cobertura, pero, sobre todo, en analizar qué hacer para aumentarlas, en concreto, el trabajo de campo se ha dirigido en obtener información relevante sobre:

- ¿hacia dónde reformar?
- ¿cómo se incrementa la cobertura?
- ¿cómo se implementa?, ¿cómo se lleva a cabo?
- ¿cómo lograr que sean exitosas las medidas propuestas?

Una vez realizado el trabajo de campo, **y a modo de resumen de resultados de las sesiones grupales**, es necesario hacer hincapié en lo siguiente:

1. Hay dos motivadores fundamentales para la no cotización, que son la **desconfianza y la desinformación.**
2. Hay otros elementos que se repiten y tienen relevancia, especialmente dos: muchas **empresas mantienen a sus trabajadores en la informalidad** por un ahorro de costos y **los trámites y procesos para formalizarse son complejos y tediosos.**
3. No hay que olvidar un quinto elemento, común también a todos los países, que es la **escasa capacidad de ahorro** por el nivel de los salarios comparado con el nivel de los precios.

## II. LA REALIZACIÓN DE LOS FOCUS GROUP

La metodología que se ha seguido para llevar a cabo estos “*focus group*” se describe a continuación.

En primer lugar, se ha procedido a la selección de los asistentes a las sesiones y se han realizado 4 *focus group* en cada uno de los países, en las capitales, ya que:

1. Concentran a una buena proporción de la población de los países involucrados.
2. Se presume existe una mayor educación financiera y, posiblemente, una mayor propensión a que dichas personas compartan los motivadores y barreras a realizar aportaciones por pensiones.
3. Estudios anteriores realizados por IPSOS<sup>53</sup> para AIOS se han realizado en las capitales, y esto daría continuidad y homogeneidad.

El número de asistentes por cada uno de los *focus group* ha sido de 8 personas. La amplia experiencia y literatura vertida sobre realización de *focus* coincide en este número de participantes. Grupos de más de 8-9 participantes son difíciles de controlar y limitan la oportunidad de cada persona de compartir sus impresiones y observaciones. Además, las dinámicas de grupo cambian cuando los participantes, quieren, pero no son capaces de describir sus experiencias.

La población objetivo serán todas las personas pertenecientes a un grupo que sea susceptible para el aumento de cobertura, y que a efectos del presente estudio se han identificado **2 colectivos: los trabajadores asalariados informales y los trabajadores independientes informales**. Así, se han realizado 2 *focus group* para cada uno de estos colectivos.

Previamente a la realización del proceso de selección de estos dos colectivos, nos dirigimos a los contactos técnicos de cada uno de los países, para que nos indicaran, de forma precisa, qué tipo de trabajadores quedaba encuadrado en cada uno de los colectivos.

Así, de forma genérica, el colectivo de asalariados informales hace referencia a los trabajadores que realizan actividad económica bajo relación de dependencia, pero que no están formalmente registrados, de algún modo, como cotizantes. Respecto al colectivo de cuenta propia informales, y de forma genérica, se refiere a aquel trabajador que realiza actividad económica de forma autónoma o independiente y que no tiene trabajadores a su cargo, y que no realiza aportes a sistemas de pensiones.

En cualquier caso, y para atender a los posibles matices que esta clasificación pudiera tener entre los diferentes países, en el proceso de selección en cada país se tuvo en cuenta todo lo indicado por los contactos técnicos de cada uno de los países.

En este sentido, se han buscado y seleccionado a personas de estos dos colectivos, de niveles socioeconómicos: medio bajo, medio y medio alto, de ambos sexos y de dos segmentos de edad: de 21 a 35 años y de 36 años hasta 5 años antes de acceder a la jubilación. Se han utilizado para medir el nivel socioeconómico deciles de ingresos, en concreto, los participantes se han situado entre los

---

<sup>53</sup> IPSOS ha sido la empresa seleccionada para la selección de los asistentes a cada una de las sesiones realizadas en cada uno de los 9 países, empresa que ya había colaborado previamente con AIOS.

deciles 3, 4 y 5 de los respectivos países. Además, no se ha utilizado únicamente el nivel de ingresos para medir el nivel socioeconómico, sino que se han realizado entrevistas personales a todos los asistentes para determinar, al margen del nivel de ingresos, cuál es su nivel socioeconómico, atendiendo a las características de cada país, como, por ejemplo, tipo de vehículo, electrodomésticos, tipo de vivienda, lugar de vacaciones, etc.

**En lo referente al proceso de reclutamiento, en concreto**, se ha seguido el proceso habitual para un estudio cualitativo de este tipo, y se ha utilizado el denominado como “*same role*”. Atendiendo a las necesidades de este estudio, los participantes han sido seleccionados dentro de un *pool* de personas con una misma característica: trabajadores asalariados informales y trabajadores independientes. Adicionalmente, se ha tenido en cuenta lo siguiente:

1. ¿Quién quiere la información?
2. ¿Qué harán con esa información?
3. ¿A quién quieren oír?
4. Procedimiento de selección
  - a) Guión de preguntas y respuestas para realizar la selección.
  - b) Seguimiento de la selección y contacto

Los criterios de selección han sido lo suficientemente homogéneos para que los resultados puedan ser comparables entre países.

**En segundo lugar**, se ha procedido a diseñar el contenido de cada una de las sesiones y se ha elaborado la correspondiente documentación. El desarrollo de las sesiones de grupo se ha llevado a cabo siguiendo el flujo de una **guía para el desarrollo de las sesiones**, que se desarrolla y explica a continuación, sobre los aspectos específicos de cobertura en pensiones sobre los que se quería indagar, y sobre el cuestionario realizado a los asistentes.

**Por último**, se han desarrollado cada una de las sesiones previstas, atendiendo a lo siguiente:

1. Se ha seguido la “guía para el desarrollo de las sesiones”
2. Se ha dirigido la sesión para obtener información relevante en dos sentidos:
  - a) Causas de las bajas tasas de cobertura
  - b) Posibles medidas para aumentarlas
3. Se ha utilizado la economía del comportamiento en el diseño y desarrollo de las sesiones.
4. En el desarrollo de las sesiones, se han presentado **posibles soluciones para incrementar el Ahorro Voluntario**, y se han analizado e identificado la precepción de los asistentes y los sesgos del comportamiento se han producido.



5. Adicionalmente, se ha tenido la oportunidad de abordar y descubrir nuevas ideas y/o inquietudes que no habían sido tenidas en cuenta previamente en la guía, y que, por tanto, nunca habrían tenido la opción de trasladarse a una encuesta o recopilación de datos cuantitativos.

Las sesiones de grupo, según lo comentado, se llevaron a cabo siguiendo una **guía para el desarrollo de las sesiones**, la cual contiene las preguntas sobre los aspectos específicos de cobertura en pensiones, acerca de los que se quiere profundizar. Las sesiones fueron dirigidas para encontrar la siguiente información relevante:

1. Conocimiento genérico y percepción del ahorro para el retiro.
2. Causas de la baja cobertura del sistema de pensiones en el país.
3. Explorar posibles medidas para aumentarla.

En el desarrollo de las sesiones se presentaron posibles soluciones para incrementar el Ahorro Voluntario, y se analizaron e identificaron también la percepción de los asistentes y los sesgos del comportamiento que pudieran producirse.

En la sección 12 del presente documento se puede encontrar una matriz de resultados resumen que permite tener una visión global de las carencias y necesidades en la región.

A continuación, se muestran las preguntas que han servido de guion para el desarrollo de las sesiones y para obtener la información relevante sobre cobertura anteriormente comentada.

## **PREGUNTAS SESIÓN FOCUS GROUP**

### ***ESTRUCTURA DE LAS PREGUNTAS***

*Las preguntas pueden estructurarse en tres bloques. En el primer bloque se realizan preguntas encaminadas a saber por qué los asistentes no contribuyen formalmente a un sistema de pensiones, explorar un poco cómo ven la vejez y el retiro.*

#### ***BLOQUE 1***

1. *Ninguno de ustedes contribuye formalmente a un sistema de pensiones, ¿por qué?, pero ¿les gustaría? ¿Por qué?*
2. *¿Qué están haciendo actualmente para mantenerse económicamente en su vejez?*
3. *¿Cómo creen que vivirán durante su vejez? ¿Cómo les gustaría vivir durante su vejez? ¿Creen que podrán hacerlo con los recursos que hayan ahorrado u otras fuentes de ingreso que tengan previstas?*

## **BLOQUE 2**

*Tras el bloque 1 y después de haber comentado qué implicaciones tiene contribuir formalmente a un sistema de pensiones, en este bloque se indaga más en por qué hay tanta gente que no contribuye.*

- 4. En su opinión, ¿por qué existen en el país tantas personas que no contribuyen formalmente para sus pensiones?*
- 5. ¿Qué consideran que les ayudaría a contribuir formalmente para sus pensiones?*
- 6. ¿Consideran que contribuir formalmente para las pensiones es fácil?*
- 7. ¿Saben qué opciones existen para ahorrar para el retiro? ¿Cuáles conocen?*

## **BLOQUE 3**

*Después de indagar en las causas de por qué no se cotiza formalmente por pensiones, en este bloque se indaga sobre posibles medidas a llevar a cabo que podrían fomentar a cotizar formalmente.*

- 8. ¿Qué harían ustedes para que las personas ahorraran un pequeño importe para su jubilación?*
- 9. ¿Consideran que les facilitaría ahorrar tener una opción en la que automáticamente le descontaran de su cuenta de banco o cuando realiza el pago de algún servicio un monto que fuera directo a una cuenta de ahorro para el retiro?*
- 10. ¿Si por cada 10 pesos que ahorraran para el retiro, les dieran un boleto para participar en una lotería de 1,000, ¿qué importe estaría dispuesto a aportar?*
- 11. A. Si le plantearan un sistema donde su empleador le aporta a un sistema de Ahorro Voluntario para el Retiro cada vez que usted aporte, es decir, si usted aporta 100 su empleador le aporta 100 ¿qué importe estaría dispuesto a aportar? (matching contributions). Pregunta para asalariados.*  
  
*B. Si le plantearan un sistema donde el estado le aporta a un sistema de Ahorro Voluntario para el Retiro (AVP) cada vez que usted aporte, es decir, si usted aporta 100 el estado le aporta 100 ¿qué importe estaría dispuesto a aportar? Pregunta para trabajadores independientes.*

A continuación, se ofrece un informe de las sesiones realizadas en cada uno de los países.

La información obtenida en las 4 sesiones realizadas en el país se presenta de acuerdo con los 3 bloques de preguntas antes señaladas.

**BLOQUE 1:** Preguntas orientadas a saber por qué los asistentes no contribuyen formalmente y a explorar brevemente cómo ven la vejez y el retiro.

**BLOQUE 2:** Preguntas orientadas a saber por qué existen tantas personas en el país que no contribuyen formalmente para sus pensiones y qué ayudaría a que lo hicieran.

**BLOQUE 3:** Preguntas orientadas a indagar sobre las respuestas que tendrían diversos incentivos o medidas, que podrían llevarse a cabo para fomentar cotizar formalmente.

### III.SESIONES EN MÉXICO

La información obtenida en las 4 sesiones realizadas en el país se presenta de acuerdo con los 3 bloques de preguntas antes señaladas.

#### BLOQUE 1:

- En general, **no aportan por un tema económico**, tienen muchos gastos y prefieren dedicar lo poco que les sobra a los hijos, a la educación o a una casa. La amplia mayoría coincide en que tienen una visión a corto plazo, falta una cultura financiera.
- Entre los cuenta propia más jóvenes, el tema económico también es importante, pero se hace hincapié principalmente en la **desinformación**. De hecho, casi ninguno de los jóvenes sabía que se podía aportar voluntariamente. A gran parte de estos cuenta propia o no les interesa el tema, o no lo conocen. Los que ahorran o piensan ahorrar prefieren los bancos, ya que cuentan con más información de ellos. La desinformación y el desconocimiento también está presente entre los mayores de 35 años, aunque la mayoría de este colectivo sí sabía que se podían realizar aportaciones voluntarias a pesar de no contribuir formalmente al sistema de pensiones.
- La gran parte de empleados por cuenta propia mayores de 35 años coinciden en que no cotizan porque **el empleador no quiere**, y a la hora de hacerlo voluntariamente siempre priorizan otros gastos.
- Además, los trámites son horribles, tanto para realizar aportaciones como para el cobro de pensiones, y **las pensiones que se pagan son muy bajas**.
- Muchos de los asistentes destacan en que no es atractivo cotizar formalmente en las AFORES porque no se está vendiendo de forma correcta, informando de saldos y de rendimientos, y, por tanto, es más atractivo la inversión en otros instrumentos, principalmente inmuebles. Además, los cuenta propia más jóvenes se quejan de las ventajas de los asalariados respecto a ellos.
- La gran mayoría coincide en que existe un trabajo pendiente del sistema (AFORES Y CONSAR) para realizar una buena información que motive a ahorrar y generar confianza.
- Además, gran parte de los asistentes, y en especial los mayores de 35 años, coinciden en **la barrera que supone la falta de liquidez** a la hora de tomar la decisión sobre contribuir por pensiones. Están todos de acuerdo en que, frente a emergencias, deberían poder disponer de un dinero que es suyo. En algunos casos, hacen que sea preferible el ahorro en cuentas bancarias.
- La mayoría de los mayores de 35 años muestra una **gran desconfianza en el sistema** y creen que nunca llegarán a retirar los recursos ahorrados, por tanto, es mejor destinar los ahorros a los hijos, a la educación, y en el caso de los cuenta propia, a su negocio.

- **En general, nadie está ahorrando para la vejez**, principalmente porque los jóvenes no se visualizan en la vejez, pero coinciden en que con lo que tienen ahorrado no vivirían bien. Nadie se visualiza cobrando una pensión de una AFORE. Entienden, sobre todo los más jóvenes, que es complicado ahorrar en algo que no sabes si lo vas a retirar, y en caso de que pudieras, tampoco saben qué pasaría con el dinero tras el fallecimiento. Además, algunos citan la gran ventaja de la liquidez de las cuentas bancarias sobre las AFORE.

Los mayores de 35 años, que sí han pensado más en su vejez, coinciden en lo preocupante que son las bajas pensiones, por lo que tendrán recursos insuficientes para la vejez. El ahorro muchas veces lo ven orientado a la educación de los hijos más que para la edad adulta mayor. Además, se valora mucho más un seguro médico que el ahorro para la vejez. Estas opciones de ahorro las ven más productivas que los sistemas de pensiones. Eso también va ligado con **la desconfianza en el sistema de pensiones**. Les ofrece más seguridad un negocio propio que una AFORE.

- También, en su mayoría, coinciden en que sólo se aporta al sistema de pensiones cuando es de manera obligatoria, porque hay desconfianza y porque se priorizan otras necesidades. Además, las altas comisiones también desincentivan.

## **BLOQUE 2:**

- En general, **existe una gran desconfianza** en el sistema de pensiones y en los bancos, lo que es más latente en los mayores de 35 años. Existe un gran problema de credibilidad
- Todos los asistentes coinciden en que **existe mucha desinformación**, y que ayudaría mucho a fomentar el ahorro que se diera una información básica y bien manejada. Se necesita saber qué hace la AFORE con tu dinero, les gustaría tener esa información. Unido a esta falta de información, los cuenta propia jóvenes muestran una clara falta de interés o inquietud, en parte, según ellos porque tampoco conocen o están bien informados.
- En general, coinciden en que la falta de dinero influye enormemente la capacidad de ahorro, una mejora salarial en el país ayudaría a incrementar las cotizaciones.
- Gran parte de los asistentes coincide en que la falta de liquidez hace que muchas personas no contribuyan formalmente para sus pensiones.
- La mayoría de asistentes destacan en que mayores rendimientos fomentaría mayores aportes, y que además, pase lo que pase, siempre ganan los bancos, mientras que los ahorradores se ven perjudicados
- Casi todos los asistentes coinciden en que ayudaría mucho a aumentar las aportaciones voluntarias **la simplificación administrativa a la hora de realizarlas**.
- La mayoría de los asistentes coincide que sería necesaria una información clara, que hubiera más supuestos de liquidez y que tuvieran la confianza de que van a cobrar una pensión, al fin y al cabo es su dinero. Todo esto ayudaría mucho a contribuir formalmente.

- Algunos asistentes están de acuerdo que es fácil contribuir en un plan de pensiones, aunque indican que cierta educación financiera no vendría mal. Por el contrario, otros asistentes indican que es complicado debido a la cantidad de trámites que hay que realizar y el tiempo que toma hacerlos.

### **BLOQUE 3:**

- En general, se comenta que una buena campaña de información (comerciales) por parte de las AFORES sería muy útil. Algún asistente equipararía estas campañas a las realizadas por las compañías de telefonía. Coinciden en que hay que informar y debería ser con algo que esté al alcance de todos, como la TV.
- También, una parte de los asistentes proponía incentivar adecuadamente a los ejecutivos de las AFORES que se encargan de afiliar, y utilizan como ejemplo la “agresividad” en la venta de tarjetas de crédito.
- La mayoría de asistentes incide en la importancia de concienciar a las personas, y que esto se debería de tratar haciendo ver la importancia de tener una AFORE y los beneficios de aportar; además, indican que sería necesario que la información fuera sencilla.
- Algunos de los asalariados mayores de 35 años mencionan la creación de una *guía de pasos a seguir para pensionarse*, y la necesidad del testimonio positivo de que gente que ya haya cobrado. Todo esto incentivaría a cotizar por la vía de generar confianza.
- Los cuenta propia más jóvenes mencionan que un buen incentivo sería que un familiar pudiera heredar todo lo aportado por pensiones.
- Los cuenta propia mayores de 35 años mencionan como incentivos, información sobre los beneficios de ahorrar, facilidades para ahorrar y que las comisiones no se cobre sobre lo aportado, que el total aportado nunca disminuya.

### **En lo referente a los descuentos automáticos:**

- La opción de ahorrar automáticamente, a través de una cuenta bancaria se percibe como una buena idea, ya que te obligan a aportar, e indican que sería más útil realizarlo a través de tarjeta de crédito. La mayoría opina que también, este **descuento automático funcionaría en el pago de un servicio**: recarga de celular, pero siempre que se informe automáticamente y que la medida sea bien publicitada. Añaden que para que esta medida fuera efectiva se necesitaría una comunicación inmediata de lo aportado, de lo acumulado, de lo ganado. Algunos asistentes mencionan que pudiera ser un problema la irregularidad de ingresos de los cuenta propia. También mencionan, algunos de los asistentes, además de la recarga del celular, los cajeros automáticos, en forma similar a como funcionan las donaciones.

### **En lo referente a otros incentivos:**

- Un incentivo como el del boleto de la lotería, funcionaría, según algunos, debido a que es un premio a ahorrar. Otros, sólo le darían validez si el premio les motivara realmente, y mencionan, sobre todo los cuenta propia, un seguro médico. **Descuentos de buen pagador**. Todos coinciden en la “inmediatez” del obsequio o promoción para que el incentivo sea creíble, y proponen premios escalados en función de objetivos de aportes.

También indican otros incentivos más próximos e inmediatos: tarjetas que acumulen puntos en función de aportes, incentivos a la continuidad de aportaciones, entradas a conciertos.

- Algunos asistentes mencionan como incentivos, aportes ligados a un seguro de salud.

**En lo referente al *matching contributions***

- En general, **esta iniciativa se acoge con entusiasmo**. Algunos aportarían el máximo si pudieran, y la mayoría lo ve como un premio, como un incentivo de los comentados anteriormente.

## IV.SESIONES EN URUGUAY

### BLOQUE 1:

- Entre los participantes, en general, existe un descontento con **el sistema, lo consideran ineficiente e ineficaz**. Comentan que no vale la pena cotizar a un sistema de reparto donde las pensiones son tan bajas que los jubilados no pueden vivir de ella, aunque hayan contribuido toda su vida al BPS (Banco Previsión Social); donde no existe una equidad en el coste/beneficio, las pensiones no son proporcionales con lo que se aportó. El descontento se manifiesta, en mayor proporción, entre los participantes más jóvenes.

En general, no aportan porque consideran que **no aporta mucho**. En su mayoría los asalariados prefieren cobrar “en negro”<sup>54</sup> pues así tienen más dinero. Aunque también, coinciden, en que se da la situación que es la empresa la que no te permite cotizar; sólo ofrece el trabajo pagando “en negro”. Dentro de los asalariados mayores de treinta y cinco años existe mayor voluntad de aportar, pero se encuentran con la barrera que ponen los **empleadores, que sólo ofrecen trabajo bajo la condición de “no aportar”**. En cambio, los asalariados más jóvenes creen que existe una especie de simbiosis entre el trabajador y el empleado, creen que ambos se benefician de la informalidad del empleo. Sienten que pierden el dinero al cotizar, que por más que cotices, y por más temprano que empieces a cotizar, la pensión seguirá siendo muy baja, prefieren disfrutar ese dinero ahora: *“que si fuera algo suyo quizás aportarían más”*.

Los asalariados más jóvenes comentan que la falta de cobertura médica es uno de los inconvenientes a pensar a la hora de trabajar en negro.

- Existe, en general, **un desconocimiento sobre el sistema del plan de pensiones**. No se habla del Régimen Mixto a pesar de tener más de 10 años en vigor. No se plantea ninguna cuestión a esta “nueva” forma de jubilarse, no se valora ni se cuestiona. Se desconoce o no se plantean nada sobre la actualidad del sistema mixto. Los pormenores sobre las cotizaciones no los tienen claros.

En general no están informados de las posibilidades que existen de ahorrar para la vejez. Solo los asalariados mayores de treinta y cinco años comentan que **existe mucha desinformación**: comentan que hay muchas personas que no tienen información, además los que tienen poco capital no obtienen una buena asesoría para invertir lo poco que pueden ahorrar.

Entre los más jóvenes, solo los trabajadores independientes hablaron de manera directa, pero sin profundizar sobre este tema. Dicen que puede que existan personas que tienen capacidad de ahorrar, pero no tienen la información de las opciones. No han visto ninguna campaña de concienciación. Independientemente de todo esto, no se refleja claramente en las sesiones que esto sea por falta de formación, o por poco acceso a la información; entre los más jóvenes quizás esté causado simplemente por desinterés.

- A menudo, en las sesiones, se plantean razones basándose y pensando en el sistema de reparto. Los asalariados mayores de treinta y cinco años, no obstante, comentan que la

---

<sup>54</sup> Expresión utilizada para el cobro desde la informalidad laboral, sin declararlo y sin sujeción impositiva.



desconfianza que les genera las AFAPs es una “razón de no cotizar”. Se dice que **no se fían de que al final puedan cobrar lo ahorrado** y en general desconfían por la mala imagen de las empresas gestoras de los planes de pensiones y sus campañas de captación. En relación con esto, los asalariados mayores de treinta y cinco años comentan, sin profundizar, que creen que los aportes los cobra el BPS y es él que distribuye la parte que le corresponden a las AFAPs. Los más jóvenes comentan el tema de desconfianza a un nivel mayor, no sólo desconfían del gobierno sino también en la solidez de la economía, piensan que el país está prácticamente quebrado y no se fía del mercado bancario uruguayo, con el tema de la crisis del “corralito”.<sup>55</sup>

- Los asalariados en general tienen mayor disposición a aportar que los trabajadores independientes. A la mayoría de los asalariados mayores de treinta y cinco años **les gustaría aportar al sistema de pensiones**, pero si aportan no podrían llegar a fin de mes. La **capacidad de ahorro es pequeña** ya que la relación ingreso/gastos no le permite el ahorro.

En general, la incapacidad de ahorrar es una razón común entre los participantes, esta es más evidente en los trabajadores independientes pues comentan tener ingresos muy pequeños que no les da para cubrir gastos del día a día y ahorrar. Además, sus ingresos provienen de trabajos eventuales, por lo tanto, no tienen un ingreso fijo como los asalariados. Comentan que una de las razones por las cuales ellos no cotizan, en algunos casos no es una cuestión de prioridades sino de incerteza que les detiene; el miedo a no poder cubrir las cuotas que les imponga el BPS y miedo a las multas e intereses de mora de esas cuotas. Comentan que el sistema está más orientado al empleado.

- **En general, nadie está ahorrando para la vejez.** Los más jóvenes no se han planteado ni se plantean en el futuro ahorrar para la vejez. Los más jóvenes asalariados creen que está condicionado a encontrar un empleo donde aporten. Les preocupa poco porque creen que con lo que se descuenta ahora es para pagar los jubilados de ahora y no se fían de que se les pagará las suyas en el futuro. Los asalariados mayores de treinta y cinco años ahorran para imprevistos, ya que existen una cierta inestabilidad con los puestos de trabajo.
- **En general no existe una visualización positiva de la vejez o no tienen una visión clara de ella**, es decir, la mayoría piensan que son deseos que no tienen claro que se llegue a cumplir: estar tranquilo, cuidar de sus nietos, estabilidad económica, abrir un negocio que les guste, vivir de la herencia de sus padres, vivir de la renta, pescar.

Los que tienen una visión más pesimista son los asalariados mayores de treinta y cinco años, están de acuerdo en que las cosas que quieren hacer en la vejez son como ideales, que son más bien sueños, pues al no poder ahorrar son cosas que al final no se podrán hacer realidad. Sin aportar al sistema y sin poder ahorrar no se podrá estar bien en la vejez.

---

<sup>55</sup> Hace referencia a la crisis en Uruguay y a las restricciones de libre disposición de dinero en efectivo de cuentas bancarias.

Algunos piensan, además, que cuando lleguen a la edad de jubilación (que les parece muy tarde) tendrán que trabajar para poder llegar a fin de mes, igualmente los trabajadores independientes de la misma edad piensan que seguirán trabajando, pero de una forma más tranquila. Igualmente, los trabajadores independientes más jóvenes tienen la misma visión pesimista de la vejez, agregan que existe mucha diferencia social, que quizás *“esto de las pensiones es más para titulados”*.

## BLOQUE 2:

- Cuando se pregunta sobre porque existen tantas personas que no cotizan, se reflejan tres razones comunes en las cuatro sesiones: poca capacidad de ahorro por bajos sueldos, muchas cotizaciones y muy caras versus pensiones muy bajas y la desconfianza y descontento con el sistema.
- **La desconfianza y el descontento** en el sistema de pensiones: son recurrentes los comentarios sobre personas conocidas que no están conforme con sus pensiones o que nunca llegaron a cobrarlas. Comentarios de que las cuotas son muchas y muy caras, que el sistema solidario no les devuelve una parte equitativa de lo aportado; vuelve a salir el comentario de la relación coste/beneficio que les desmotiva. En el grupo de los asalariados mayores de treinta y cinco años es común la sensación de que el sistema tiene muchos fallos y desventajas. Es donde se hace el comentario más específico sobre la reforma de la ley de pensiones: en esta sesión todos los participantes no desean llegar a la vejez y estar desprotegidos, pero la mayoría están de acuerdo que hubo grupos de edad que se quedaron desprotegidos cuando se implantó la reforma. Comentan que existe un descontento, y que las personas que cotizan, no lo harían si no fuera obligatorio.
- **Capacidad de ahorro:** se ha comentado que se ha cambiado la cultura del ahorro por la cultura del consumo. En general, se comenta que una de las razones es que, al tener sueldos tan bajos con los que apenas se cubren los gastos, no se tiene la capacidad de ahorrar y tampoco la capacidad de pagar los aportes elevados y al final el trabajador opta por no cotizar, que si se tiene hijos a cargo, con estos sueldos bajos, disminuye aún más la capacidad de ahorro, en este caso en realidad se habla más bien de la incapacidad de ahorrar.
- En respuesta a qué ayudaría a que las personas en Uruguay contribuyan formalmente para las pensiones, se hace hincapié en los problemas: desconfianza, descontento, desinformación, incapacidad de ahorro.
  1. En general, coinciden en que **la capacidad de ahorro aumentaría teniendo un mejor sueldo:** que se aumentara el sueldo mínimo y también ayudaría mucho **bajar el aporte**, que, si no se aumenta el sueldo, que como mínimo bajen las cuantías de las aportaciones.
  2. Los asalariados mayores de treinta y cinco años destacan la **necesidad de que “te enseñen y te informen”** sobre el sistema de pensiones. Los trabajadores independientes más jóvenes comentan que quizás se necesita que alguien se les acerque y les plantee algún plan interesante, pues nadie se ha acercado a ellos, pero reconocen que tampoco se han ido a informar.

3. **Flexibilidad en el pago de las cuotas** para los trabajadores independientes, que las cuotas vayan en función de los ingresos, que exista unos ingresos mínimos para aportar y si en un mes no se llega pues no se perdona el pago de las cuotas.
  4. Mejorar los controles, inspecciones de trabajos más eficientes, donde haya más controles para que los empresarios no tengan empleados trabajando en negro. “El BPS y el Ministerio de Trabajo no tienen controles eficientes”.
  5. Quizás aumentaría las cotizaciones si las pensiones fueran más altas.
  6. Que realmente recibas lo aportado.
- Los asalariados mayores de treinta y cinco años comentan, en general, que **es fácil contribuir en un plan de pensiones**, los bancos dan todas las facilidades para abrir un plan de pensiones privados. Pero a la hora de invertir en el sector privado, **les detiene la desconfianza en la solidez de los bancos**. En el pasado reciente quebraron varios bancos y sus clientes perdieron sus ahorros, por esto, no están tan dispuestos a la hora de invertir a largo plazo en el sector privado.
  - Además, en general, se percibe una falta de vigilancia por parte del gobierno. Sienten que no hay regulaciones para evitar que los ciudadanos pierdan sus ahorros. Los trabajadores independientes del mismo tramo de edad creen que es fácil para los empleados, pero para el trabajador independiente no es tan fácil.

Los más jóvenes, en general no tienen muchos conocimientos sobre los requisitos. Si eres trabajador independiente, no tienen conocimientos de los detalles básicos de la ley, no saben la pensión, no saben si es fácil o no. Pero los trabajadores independientes más jóvenes suponen que habrá muchos requisitos y tramites que compliquen el proceso.

- Entre los participantes, en general no se concreta mucho sobre si conocen algunas opciones para ahorrar para el retiro. Los asalariados mayores de treinta y cinco años no conocen concretamente ninguna opción privada. En general, aparte de los planes de pensiones del BPS, no se conoce ninguna opción para el ahorrar para la vejez.

Los trabajadores independientes más jóvenes son los que tienen una visión del futuro más pesimista, desconfianza del gobierno y de los bancos. Pero aun así se fían más en la banca pública por el hecho de pertenecer al estado. Solo conocen los planes de ahorro bancarios y el “sistema antiguo”, esconderlo debajo del colchón.

Pero en el transcurso de las sesiones se habla de las ya recurrentes inversiones en el mercado inmobiliario para entrar en el negocio de la renta y así complementar las bajas pensiones y mejorar su economía.

### BLOQUE 3:

- En general, se comenta que la mentalidad del uruguayo es poco ahorradora, y que no gestiona bien la relación ingresos/gastos. Nadie conoce o aporta idea alguna que pueda facilitar el ahorro para el retiro; sin contar las opciones del BPS, no se conoce ninguna opción privada. Conocen las cajas profesionales, las cajas militares como opciones de ahorrar, pero en estas no se puede acceder si no perteneces a esos colectivos.

- Se dice ofrecer algún beneficio adicional por ahorrar, como obtener un mejor interés...
- Si hubiera una entidad independiente que salvaguarde los fondos porque comentan que es cuestión de confianza, ya que el BPS siempre está en déficit y que los bancos tienen ahora una mala imagen después del “corralito”.
- Saber motivar a las personas, capacitarlas, explicarles e informarles.

#### **En lo referente a los descuentos automáticos:**

- A los más jóvenes, en general no les gusta la idea de que se cobre automáticamente, están entre el radicalmente no o los que no entienden el sistema automático de cobro a través de los servicios, no llegan a entender que ese dinero pasará a una cuenta de capitalización, no entienden que ese dinero no se perderá, que irá a una cuenta privada a su nombre, desconfían.
- Entre los asalariados mayores de treinta y cinco años, la opción de ahorrar automáticamente un pequeño importe en cada pago de un recibo **se percibe como una buena idea**. No obstante, vuelve el tema de la desconfianza: cómo se controlaría el descuento y la gestión de los descuentos.

#### **En lo referente a otros incentivos, como participar en una lotería:**

- En general, el incentivo por medio de la lotería lo ven muy raro, no les parece bien. Consideran mejor un incentivo más concreto, más seguro, como aumentar los intereses.

#### **En lo referente al *matching contributions*:**

- Dentro de los asalariados les parece buena esta medida, entre los mayores de treinta y cinco años **se acoge con entusiasmo**, algunos quieren aumentar el aporte del empleador, pero, aun así, mencionan que debe haber una seguridad en este sistema de que se aporte equitativamente. Todos están de acuerdo, a la hora de aportar una cifra en concreto, en aportar un 10% del salario, con la condición de que el empleador aporte igual o más que ellos. Entre los más jóvenes se llegó a concretar cifras, entre \$500 a \$5000 pesos. En esta situación están más que dispuestos a aportar más para percibir una mayor aportación de los empleadores.
- Entre los trabajadores independientes les parece una buena forma de incentivar a que se cotice, si estarían dispuestos a contribuir y aumentar las cotizaciones, pero ve complicado el determinar una cuota pues no hay sueldo fijo.

## V. SESIONES EN COLOMBIA

### BLOQUE 1:

- Uno de los principales motivos esgrimidos para no cotizar es **la incertidumbre laboral**; se comenta que es un poco difícil ahora por la forma de contratación, antes era por contrato indefinido, les garantizaban así un trabajo por mucho tiempo y le metían a un régimen de pensión y ahí se mantenían. Las personas tenían entonces mayor estabilidad laboral, pues duraban 20 a 30 años en la misma empresa y así cotizaba toda su vida y tenía una pensión.

Ahora con las actuales formas de contratación que utilizan las empresas, como los contratos temporales, provoca inestabilidad en los empleos y menos posibilidades de cumplir con los requisitos de jubilación. Están también los casos, entre los asalariados, de las contrataciones por *servicios prestados o por obras y servicios* que no les cubre el plan de pensiones y si se da el caso de que el empleado está interesado en cotizar tendría que cubrir él todos los gastos.

A los trabajadores independientes les parece muy caro el importe, pues deben asumir el cargo del empleador y el cargo del empleado. El trabajador independiente no tiene un ingreso fijo y no tiene la certeza de poder cubrir ese gasto. El aporte es demasiado alto, sobre todo para una persona que gana el mínimo.

- Adicionalmente, la mayoría de los asistentes coincide en que, otros de los principales motivos para no aportar, es la **incertidumbre y/o poca confianza en el sistema**: en general se comenta la falta de estabilidad en las edades de jubilación, de que se ha cambiado mucho, y el gobierno prevé cambiarla en un futuro cercano. **Se percibe una inconstancia en la edad de jubilación** que les crea a los participantes una mayor desconfianza en el sistema, sienten que pierden su dinero.
- Se comenta la **falta de confianza en el sistema por la falta de beneficios**, se explica que son poco tangibles y es muy común la creencia de que en el futuro pueda realmente servir de algo. Se dice que como está Colombia, económicamente, no tiene la capacidad de pagarle a todos los que se pensionarán en el futuro, así que el tema de la pensión se percibe como algo utópico. Escuchan las noticias de la poca recaudación a causa de los trabajadores activo que cotizan y el informalismo laboral y esto los desincentiva. **En general, se quejan de la ineficiencia e ineficacia del sistema.**
- Adicionalmente se comenta que existe una burocracia que impide el proceso de jubilación; procesos que hacen que sea tedioso y costoso, se habla del gobierno “dando largas”.
- Además, en su mayoría piensan que hay muchos requisitos para jubilarse, semanas cotizadas y edad de jubilación, y les desaniman los casos de **personas conocidas que han sufrido la burocracia a la hora de cobrar su pensión o anticipar su dinero en caso de enfermedades graves**. Se tiene la sensación de que el gobierno se quedó con ese dinero.
- En general, opinan que no vale la pena cotizar pues **las pensiones son muy bajas**. Para algunos participantes, sobre todo entre los trabajadores independientes, cotizar en el sistema de pensiones es visto como una mala inversión. Prefieren invertir ese dinero en otros negocios y aseguran que obtienen mejores intereses. Piensan que las personas, que se jubilan en este momento, les sale una pensión que no le soluciona mucho y si eso es ahora no tienen muy seguro que pasará dentro de 30 o 40 años, cómo será en el momento en que se jubilen.

Aseguran que esa pensión, en un futuro, no les dará el nivel de vida que tienen en este momento.

- Cuando se hizo la reforma, comentan que con el desorden que hubo, muchas personas perdieron una buena parte de las semanas cotizadas. Además, otro tema de desorden que les hace desconfiar es las inconstancias e inconsistencias en los estados de cuentas, cuando llegan los reportes del “estado de cuenta”, o en la Historia Laboral, las semanas cotizadas van desapareciendo y apareciendo de un estado a otro.
- En su mayoría, creen que la **mala imagen de las AFPs** no contribuye a que se aporte al sistema: desconfían de la solidez de las administradoras y creen que en cualquier momento estas empresas pueden decir que fracasan o que quiebran y todo el dinero ahorrado de las pensiones se pierde.

No consideran a las *cuentas de capitalización individual* como un ahorro de pensiones, sino como un ahorro a largo plazo en el cual no puedes hacer desembolso. Creen que la pensión en la parte privada no es vitalicia, que cuando se jubila, sólo existe la estimación de vida y la división de lo ahorrado en este tiempo; un ahorro que te van dando mes a mes y que cuando no se “acierta” y se acaba lo ahorrado ya no tienes ningún ingreso.

- Otro aspecto relevante es la **elevada desinformación**: el poco conocimiento sobre el tema crea aún más desconfianza. Entre los trabajadores independientes más jóvenes se comenta que “Obviamente esta generación no se va a pensionar, pero no saben cómo funciona los aportes, que pasa con el dinero, entonces al ver que tanta gente tiene opiniones malas, prefiere tenerlo guardado ellos mismos y no ponerse a pelear con las entidades”.

El desconocimiento del nuevo modelo de pensiones, del funcionamiento actual, hace que se pregunten qué pasa con ese dinero. Comentan que no se ha informado debidamente al colombiano de los cambios en las reformas de pensiones, ni se ha informado cómo está funcionando. Tampoco hay información sobre la heredabilidad del fondo de pensiones, se desconocen los requisitos y se desconocen los procedimientos.

- A todos los motivos expuestos anteriormente, los asistentes añadieron **el alto costo de vida**: se comenta que cuando no se tienen las necesidades básicas cubiertas, se habla de prioridades (gastos básicos) que no pueden dejar de pagar para cotizar a la pensión. Para las personas que necesitan el dinero, ya sea para una casa, un carro, etc., son tantas las opciones de ahorro que dan las entidades bancarias, que al final el plan de pensión queda en segundo plano. Aseguran que estas opciones de ahorro dan interés mientras que el fondo de pensiones no aporta ninguno. Además, cotizar para la pensión se percibe como una pérdida de dinero o una mala inversión, no le ven sentido a renunciar a un consumo actual a favor de una pensión futura que creen no cobrarán.
- Por último, se menciona un **componente cultural**: se afirma sobre todo entre los trabajadores independientes que es algo que inculcan sus padres, padres que nunca cotizaron al sistema. Que prefieren manejar su dinero e invertirlo.
- En general, no les gustaría cotizar, pero son los trabajadores independientes, los más reacios a la idea. Por razones culturales, inestabilidad laboral, poca confianza en el sistema, miedo a la corrupción, rentabilidad de los fondos muy baja, pensiones muy bajas, que no se jubilan con el 100% del sueldo, etc; no les gustaría con las entidades y las condiciones que existen



en este momento. Si hubiera un cambio, una reestructuración, donde haya más claridad pues no se descarta, pues comentan que estaría bien, al final, tener un ingreso fijo extra.

En su mayoría, a las mujeres mayores de treinta y cinco les gustaría cotizar, creen que es una forma de asegurar el bienestar de sus hijos. Otros comentan que les gustaría aportar y recibir una pensión para no ser una carga para los hijos, pero la información que manejan los medios de comunicación les hace desconfiar. Entre los independientes mayores de treinta y cinco años se comenta que solo se cotiza a las EPS (Entidades Promotoras de Salud), no se aporta a la parte de pensiones porque no están obligados, ni nadie se lo exige. Los asalariados más jóvenes se ven más dispuestos a cotizar y parecen más conscientes de la necesidad de tener un fondo de pensión pues les parece una forma de asegurarse un mínimo de bienestar en la vejez.

- En general, no se está ahorrando para la vejez, pero todos están, o piensan hacer algo para mejorar o asegurar cierto bienestar económico, ahorros a largo plazo destinados a la educación de sus hijos, a corto plazo para estudiar ellos mismos, pero nada en concreto con una visión de su vejez. Tienen ahorros para invertirlos en negocios o para invertirlo, en general, en el sector inmobiliario, rentarlo y vivir de esa renta. Es un modelo habitual como plan de retiro.
- La visualización de “su vejez”, en general, es positiva, no se ven trabajando, creen que tendrán una vejez tranquila disfrutando del fruto de su trabajo, con estabilidad económica, en una finca, o en una casa en la playa, o viajando, con negocios propios o inversiones que generarán rentabilidad fija mensuales, como la compra y renta en el mercado inmobiliario. Están seguros de que lograrán tener la jubilación que han planteado, en algunos casos ya tienen en marcha dichos proyectos.

## BLOQUE 2:

- En general, las principales razones mencionadas sobre por qué existen muchos trabajadores colombianos que no cotizan a ningún plan de pensiones, podría agruparse en torno a estos cuatro grandes temas: falta de confianza, incertidumbre, desinformación y cultura.
- La **desconfianza** la genera principalmente los cambios en los requisitos de jubilación. Además, muchos asistentes opinan que hay muchos trabajadores independientes que no aportan porque es muy costoso, “es como invertir en pensión en vez de comer o en vez de pagar servicios”.
- La **incertidumbre** que siempre se tiene, los empleados son contratados por obras y servicios, los despiden y vuelven a llamarles pasados los tres meses, eso hace que durante ese periodo de tiempo no contribuya en la parte de las pensiones.
- Además, la mayoría coincide en que la edad de jubilación, que se ha cambiado varias veces y parece que la volverán a cambiar, se percibe que cada vez está más lejos y que es menos probable que se jubilen, así que optan por no contribuir.
- Muchos asistentes comentan la **inestabilidad económica** mundial, pues esos fondos de pensiones, en cualquier momento, puede caer en quiebra y el gobierno no hace nada. Ese tipo de incertidumbre hace que las personas no coticen.



- Gran parte de los asistentes aseguran que existen personas que no conocen el sistema, que ni saben qué es un plan de pensión y/o no lo entienden. Aseguran que no existe ningún programa de concienciación, de educación o de reeducación.

Por último, algunos asistentes comentan otros motivos adicionales que influyen a que los colombianos no estén aportando por pensiones:

- La percepción de pérdida, se cree que ese dinero se pierde, sobre todo si no tienes hijos menores de 25 años, ni pareja formal que puedan cobrar la pensión.
  - No se tiene ni conciencia, ni visión del riesgo, se vive el día a día.
  - Las condiciones de mercado laboral, mayor inestabilidad entre los asalariados, mayores irregularidades en las contrataciones y un aumento de los trabajadores informales.
  - La percepción de poco o ningún incentivo para formalizarse, en el caso de los trabajadores independientes informales.
  - Las historias de terceros, sobre la pérdida de sus pensiones o la disminución de ésta. Demandas antepuestas a Colpensiones por un mal cálculo de esta.
  - Pensiones muy bajas que no garantizan una vejez digna.
  - Personas que aseguran que fueron enseñados a tener un propio plan de retiro. Sus padres le hicieron de una manera independiente, invirtiendo ellos mismos. “El plan B” más común es la inversión en el mercado inmobiliario (bienes raíces) y rentarlo para así obtener un ingreso fijo.
- Se comenta que si todos cotizaran quizás funcionaría. Se ha hecho un ejercicio de cómo mejorar las recaudaciones y **las posibles soluciones son un reflejo de las razones por la cual no se cotiza o por la que creen que no se cotiza:**
  - Aseguran, en su mayoría, que debe haber más información; educar mucho más a los jóvenes para que tomen mejores decisiones financieras. Se comenta la falta de una materia, en los colegios, donde se eduque de forma financiera, para enseñarles así, desde pequeño sobre el ahorro y saber cómo proyectar su vida hacia el futuro que ellos quieren.
  - Aseguran que, al ser obligatorio, el sistema obtiene por ello una mala imagen. Comentan que debería ser algo voluntario.
  - Debería trabajarse en la imagen de las entidades en el tema de pensiones. Se debe mejorar la imagen de este mercado en general, aumentar la confianza en éste.
  - Además, algunos asistentes creen que el gobierno debería volver al antiguo sistema y administrar los fondos, tener al estado como respaldo, y que además, simplifique los trámites para la jubilación.

- Muchos asistentes coinciden en que ayudaría que, para los trabajadores independientes hubiera más beneficios, unos aportes más bajos, que no te obliguen a adquirir todo el paquete, que solo aportes a pensiones.
- También se menciona como propuesta para conseguir que más personas aporten, que si te vas al privado (RAI) no tengas que aportar también para el régimen subsidiado.
- Muchos opinan también que ayudaría que se garantizara que la edad de jubilación fuera la que estaba en el momento, es decir, cuando se “contrata” el plan de pensiones. Que en el momento de jubilarse la persona pueda hacerlo con la edad que estaba estipulada al momento de la “contratación del plan” y no la que estará en el momento que se jubile.
- Se cree que con la cantidad de propuestas que se ven de todas las instituciones que existen en el país pues es fácil acceder a un plan de pensiones. En el régimen privado es fácil y rápido, pero lo difícil es mantenerse. En cuanto a los asalariados creen que deben “encontrar” una empresa para cotizar y desde ahí, sí es fácil.
- En cuanto al tema del ahorro para la vejez, reconocen que no conocen todas las opciones que existen para ahorrar para el retiro, con la cantidad de entidades que existe en este momento en el mercado, creen que hay demasiadas. Pero al pedirles a algunos de los participantes que mencionen algunas de ellas apenas pueden mencionar a dos o tres.

### BLOQUE 3:

- En general coinciden en que ayudaría obligar a los empresarios a que contraten a las personas de forma indefinida para que haya mayor estabilidad y afilien a todos los empleados al sistema de pensiones.
- Además, el sistema debería convencer, con campañas pedagógicas que te instruyan en los beneficios, y no ser algo impuesto, que condiciona a las personas a no contribuir.
- Muchos comentan que un buen incentivo sería poder retirar los intereses generados por las aportaciones, por ejemplo, anualmente.
- En general, se coincide en que un incentivo sería desligar el fondo de pensiones con EPS, si solo quiero aportar al fondo de pensiones puedo ahorrarme el monto del EPS.
- Algunos asistentes mencionan como incentivo un interés superior y que haya más beneficios como pluses.

### En lo referente a los descuentos automáticos:

- La opción de ahorrar automáticamente un pequeño importe en cada pago de un recibo **se percibe como una buena idea siempre y cuando se maneje con un buen orden y muy meticuloso**. Las personas cuando se sube el IVA protesta, pero quizás con esto no lo haría, al ver que es algo que le beneficiará a largo plazo. De esta manera los aportes no son tan visibles, ni tan cuantiosos y duele menos el desembolso.

**En lo referente a otros incentivos, como participar en una lotería:**

- Si, les parece bien, incentivos por ahorrar. Ya hay entidades bancarias que utilizan los sorteos como incentivo para el ahorro. También podrían ser algo como bonos por ahorrar cierta cantidad (un premio al ahorro) que puede ser ahorrado en la cuenta del fondo o canjearlo por dinero o algún regalo. Sí creen que aumentaría las aportaciones, sobre todo si hay beneficios, más si es uno a corto plazo. Lo ven como un regalo por ahorro y no como una obligación.

**En lo referente al *matching contributions*:**

- En general, les parece una buena opción. En el caso de que el gobierno aporte en tu plan de pensiones, hay que mirar eso de dónde saca el estado ese dinero, porque al final es dinero de los contribuyentes, “de mí mismo bolsillo”.
- En primera instancia les parece bueno cuando la parte del empleador lo proporciona el gobierno, pero al final después de las anteriores reflexiones, no les parece tan buena idea, dudan. Están dispuestos a ahorrar entre 50,000 a 500,000 pesos mensuales pues serán recompensado por el esfuerzo con un aporte igual por parte del gobierno.

## VI.SESIONES EN CHILE

### BLOQUE 1:

- En general, los asistentes consideran que les **sale más rentable ahorrar por su cuenta, y prefieren invertir su dinero de esta forma**. La gran mayoría no siente la necesidad de cotizar en un plan de pensiones, sentimiento que es más profundo entre los participantes con mayor capacidad de ahorro y entre los más jóvenes. **Todos ven al sistema muy fluctuante, poco fiable y con pensiones muy bajas**, opinan que los fondos de pensiones se devalúan mucho.
- Todos están de acuerdo en que la ventaja de ahorrar por tu cuenta es que se puede disponer del dinero y manejar tu inversión. Hay opiniones diferentes sobre el destino de este ahorro, entre los mayores de 35 años, pues los asalariados ahorran para potenciales emergencias, y los cuenta propia ahorran más pensando en la jubilación, para tener un mayor control de su fondo, o **una disminución en las penalizaciones de las jubilaciones anticipadas; lo perciben como un buen incentivo para aumentar el monto de la cotización**. En el colectivo de asalariados más jóvenes, el ahorro prefieren destinarlo a fines más lúdicos.
- Existe una **percepción pobre de las cuotas por pensiones en el sistema de las AFPs**, que provoca que se piense que ahorrar por tu cuenta es la forma más segura de ahorrar para la vejez. La mayoría han pensado en planes alternativos como cuentas de ahorro, depósitos a largo plazo, inversión en el mercado empresarial, inversión en el mercado inmobiliario, contratar seguros de ahorro o incluso cotizar los últimos años para al final cobrar la pensión mínima. Son inversiones que, a su parecer, dan mayor rentabilidad y mayor control del dinero. Sólo unos pocos expresaron el deseo de cotizar en una AFP pero no lo hacía por diversos motivos fuera de su control.
- La mayoría de asistentes creen que existe una **falta de control del fondo**. Comentan, en general, que al **no poder disponer del dinero como desean** se sienten desvinculados o incluso despojados. Han de aceptar la estimativa de vida y condiciones que impone el gobierno, a la hora de disponer de su dinero. Los más jóvenes ven **muy lejos el momento de la jubilación** y sienten que ese dinero se pierde y no pueden utilizarlo para otras cosas. Los participantes que en su momento cotizaron están convencidos de que ese dinero lo han perdido ya.
- En general, **las AFPs tiene una pobre imagen**, el sistema de AFPs lo perciben **poco equitativo y poco transparente**. Una queja generalizada es cuando en un año cae un fondo, pero aun así las AFPs obtienen beneficio. Además, gran parte de los participantes creen que las pensiones son tan bajas que a veces vale más la pena aplicar para la pensión solidaria, y si puedes, ahorrar por tu cuenta.
- Los jóvenes, en general, son los que tienen un mayor rechazo hacia el sistema, un poco superior en los asalariados. Sienten que no genera ninguna rentabilidad.
- En todos los colectivos se percibe una **desinformación de los procesos**: qué está permitido o no en el sistema de pensiones, qué pasa en caso de muerte.

- Prácticamente todos los participantes del colectivo de asalariados prefieren cobrar a través de las “boletas de honorarios”, porque les proporciona más libertad en la gestión de su tiempo y más dinero. **En la mayoría de los casos se comenta que este sistema no es una imposición de la empresa, sino que es voluntaria.** Es una práctica habitual que el propio gobierno, como empleador, utiliza. El mayor inconveniente que la mayoría ve en el sistema de boletas, y a la que todos le dan más importancia, es la falta de cobertura en el área de salud, y sienten que son los trabajadores más castigados.
- **Respecto a la planificación para la vejez**, hay diversidad de opiniones entre los asistentes, en función de la edad y del tipo de ocupación.
- La mayoría de asistentes mayores de treinta y cinco años ya han puesto en marcha un plan alternativo para su vejez, pues tienen una mayor conciencia del ahorro para la jubilación, aun así, han optado más por seguros de ahorro o fondos de ahorros, inversiones inmobiliarias, u otras inversiones, donde ellos tengan mayor control del fondo. Algunos asistentes de este colectivo piensan que tienen muchos años sin cotizar y no saben si vale la pena empezar ahora.
- La gran parte de asistentes entre 21-35 años, no tienen ningún plan para la vejez, y no se han planteado un plan de ahorro. Sin embargo, entre los jóvenes, los independientes, si tienen planeado hacerlo más adelante.
- Los asistentes con hijos muestran su preocupación sobre un fallecimiento prematuro, y están convencidos que una inversión particular tiene mayor garantía y rapidez a la hora de heredar. En este sentido, ven el ahorro relacionado más en la seguridad económica de los hijos que para su vejez; sentimiento que es más profundo entre las mujeres.
- **No existe una visualización positiva de la vejez** en el caso de los pensionistas actuales, dan ejemplos de sus padres y conocidos los cuales han tenido que seguir trabajando. Pero en general, independientemente del colectivo, hay una visión de una vejez tranquila ya que piensan tener todo pagado, pocos gastos y tener una pequeña inversión alternativa. **Sin lujos.**
- El colectivo cuenta propia de 21 a 35 años tiene mayor conciencia de la necesidad del ahorro para la vejez. Creen que con sus ahorros e inversiones podrán vivir tranquilamente su vejez, sin muchos lujos. Se visualizan jubilados en entre los 60 a 65 años. Los asalariados de 21 a 35 años no han pensado mucho en su vejez o piensan que lo más probable es que no lleguen.

## BLOQUE 2:

- Sobre las razones de porque hay tantas personas que no contribuyen formalmente para sus pensiones, una de las más mencionadas es la **poca credibilidad de las AFPs**. Todos coinciden en la **desinformación del funcionamiento y los procesos de las AFPs**, y de su **poca transparencia**. Debería aumentar la participación, simplificar los procesos y los términos utilizados. No todos los chilenos tienen el nivel educativo suficiente para entender las terminologías empleadas.
- La mayoría de trabajadores independientes jóvenes coincidía en que, adicionalmente a lo anterior, otro motivo importante de la no contribución es que se ha desarrollado una buena cultura del ahorro y que ha **aumentado la capacidad de ahorro**, y, por tanto, se tiene la oportunidad y la capacidad de ahorrar fuera el sistema. Entienden que ya no está esa

necesidad de “ayudar” a ahorrar que existía en el momento que empezó el sistema. No obstante, algunos asistentes mencionaron que hay personas que no tienen la opción de trabajar en una empresa donde pueda cotizar, que no está capacitada para conseguir un trabajo formal. La situación económica de una buena parte la población, que vive la economía familiar al día, no tiene capacidad de ahorro.

- Todos piensan que la juventud está más informada y por eso tiene un mayor descontento. Varios participantes comentan que no es un problema de desinformación sino más bien lo contrario; porque están informados no están dispuestos a participar en el sistema. **Apoyan la manifestación anual en contra de sistema de pensiones.** Comentan que en el momento que se implantó la ley, todos se afiliaron a una AFP, pero ahora, al tener opción y más información del funcionamiento, deciden no participar.
- **Se participaría más si “la cosa cambiara”.** Descontento y poca fiabilidad del sistema en general son los aspectos principales que deberían arreglarse para hacer que los participantes contribuyeran formalmente.
- La amplia mayoría aportó, de forma entusiasta, ideas de qué medidas les motivaría, excepto el colectivo asalariado más joven, que ofreció una respuesta negativa. Nada le motivaría. Aun así, comentaron algunos aspectos que podrían motivar a otros a cotizar formalmente: bajar la edad de jubilación, pues ellos la ven muy alta y la ven muy lejos y excesiva, un mayor control del dinero, poder desembolsar una parte en el momento de la jubilación, replicando las medidas que se llevaron a cabo en Perú.
- Los participantes de los otros colectivos se implicaron más en este tema, y en general, se sugiere **un reparto más equitativo de las rentabilidades que tienen las AFPs.** Que para empezar haya un reparto de esta rentabilidad y sea un reparto equitativo para sus contribuyentes. Que las AFPs bajen las comisiones y que si las AFP tuvieron un mal resultado no lo pague el cotizante. Además de aumentar la fiscalización.
- Se sugiere además un aumento del monto de la jubilación así habrá una mejoría en la percepción que se tiene del sistema. Tal vez si se cambia la forma del retiro del fondo, que tenga más derecho a decidir de cómo quiere recibir el dinero o que pueda retirar una parte del fondo de golpe para invertirlo.
- El colectivo por cuenta ajena mayores de treinta y cinco cree que debería haber una información más clara y precisa además de un respeto por el “cotizante”. Además de otras ideas:
  - **Implantar incentivos**, en forma de estímulos económicos, para los independientes al ahorrar en el fondo de pensiones, que creen aumentaría la participación de este colectivo. **Los aportes ininterrumpidos también podrían ser premiados.**
  - Crear alianzas con comercios (Agencia de Viaje, Museos, Transporte, Salud Dental, etc.), crear una tarjeta para jubilados con la cual puedan obtener descuentos considerables. **Que se perciba como un plus tangible**, que motivaría sobre todo a las personas que no puede cotizar mucho.

- **“Tangibilizar”** el fondo de pensiones, unas de las mayores preocupaciones de los chilenos es la casa propia, si se toma esta medida populista quizás se aumenta la participación.
- Se fiarían más si las pensiones fueran administradas por los bancos, son más claro en sus inversiones y te aseguran los intereses.
- Los colectivos cuenta propia, en general, piensan que no hay mucho que le ayudaría a contribuir formalmente, vuelven hablar de la flexibilidad de la disposición de los fondos en el momento de la jubilación, para invertirlo o para lo que desees. Se comenta que en esencia la idea del sistema tiene buena imagen, pero **el modo que funciona no motiva a cotizar**. Entre los de mayor edad, consideran que es tarde para ellos, no obtendría una buena pensión dentro del sistema.
- **La opinión general es que es fácil contribuir formalmente, pero es un poco accidentado.** Hay poca información, no solo de parte de las AFPs, sino también por parte del gobierno. Entregar una información al ciudadano, ayudarlo en el proceso de introducción al sistema, en conclusión, hacer la transición más fácil y amigable al ciudadano. Se comenta que se facilitaría muchísimo más si se podría “hacer en un click”, que se informatizara.
- **Todos son conscientes de que existen otras formas de ahorrar para la vejez.** Anteriormente se enumeró algunas; ahorro con seguro, inversiones en el mercado inmobiliario, ahorros a largo plazo, fondo mutuo, las APB: Ahorro Personal Voluntario, entre otros.
- En este ámbito se percibe un mayor desconocimiento por parte del colectivo asalariado de 21-35 años ya que no tienen una visión de ahorro a tan largo plazo.

### BLOQUE 3:

- En general, la medida que más motivarían a cotizar formalmente sería **tener un mayor control de los fondos y que se flexibilizara el acceso a ellos**. Se mencionan las medidas de liquidez implementadas en Perú, y que se permita a los que han cotizado poco que puedan disponer fácilmente de su dinero.
- Adicionalmente, ayudaría mucho un cambio en la información que comparten las AFP con los cotizantes, que haya una **mayor información y que dicha información sea más clara**, simplificar los términos y conceptos. No todos los chilenos tienen el nivel educativo para entender los términos utilizados.
- Respecto a incentivos, se comenta ampliamente que se podría otorgar una **mayor cobertura en los tratamientos médicos o que se cubran los gastos de los medicamentos**.
- El colectivo cuenta propia mayores de treinta y cinco años comenta como incentivos: las ventajas fiscales y/o reducción en los impuestos en la compra de materiales, un carnet si cotizas y que te permita comprar al precio del por mayor. **Se menciona adicionalmente el cobro automático de un monto pequeño al comprar (como un impuesto adicional al consumo)** que va directamente al fondo de pensiones.



- Adicionalmente, una amplia mayoría menciona, como medidas adicionales que incentivarían: una mejora en el sistema, que fuera más eficaz y eficiente, que los ahorros tengan un buen incremento, que haya importes subsidiados.

#### En lo referente a los descuentos automáticos:

- La idea del descuento automático varía en función de los colectivos.
- Los mayores de 35 años encuentran que **sería una buena forma de fomentar el ahorro**, opinión que es más entusiasta entre los asalariados. En cualquier caso, al momento de pensar en quien gestionará estos ahorros, se empieza a generar desconfianza. También ponen como condición que este ahorro automático genere un buen interés.
- **A los más jóvenes no les gusta la idea, por la desconfianza**; temen que al final empiecen a descontarlo en todo y a todos. Lo ven como algo cómodo, pero al final les frena la desconfianza de quien administrará ese dinero, comentan que en el fondo el problema es que el sistema no funciona.

#### En lo referente a otros incentivos:

- Un incentivo como el del boleto de la lotería, se ve en general como una estafa. Existe, en su mayoría, un rechazo total y categórico a mezclar su fondo de pensiones con un juego de azar.
- Los asistentes de mayor edad hacen hincapié en que el incentivo es poco claro porque no es tangible, y que los incentivos funcionan cuando son tangibles, como, por ejemplo: una casa para los me menos recursos o tal vez una mejora en el tema salud.
- Entre los asistentes más jóvenes la respuesta es mucho más negativa, lo ven sin duda como una estafa.

#### En lo referente al *matching contributions*:

- En general, esta iniciativa se acoge con entusiasmo. En esta situación están más que dispuestos a aportar más para percibir una mayor aportación de los empleadores. Estarían dispuestos a hacer un esfuerzo mientras no afectara la economía familiar. Los más jóvenes del colectivo de cuenta propia no aumentarían mucho su aportación y aportarían lo mínimo, pero asegurándose que al final ese dinero es suyo y no se lo puedan quitar. Y los asalariados solo aportarían algo si pudieran sacar el dinero cuando lo necesitaran.
- Condicionan, en muchos casos, este incentivo, a que este dinero ahorrado sea heredable, que se tenga la opción de reembolso. Todos preferían tener control de ese dinero, o un mayor desembolso en el momento de la jubilación. Los más jóvenes sienten una mayor desvinculación y despojo de ese dinero. Dicen que suena bonito, pero no quieren que le descuenta nada. Piensan también que con esta medida las empresas dejaran de contratar personal.



- La mayoría coincide en que la gran desconfianza en el sistema, en quien administrará el fondo, sirve en general como freno para ver de forma positiva cualquiera de estas medidas. Debería haber cambios más estructurales donde se resuelvan los problemas que hacen al sistema ineficaz. Tienen más confianza en los bancos que aseguran una mejor custodia y aseguran un porcentaje de interés.

## VII.SESIONES EN PANAMÁ

### BLOQUE 1:

- La mayoría de los asistentes coincide en que el sistema básico es insostenible, el Seguro Social no tiene buena imagen. Existe una gran **incertidumbre, inseguridad jurídica**, el sistema no garantiza una pensión. Se debe recordar que, en Panamá, la cotización para la pensión básica se recauda en conjunto con la cotización para el sistema de salud. Así, la mala imagen que tiene el público sobre el sistema de salud arrastra la opinión sobre el sistema de pensiones, el cual, además, por sí mismo tiene un problema de sostenibilidad que se ha venido discutiendo en la prensa en los últimos meses.
- En general, no aportan por un motivo económico, **no tienen dinero para pagar las cuotas**. La informalidad es el resultado de un sistema que no es rentable ni para el empleado ni para el empleador. En algunos casos, existe la voluntad de aportar por parte del trabajador, pero se encuentran la barrera que ponen los **empleadores, que no permiten la afiliación porque trabajan en una empresa informal y eso los obligaría a pagar otras cargas fiscales**.

En el caso de los cuenta propia se acentúa el no querer aportar por pensiones, reinvertir cualquier pequeño ahorro en su negocio siempre es preferible.

- Otra razón de por la que la mayoría no aporta es que **no se fían de las AFPs privadas**. Se comenta, en general, la falta de control existente sobre las AFPs, la supervisión es poco estricta y los altos costos de administración. Además, afirman que las AFPs castigan las cotizaciones irregulares por lo que temen perder sus ahorros si suspenden la cotización.<sup>56</sup>
- La mayoría coincide en que el **monto de la pensión es muy bajo**, el tope de pensión también es muy bajo, la **edad para pensionarse es muy alta** (y quieren subirla aún más), y, además, **falta mucho tiempo para pensionarse**, y en su caso, **tardan mucho en otorgar el beneficio de la pensión** (algunos mencionan que puede demorarse hasta 3 años)<sup>57</sup>. Además, aducen un error de diseño en el sistema pues coinciden en que la cantidad de cuotas requeridas es muy baja, por lo que es mejor esperar, inscribirse más adelante y cobrar el mismo monto de la pensión (comentan que la pensión se obtiene con el 75% del mejor salario de los últimos 5 años).<sup>58</sup>
- La gran mayoría coincide también en que **no existen incentivos para ahorrar**, e incluso, mencionan el programa de \$120 a los 60 años<sup>59</sup> para personas que no cotizan como desincentivo. Este programa está dirigido a otorgar una pensión no contributivo de B/. 120 mensuales si la persona no consolida pensión del sistema público a los 60 años. Por lo tanto, el cotizar los excluye de recibir este subsidio del gobierno.

<sup>56</sup> En los comentarios de este párrafo, los entrevistados hacen referencia a las AFPs privadas y no al Plan de Pensiones SIACAP

<sup>57</sup> Según la información del SIACAP este plazo no es usual, sino que lo habitual sería una demora de hasta 4 meses.

<sup>58</sup> En realidad, la pensión se obtiene del 60% del salario base, resultado del promedio mensual de los diez mejores años de cotización (artículo 169 Ley 51 de 27 diciembre de 2005).

<sup>59</sup> En realidad, el programa es \$120 a los 65 años.

- **Casi nadie está ahorrando para la vejez**, piensan seguir trabajando como pensionados. El ahorro que se realiza se utiliza más para imprevistos, y se hace a través de cooperativas, algún seguro de vida, y muchos esperan ser mantenidos por hijos o familiares.

En el caso de los asalariados juega un papel muy importante, a la hora de ahorrar para pensiones, la voluntad del patrono.

En la vejez, a los asalariados les gustaría pasar de ser dependientes a contratistas.

- **Los participantes no se visualizan en la vejez**, aunque les gustaría desarrollar un negocio que se consolide en el tiempo, tener una profesión; a todos les gustaría vivir su vejez sin preocupaciones, pero son conscientes que no están ahorrando para ello.

## BLOQUE 2:

- **Existe una gran desconfianza** en el sistema de pensiones e **inseguridad jurídica**. Los participantes consideran que los gobiernos pueden cambiar las condiciones de la pensión en cualquier momento dados los problemas de liquidez que enfrenta el sistema básico y los casos de corrupción que se han ventilado públicamente.
- Ellos coinciden en que se vive el día a día y **que no hay dinero para ahorrar**. Además, hay una alta tasa de desempleo, mala situación económica y falta de oportunidades, y también, **la cotización es muy alta**.
- La mayoría de asistentes destacan la **falta de cultura previsional y de educación financiera**, debería educarse desde la niñez.
- También se destaca el hecho de que muchas personas desean cotizar, pero no pueden porque no tienen patrono. El sistema no les permite afiliarse como patronos, sólo como individuos. Además, **formalizarse implica pagar otros impuestos**, y a las empresas morosas les cuesta ponerse al día.
- **Existe mucha desinformación**, falta de orientación y mala atención de la oficina encargada de la inscripción.
- En general, se coincide en que los programas no contributivos desfavorecen el ahorro.
- Todos coinciden que **ayudaría mucho a contribuir por pensiones tener la seguridad de que el dinero va a estar allí cuando se pensionen**. Creen que el Seguro está muy endeudado y que existe descontrol en el manejo de los fondos públicos de pensiones. Además, se necesitaría recobrar la confianza en el sistema, despolitizando la administración y eliminando la corrupción. Creen que el Seguro Social debería ser independiente y debería separarse el seguro de salud del seguro de pensiones.
- Todos coinciden en que se necesita **cuotas accesibles, la posibilidad de que sean por montos irregulares e incentivos fiscales, junto con un mayor respaldo a los planes privados**. Esto ayudaría muchísimo a que los informales contribuyeran al sistema. Además, mencionan: facilitar la inscripción, mejorar el servicio, más información, más educación financiera.

- Además, se necesitaría mejorar salarios y bajar la edad de jubilación.
- Todos están de acuerdo que **es difícil contribuir para pensiones**: el papeleo es extenso y se piden muchos requisitos. Destacan que el sistema es lento e ineficiente y que cuesta dinero cumplir con los requisitos, pues se exige una certificación de un contador público. Además, en general, se percibe una falta de información.

En general, los cuenta propia observan más dificultades para contribuir por pensiones, es mayor la conciencia de la fuerte burocracia.

- Todos conocen la existencia de las AFPs e indican que son más seguras que el Seguro Social. Sin embargo, indican que los planes voluntarios están diseñados para personas de altos ingresos.

### BLOQUE 3:

- En lo referente a **proponer medidas para que las personas ahorraran un pequeño importe para su jubilación**, se mencionaron las siguientes:
  - En general, **mayor publicidad**, se conocen muy poco las ventajas de ahorrar en AFPs. Además de una **mejor información**, hay desconocimiento de la edad de jubilación, de la tasa de rentabilidad de los fondos. Creen que el Seguro Social debería enviar un estado de cuenta regularmente con una proyección de la pensión. Se debería elevar la confianza en el sistema.
  - Debería **facilitarse la cotización**, creando planes adaptables a los distintos grupos de población.
  - En general, coinciden en que se deberían crear **incentivos para el ahorro**, como, por ejemplo, pagar gastos funerarios, permitir el uso del dinero antes de pensionarse. Además, mencionan establecer **programas de ahorro de montos pequeños automáticos**, y crear programas de ahorro voluntario a través de los bancos.

#### En lo referente a los descuentos automáticos:

- La opción de ahorrar automáticamente un pequeño importe en cada pago de un recibo **se percibe como una buena idea**.
- No obstante, vuelve el tema de la desconfianza, deberían establecerse mecanismos de seguridad para proteger los aportes.

#### En lo referente a otros incentivos, como participar en una lotería:

- No lo ven como una idea negativa, hay diversidad de opiniones. Las personas de menores niveles de ingresos tienden a favorecer más el uso de premios de lotería para incentivar las pensiones. Los dueños de empresas o profesionales informales no lo ven atractivo.
- En el incentivo concreto de la lotería, a los asalariados les gusta más la idea que a los cuenta propia. Los asalariados tenían un nivel educacional y de ingresos menor.

En lo referente al *matching contributions*

- En general, **esta iniciativa sí les gusta** y algunos indican que ahorrarían más en este esquema, entre \$20 y \$100 más, o incluso porcentajes del ingreso. De nuevo, surge la preocupación de que el gobierno cumpla con su parte de la contribución.

## VIII. SESIONES EN EL SALVADOR

### BLOQUE 1:

- La mayoría de los asistentes coincide en que el sistema de AFPs enfrenta un problema de credibilidad y no tiene una buena imagen. Existe una gran **incertidumbre e inseguridad jurídica porque** el sistema de AFPs no garantiza una pensión. Este sentimiento ha venido adquiriendo mayor relevancia ante los anuncios recientes del Gobierno de suspender los pagos de los intereses y el principal de los bonos públicos que mantienen las AFPs de manera forzosa a tasa de interés subsidiadas. Estos bonos fueron colocados para financiar las pensiones del sistema de reparto cerrado.
- Al igual que lo que se vio en otros países, los participantes aducen que no aportan por un motivo económico, **no tienen dinero para pagar las cuotas o porque prefieren utilizar ese dinero en producir más ingresos, en el caso de los trabajadores independientes.** En el caso de los trabajadores asalariados, a algunos de ellos les gustaría aportar, pero el **empleador no se lo permite porque trabajan en una empresa informal y ello implicaría visibilizar la empresa.** Esto tiene dos efectos importantes en El Salvador; primero, el patrono obliga a no cotizar para evitar el pago de otros impuestos y cargas sociales, como por ejemplo, las indemnizaciones laborales; por ello es que, incluso, mencionan que los trabajadores son despedidos antes de fin de año para evitar el pago del aguinaldo. Segundo, se menciona que la visibilidad de la empresa los expone al cobro de impuestos de guerra por parte de grupos de delincuentes (pandillas).
- Otra razón de por la que la mayoría no aporta es que **no se fían de las AFPs privadas.** Nadie se cree el sistema de las AFPs, hablan incluso de “robo descarado”, el cobro administrativo es muy elevado. Se comenta, en general, la falta de control existente sobre las AFPs, la supervisión es poco estricta, las bajas rentabilidades (incluso inferiores a las tasas pasivas que ofrecen los bancos) y el saqueo de las cuentas por parte del gobierno mediante la colocación de títulos que no van a poder pagar de vuelta.
- Una mayoría de los entrevistados coincide en que el **monto de la pensión es insuficiente y demoran mucho en otorgar el beneficio de la pensión** (algunos mencionan que puede demorarse hasta 1 año). Sienten que la expectativa de vida se está reduciendo por la delincuencia y nunca llegarán a cobrar pensión, pues la edad del sistema es muy alta y quieren aumentarla aún más. Además, por la situación económica y social, una parte considerable del grupo desea irse a vivir a otro país en un futuro cercano por lo que ven más remoto la posibilidad de obtener un beneficio del sistema de AFPs.
- **Muy pocos están ahorrando para la vejez.** Los que dicen que ahorran para la vejez son los trabajadores independientes que reportan mayores niveles de ingreso. Algunos lo hacen en instituciones financieras off-shore. Otros piensan seguir trabajando como pensionados. Otros ahorran para motivos diferentes, como para imprevistos, y se hace a través de cooperativas, algún seguro de vida, en algunas compañías off-shore, que les permita disponer del dinero antes de la pensión. Muchos esperan ser mantenidos por hijos o familiares, esperan recibir remesas de familiares que viven en el exterior.

En el caso de los cuenta propia se acentúa el no querer aportar por pensiones, reinvertir cualquier pequeño ahorro en su negocio siempre es preferible. Esto se empeora por el hecho de que las rentabilidades de las AFPs son muy bajas porque el gobierno los obliga a adquirir bonos en condiciones perniciosas.

La estabilidad laboral entre asalariados es muy baja, pues los trabajadores son despedidos a mitad del año para evitar cargas sociales. Esto hace que el ahorro sea irregular.

- **No se visualizan en la vejez**, aunque les gustaría desarrollar un negocio que se consolide en el tiempo o tener una profesión; a todos les gustaría vivir su vejez sin preocupaciones, pero son conscientes que no están ahorrando para ello. No obstante, la gran mayoría indican que tratarán de abandonar el país (inseguridad ciudadana) por lo que no ven incentivo para contribuir en la actualidad pues piensan que nunca van a cobrar pensiones en El Salvador.

En la vejez, a los asalariados les gustaría pasar de ser dependientes a contratistas. Sin embargo, la mayoría se ve viviendo en otro país por la inseguridad ciudadana.

## **BLOQUE 2:**

- En general, **existe una gran desconfianza** en el sistema de pensiones de AFPs por la **inseguridad jurídica**. Hay miedo a perder lo que se ahorre en una AFP y a la corrupción. Temen que el gobierno varíe las condiciones de pensión en cualquier momento y les roben los ahorros.
- Consideran que las personas viven el día a día y **que no hay dinero para ahorrar o que es más rentable dedicar el dinero a la reinversión por el bajo rendimiento que ofrecen las AFPs**. Además, hay una alta tasa de desempleo, mala situación económica y falta de oportunidades, y también, **la cotización es muy alta**. Además, la inseguridad ciudadana impide la formalización de negocios. Aparte de ello, el costo de la formalidad es muy alto, conformar una empresa para formalizarse conlleva costos legales prohibitivos (constituir una empresa puede costar \$3.000).
- La mayoría de asistentes destacan la **falta de cultura previsional y de educación financiera**, para lo cual deberían fomentarse los programas de educación financiera desde la escuela primaria.
- Aunque algunas personas asalariadas desean cotizar, el patrono se los prohíbe pues los obligaría a formalizarse y eso conlleva el pago de otros impuestos y cargas sociales. Los trabajadores independientes sin patrono no pueden cotizar porque les cobran ambas cotizaciones (las del patrón y el trabajador). Además, el sistema no les permite afiliarse como patronos, sólo como individuos.

En el caso de los asalariados juega un papel muy importante, a la hora de ahorrar para pensiones, la voluntad del patrono. Esto se complica por la inseguridad ciudadana que le impide al patrono a visualizarse pues tendría que gastar no solo en formalizarse sino en asegurar sus activos ante la delincuencia.

- **Existe mucha desinformación**, falta de orientación y mala atención de la oficina encargada de la inscripción.

- Todos coinciden que **ayudaría mucho a contribuir por pensiones tener la seguridad de que el dinero va a estar allí cuando se pensionen**. Se debería despolitizar la administración y eliminar la corrupción. Debería lograrse que las AFP invirtieran el dinero de forma técnica. También ayudaría mucho que se pudiera recibir todo el dinero en un solo monto a la fecha de jubilación.
- Existe coincidencia en que el sistema permita matricular a trabajadores informales que puedan pagar menores cuotas, **en montos variables por mes y con incentivos fiscales. También que se mejore la seguridad de los planes privados**. Además, mencionan: facilitar la inscripción, mejorar el servicio, más información, más educación financiera, y permitir que las AFPs den préstamos para vivienda o estudios.
- Además, en general, se necesitaría mejorar salarios, bajar la edad de jubilación y mejorar la seguridad ciudadana.
- Todos están de acuerdo que **es difícil contribuir para pensiones**: el papeleo es extenso y se piden muchos requisitos. Destacan que el sistema es lento e ineficiente y que cuesta dinero cumplir con los requisitos, pues se exige una certificación de un contador público, cuando no se es asalariado y formal. El costo de mantener una cuenta activa en el sistema financiero es muy caro, se debe cumplir, en su caso, con la cotización del trabajador y el patrono. Además, en general, se percibe una falta de información.
- En general, los cuenta propia observan más dificultades para contribuir por pensiones. Ellos deben hacerle frente a la cotización del patrono y del trabajador. Destacan que inscribirse en una AFP si eres asalariado es relativamente fácil, pero no si eres independiente, hay pocas sucursales y mal servicio. Además, es muy caro mantener una cuenta activa en el sistema financiero.
- Todos conocen la existencia de las AFPs pero sienten que son entes que se han contaminado políticamente y que sus dueños están metidos en el gobierno, por lo que no trabajan por el bienestar de los ahorrantes.

### BLOQUE 3:

- En lo referente a **proponer medidas para que las personas ahorraran un pequeño importe para su jubilación**, se mencionaron las siguientes:
  - En general, **mayor publicidad**. Las AFPs tienen un negocio seguro y no se preocupan por promocionar las ventajas de ahorrar en AFPs. Además de una **mejor información**, existe desconocimiento del funcionamiento del sistema, como la edad de jubilación y de la tasa de rentabilidad de los fondos. Se debería elevar la confianza en el sistema.
  - Debería **facilitarse la cotización**, creando planes adaptables a los distintos grupos de población.



- Indican que se deberían crear **incentivos para el ahorro**, como, por ejemplo, permitir el uso del dinero antes de pensionarse. Además, mencionan establecer **programas de ahorro de montos pequeños automáticos**, permitiendo cuentas de ahorro de montos pequeños con un subsidio, y crear programas de ahorro voluntario a través de los bancos.

**En lo referente a los descuentos automáticos:**

- La opción de ahorrar automáticamente un pequeño importe en cada pago de un recibo **se percibe como una buena idea**.
- No obstante, vuelve el tema de la desconfianza, debería establecerse mecanismos de seguridad para proteger los aportes y asegurar una rentabilidad mínima o pensión mínima para los afiliados. Creen que las pensiones deberían ser vitalicias y no retiros programados. Otros afirman que las personas deberían poder optar por retirar el dinero en un solo pago. También les preocupa que al ahorrar más le cobren más impuestos.

**En lo referente a otros incentivos, como participar en una lotería:**

- No lo ven como una idea negativa, hay diversidad de opiniones en función del nivel de ingreso de las personas.
- En el incentivo concreto de la lotería, a los asalariados les gusta más la idea que a los cuenta propia. Los asalariados tenían un nivel educacional y de ingresos menor. No obstante, el sistema que más prefieren es el de matching contributions, aunque dudan -incluso lo consideran una broma- que el gobierno cumpla su parte.

**En lo referente al *matching contributions*:**

- En general, **esta iniciativa sí les gusta** y algunos indican que ahorrarían más en este esquema, entre \$20 y \$100 más, o incluso porcentajes del ingreso.
- No obstante, desconfían de que sea un ofrecimiento real, pues el Estado está quebrado. Además, vuelve a mencionarse el tema de la inseguridad jurídica por el cambio de leyes.

## IX.SESIONES EN REPÚBLICA DOMINICANA

### BLOQUE 1:

- Todos los participantes están de acuerdo de que la **falta de información** es una de las razones por la que no cotizan en un plan de pensiones. Este desconocimiento les provoca desconfianza.
  - Perciben una falta de claridad de las AFPs. El poco flujo de información y la poca accesibilidad a la información del plan de pensión, por parte de las AFPs, generan, en los participantes, una desconfianza.
  - Dudan de su funcionamiento, comentan casos de personas que no reciben la pensión de orfandad y personas que han ido a reclamar su pensión y la pensión que les han dado son cuotas muy bajas.
  - La gran mayoría apenas ha cotizado poco en un fondo de pensiones. Pasa más entre los asalariados más jóvenes que nunca han cotizado. Creen que el hecho de tener un sueldo variable les impide cotizar.
  - Los que cotizaron en su momento recibían informes trimestrales sobre su fondo de pensiones, actualmente no reciben ninguna información sobre sus cuentas, y están convencidos, de que han perdido ese dinero.
  - Algunos asalariados creen que al no tener un trabajo fijo no pueden cotizar en el plan de pensiones. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, no cotizan pues tendrían que formalizar sus negocios. Tampoco han recibido información de las AFPs y aunque quisieran ahorrar para la vejez no tienen ninguna orientación.
  - Algunos confunden impuestos con Seguridad Social, para ellos todo son descuentos del sueldo que no se ve y luego se pierde.
- En general, **no se está ahorrando para la vejez**. Todos coinciden en que en Rep. Dominicana **no existe una cultura del ahorro**, sino más bien una cultura de consumismo; piensan que una buena parte dominicanos viven por encima de sus posibilidades lo que le impide ahorrar. También los asalariados comentan que al tener un sueldo bajo **su capacidad de ahorro es poca** y no se piensan en el ahorro a largo plazo, si se ahorra es para imprevistos.
- Consideran que **la edad de jubilación es muy alta** y opinan que muy poco de los dominicanos llegan a esa edad. Los asalariados mayores de treinta y cinco creen que los dominicanos tienen una esperanza de vida inferior a los 70 años.
  - La mayor parte de los participantes se ven jubilados entre los 40 a 50 años, con una vida tranquila. Los jóvenes cuenta propia no creen que estarán a los 65 años para cobrar la pensión y además como la edad de jubilación está determinada por una ley, quien les garantiza que no se aumentará.

- Los más jóvenes piensan que no tendrían el mismo nivel de vida, pero vivirían de sus ahorros y sus inversiones en bienes raíces. Los jóvenes asalariados están más dispuestos a ahorrar, desde el principio, para la vejez, pero asumen que lo han de hacer por su cuenta pues no esperan ninguna ayuda del estado.
- Algunos de los mayores de treinta y cinco creen que deberán seguir trabajando, que no habrá jubilación. Pocas personas tienen una visión de ahorro para la vejez y lo atribuyen a la falta de educación y la poca capacidad de ahorro. Algunos contemplan pedirle a ayuda a sus hijos cuando sean mayores.

## BLOQUE 2:

- Todos los participantes creen que el principal motivo de que existan tantas personas que no coticen en un plan de pensiones es **la falta de información**.
- En general, existe un **gran desconocimiento de la ley de Pensiones y jubilación, pero todos han oído hablar sobre las AFPs**. Los empleados, por su parte, desconocen la obligatoriedad del empleado y del empleador de cotizar al plan de pensión, y la cantidad que el empleador debe descontar de su sueldo. Creen que son las empresas que tienen, o no, un plan de pensiones y que tienen que encontrar una empresa con planes de pensiones y, además, deben quedarse en ella para que en el momento de la jubilación puedan optar al plan.

La desinformación es el problema más destacable, se habla de **desinformación a todos los niveles**. No solo la falta de entendimiento de los conceptos básicos de la ley, sino también la falta de información que las AFP comparten o deben compartir con sus afiliados. Esta falta de información les genera desconfianza y no motiva a aportar al plan.

Se comenta que en muchos casos no se cotiza por desconocimiento de la existencia del sistema.

- En general se cree que **no existe una estabilidad en el empleo y que los sueldos son muy bajos**. Los asalariados mayores de treinta y cinco creen que les va bien que no les descuenten, porque el sueldo no les llega. Creen, también, que los empleadores no descuentan para “abultar” el sueldo y que parezca que te pagan más. Todos están de acuerdo en que las personas mayores de 40 a 50 años lo tienen más difícil a la hora de encontrar un empleo; ninguna empresa, privada o pública, los están contratando. Se cree que las mujeres tienen aún mayor dificultad de encontrar empleo, cuando son mayores de veintisiete tienen más dificultad de ser contratadas.

Los asalariados mayores de treinta y cinco comentan que las empresas evitan formalizar al empleado, así evaden impuestos y evitan, tanto las responsabilidades, como los costes (costes de despido) que se contemplan en el código laboral; que la cotización para el fondo de pensiones es uno de los costes que los empleadores desean ahorrarse. Se comenta que el empleador incluso no cumple los acuerdos o los beneficios acordados con el trabajador. Los empleados por miedo a perder el empleo o la posibilidad de ser contratado no reclaman sus derechos. En el caso de los trabajadores cuenta propia que tienen empleados a su cargo nadie les ha informado qué tienen que cotizar por ellos y nadie (ni el gobierno y ninguna AFP) les ha orientado en el tema. Todos están de acuerdo en la **inseguridad y desconfianza respecto al sistema**. Opinan que el sistema es nuevo y no se tiene ejemplos de personas que

cobren sus pensiones. Piensan que tienen que pasar mucho tiempo para ver si el sistema realmente funciona. Señalan la falta de un departamento o entidad que se encargue de controlar o velar el buen funcionamiento o que se cumpla la ley de pensiones. Una entidad al que se acuda a denunciar y que tenga la autoridad de actuar en consecuencia. Aseguran que por el miedo a que ese dinero se lo queden y lo pierdan no se cotiza.

- Creen que la gran mayoría de los dominicanos no cotizan al plan de pensiones, sin embargo, casi todos conocen a personas que sí están cotizando en una AFP. Se propuso varias ideas para aumentar la contribución formal al plan de pensiones, pero comentan se fiarían más cuando supieran de ejemplos de primera mano sobre las personas que estén cobrando pensiones.

Todos están de acuerdo de que **mejorar el acceso a la información de sus (Cuentas de Capitalización Individual) CCI ayudaría**. Una información continua, incluso a través del celular les ayudaría a fiarse de las AFPs y por ende a contribuir más al plan de pensiones. Muchos coinciden en que podría crearse lo que es **el gestor de su pensión**, que te dé la bienvenida a la AFP, te llame, te envíe los informes, una cara humana a la que llamar y reclamar, como un asistente social.

Si se **bajara la edad de jubilación** pues consideran que las 60 o 65 años está muy lejos. Se cree que pocos dominicanos llegaran a esa edad y que solo cobrarían una pequeña parte de la pensión. Creen que después de la muerte del titular de la CCI el dinero se perdería.

**“Se confía en lo que se conoce”**. Educar al dominicano ahora en todos los niveles, pero sobre todo en las escuelas para fomentar una **conciencia del ahorro desde temprano**. Darles una formación básica de economía desde edades temprana. Si hubiera una entidad conocida, neutra e independiente del gobierno, que informe y asesore de manera continua al afiliado se fiarían más de la información/formación proporcionada. Esta información podría ser divulgada vía web, aplicaciones para el celular, campaña para la televisión y la radio, etc.

Los trabajadores cuenta propia recalcan que las AFP, en los inicios, afiliaban a todos los trabajadores. Ahora se centran solo en los trabajadores formales, pero creen que las AFPs deberían interesarse en los trabajadores informales porque a veces ganan más que un empleado y podrían aportar más.

- Se considera que **no es fácil cotizar**. Desconocen el proceso; creen que hay una falta de orientación por parte del gobierno. Los empleados, en general, no tienen, “poder a la hora de elegir a la AFP” no se le permite su derecho de elegir a la AFP. Incluso de los participantes que dicen haber cotizado en algún momento de su vida laboral, unos cuantos no saben en qué AFP cotizaron. Inciden en la barrera que pone el empleador al no “permitirles” cotizar en una AFP. En general se cree que trabajar en una empresa formal, privada o pública, te facilita cotizar.
- No están informados de las opciones de inversiones para la jubilación. Invertir en bienes raíces, abrir (de forma informal) una pequeña empresa, ahorro corto plazo en cooperativas, certificados de ahorro, cuentas de ahorro, estas son las únicas formas de ahorros que conocen. Todos conocen a las AFPs.

### BLOQUE 3:

- Para que las personas ahorren un pequeño por ciento de su sueldo, la mayoría cree que el tema de **la confianza es la clave**. En general se comenta que ha de ser una empresa confiable y que lo tengan informado. Que puedas acceder a la cuenta de tu fondo de pensiones a través de una web o a través de una aplicación en el celular o el e-mail y que puedas ver toda tu información.
- Con cada escándalo de corrupción que sale a la luz, los dominicanos pierden aún más credibilidad a todas las instituciones y empresas ligadas a él. Se pierde la poca confianza ya existente.

#### En lo referente a los descuentos automáticos:

- La medida del descuento automático tiene una **buena aceptación entre los participantes**. Los ven como una facilidad de ahorro. El pago del celular o un descuento directo en la cuenta bancaria tiene una buena aceptación, pues si lo descontaran automáticamente de la cuenta se acostumbra a vivir con un poco menos. El descuento tiene que ser proporcional al sueldo o los beneficios en caso de sus cuentas propias. Tampoco que genere penalización por mora, pero también remarcaron la importancia de que se obligue a cumplir con las cuotas mensuales. No se podría descontar de los servicios (agua, luz, teléfono, etc.) pues no todos pagan servicios y/o tienen servicios a sus nombres, pero tampoco no todos los trabajadores activos de Dominicana tienen una cuenta bancaria. Los más jóvenes ven más confiable que se lo descuenten directamente de su cuenta bancaria, sobre todo los jóvenes asalariados.

#### En lo referente a otros incentivos, como participar en una lotería:

- En su mayoría el inventivo de **las loterías y las rifas tienen una buena aceptación en Rep. Dominicana**. Es una práctica habitual utilizada, incluso por los bancos, para captar nuevos clientes o más fondo. Pero no todos los ven como un incentivo; **varios participantes preferirían incentivos más tangibles**; como más minutos en el celular, descuentos en los servicios; eso tiene una buena aceptación, estarían dispuestos a ahorrar lo más que puedan.
- Es un buen incentivo pues la mayoría de los dominicanos no tiene un buen sueldo con el que puedan ahorrar para una buena pensión, regalo de aportes que aumenten la cuenta, entrega de dinero en efectivo.

#### En lo referente al matching contributions:

- **A los participantes les gustó**. Aquí ahorrarían lo más que puedan pues obtendrán el doble de lo ahorrado, **pero a algunos les frena la desconfianza**, en los asalariados mayores de treinta y cinco, comentan que debe haber una entidad que avale y obligue al empleador a abonar su parte; en tanto que los más jóvenes cuenta propia no se fían de que el gobierno lo cumpla. Algún independiente opina que podría instrumentarse como una compensación o devolución de impuestos.

## X. SESIONES EN COSTA RICA

### BLOQUE 1:

- En Costa Rica existe una parte de los trabajadores por cuenta propia que no tienen formalizado sus negocios y no cotizan al sistema de planes de pensiones, no cotizan en la Seguridad Social en general. Ninguno de los participantes está cotizando actualmente para en la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS) ni para ninguna Operadora de Pensiones (OPC), pero la gran mayoría, en algún momento, cotizó cuando era empleado. Tan solo una pequeña parte de los más jóvenes nunca ha cotizado a La Caja (CCSS)

Hay participantes que creen que existen **muchos trabajadores independientes** que están en la misma situación que ellos. Comentan que los tiempos cambian y hay mucho espíritu emprendedor, prefieren tener su propio negocio, producir su dinero y administrar su tiempo.

En general, **la imagen de La Caja no es buena**, se quejan de largos procesos, muchos trámites legales, muchos costes y sobre todo se quejan de la **falta de orientación al afilado**. En este tema, existe una diferencia muy marcada entre los trabajadores independientes informales según su edad; los más jóvenes tienen una mayor confianza y mejor imagen del sistema de pensiones, están más dispuestos a cotizar en el sistema o a ahorrar por su cuenta en un plan privado de pensión. Los mayores de treinta y cinco, en general, no están seguros de que los costarricenses puedan cobrar una pensión, tienen una **gran incertidumbre en cuanto a la liquidez de la CCSS**.

Cuando todos dejaron de cotizar, ni el gobierno ni ninguna OPC contactaron con ellos para informarles que podrían seguir cotizando por el Régimen Voluntario. Se quejan de que tampoco se les informa de nada en el momento de la primera afiliación. Sin embargo, siguen informándoles sobre el estado de sus Cuentas de Capitalización Individual para la pensión. El estado de la CCI les llega periódicamente, en una buena parte, a través del correo ordinario, el correo electrónico y se pueden consultar en las páginas web de las operadoras. En su mayoría comentan que **esta información tiene mucho lenguaje técnico y que no se entiende**.

- En cuanto al tema de las **razones por las cuales no están cotizando formalmente a ningún plan de pensiones**, las principales que se expusieron fueron las siguientes:

En primer lugar, la **dificultad en los procesos de formalizarse como trabajador independiente**. Coinciden, en su mayoría, que en Costa Rica, para poder cotizar en la CCSS debes trabajar, como empleado, en una empresa o formalizar tu negocio y así convertirte en tu propio jefe. Son requisitos largos y costosos para sus ingresos; han de contratar contables, abogados, seguros y otros gestores que encarecen el proceso. Como en su mayoría solo tienen un pequeño negocio informal que gestionan desde sus casas, **no les sale a cuenta formalizar el negocio**. Una parte de los participantes más jóvenes comentan que no cotizar es una condición involuntaria pues le gustaría entrar al sistema, pero perciben a estos requisitos como una barrera que no les permite entrar. Los trámites burocráticos implican largos procesos.

En segundo lugar, **la desinformación y desconocimiento**; comentan que al nivel nacional existen personas que no conocen ni preguntan nada sobre los fondos de pensiones, que les hacen los descuentos en la plantilla y no saben por qué tienen que cotizar, ni para qué; en su momento no fueron informados. **Se hizo una campaña de información, pero creen que debe ser retroalimentada periódicamente.** La desinformación parece mayor entre los mayores de treinta y cinco, solo tienen nociones básicas y perciben más la falta de información por parte del gobierno. En algún caso quizás se confunda al desembolso parcial del Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP) con el Fondo de Capitalización Laboral (FCL), (se comenta de alguien que al quedarse sin empleo pudo retirar una parte del dinero y les sirvió de ayuda hasta que encontró uno nuevo). **Se comenta, en general, que no reciben información orientativa en la primera afiliación.**

No saben que pueden ahorrar a través del Régimen Voluntario y nadie les ha informado.

Además, existe el gran problema de **la desconfianza**: se desconfía, sobre todo, de que no haya dinero a la hora de jubilarse, ya que han escuchado rumores de que La Caja no tiene fondos. Existe miedo a que aumente la edad de jubilación. El tener una información poco clara y limitada les genera desconfianza. Esa desconfianza es más generalizada en los participantes mayores de treinta y cinco.

En su mayoría, los asistentes no se visualizan en la vejez, no han pensado en ello, y además, no le ven ninguna necesidad.

También creen que las pensiones son muy bajas, solo si tienes un empleo en una buena institución o empresa puedes obtener al final una pensión digna.

- La gran mayoría **no está ahorrando para la vejez, aun así, son conscientes de que deben ahorrar con este fin.** Una parte de los más jóvenes tienen una mayor disposición a contribuir al sistema.

En su mayoría se está ahorrando, pero es un ahorro a corto plazo. Ahorran para fines lúdicos, para el comprarse una casa propia y sobre todo para imprevistos o emergencias pues no están cubiertos en la parte de Salud. **Se nota también una preocupación en el tema de la salud.**

- En general, la visión que tiene los participantes es algo pesimista. Dentro de los participantes mayores de treinta y cinco, pocos han pensado en cómo quieren vivir su vejez, incluso hay quienes afirman que piensan más en vivir lo mejor que pueden el hoy, que planificar y ahorrar para el mañana. Están conscientes de que posiblemente tengan que seguir trabajando. En su caso, creen que con las pensiones de La Caja no les daría para cubrir las necesidades básicas pues son muy bajas. Tienen claro que deben hacer algún esfuerzo extra pero no tienen ninguna información de las mejores opciones de ahorro ni de inversión. Los jóvenes, en general, no tienen una visualización clara de su vejez, pero una parte de ellos cree que tendrán, o más bien quieren tener, una vejez tranquila con negocios propios y con ingresos fijos, ya sea en forma de pensión o de inversiones.



No están muy seguros de que podrán lograrlo en la situación en la que se encuentran; sin cobertura médica, sin aportar a La Caja y sin ningún ahorro a largo plazo o plan para la vejez. Actualmente, a todos les preocupa el tema de la salud, pues no están y creen que no estarán cubiertos.

Los asistentes transmiten que tienen capacidad de ahorro, pero como sus ingresos no son fijos no pueden ahorrar siempre. Algunos se fijan una meta y cuando las cumplen ahorran; otros usan el método de ahorro programado, los bancos les descuentan automáticamente una cantidad determinada. Cooperativas en las empresas y cooperativas familiares son otras formas de ahorro mencionadas.

## **BLOQUE 2:**

- Consideran que la mayoría de los costarricenses que tienen un negocio informal no cotiza por **las trabas y los gastos del proceso de formalizar un negocio**.
- **La informalidad laboral** es uno de los motivos mencionados, pues existen las empresas que para ahorrarse la carga social del patrono “sugieren” a los empleados aceptar un salario en negro. A las empresas les sale más a cuenta contratar seguros del INS (Instituto Nacional de Seguros) que cotizar en La Caja por sus empleados.

Por otra parte, existen muchos costarricenses que prefieren no cotizar y tener un mayor ingreso, que ven el descuento en plantilla como dinero perdido. Creen que **falta la cultura del ahorro**.

- Existe el problema de la **educación**, pues consideran que se está educando para vivir el hoy y no se educa para pensar en el mañana. Debería haber una concienciación al respecto, educando al costarricense en la importancia del ahorro para la jubilación.
- Otro problema reclamante mencionado es la **capacidad de ahorro**: comentan que la mayoría de la población de Costa Rica no puede ahorrar porque el coste de la vida es mayor a los salarios.

Creen que **la situación económica** de una gran parte de los costarricenses nos le permite ahorrar a largo plazo, menos aún si no pueden retirar el dinero pues cuando lo necesiten no podrán sacarlo.

- Consideran que, en el tema de la eficiencia de los procesos administrativos y del trato, el INS es superior a La Caja.

La Caja, a pesar de ser más ineficiente que el INS en los procesos, sí sería más beneficiosa para los empleados, porque cubriría la parte de pensiones. Como se ha comentado anteriormente, a las empresas les sale más a cuenta contratar seguros del INS.

- Existe una **falta de información y la desconfianza** mencionada anteriormente. Todos conocen personas (conocidos y familiares) que están cobrando o han cobrado sus pensiones, sin embargo, tienen duda de la liquidez de la CCSS. No son informados de las posibilidades de ahorrar por su cuenta.

A algunos les gustaría cotizar, pero a una parte la falta de información les genera desconfianza y les desmotiva. **Para que contribuyan formalmente les ayudaría:**

- **Reducir los trámites administrativos** que se requiere para inscribirse o formalizarse como trabajador independiente. Que sea más fácil y rápido, por ejemplo, a través de una web.
- Hacer una campaña de “recaptación”, medidas para motivar a las personas que han dejado de cotizar.
- Bajar la edad de jubilación.
- Crear que si los **cobros de las cuotas fueran automáticos** (como el ahorro automático que se mencionó anteriormente) donde no tengan que ir presencialmente al banco a pagar, o pagar por banca electrónica, ayudaría mucho.
- Una mejor publicidad de La Caja se ve como necesaria, las últimas noticias al respecto no son buenas.
- La información debería ser mayor y más personalizada, que motive a las personas, y en su caso, orientada a los trabajadores independientes informales. Prefieren que esta información sea proporcionada por las OPC por la desconfianza que hay de La Caja. Quieren ser informados de los productos que los Bancos y las OPC tienen.

Todos conocen a las Operadoras de Pensiones han oído hablar de éstas, saben que son las que administran los fondos de la pensión complementaria obligatoria. No saben cómo cobrarán el dinero, la forma en que devolverán el fondo al momento de la jubilación esto genera cierta desconfianza.

- Las OPCs tiene mejor imagen que la CCSS, aunque no tienen más conocimientos sobre ellas y a pesar de que se conocen personas que cobran las pensiones de La Caja, pero no conocen a nadie que haya cobrado alguna pensión de una OPC.
- Una buena parte de los participantes **cotizarían si no hubiera tantas “trabas”**. Que tendría que ser igual de fácil como *contratar una tarjeta de crédito*. Muchos de los requisitos que genera los trámites administrativos desaniman al trabajador informal. Algunos perciben como si no desearan que coticen.
- Conocen muy poca o ninguna información sobre el ahorro para la pensión fuera de los Regímenes contributivos de la CCSS. Existen una desinformación por parte del gobierno, como por parte de las Operadoras. Sienten que las Operadoras no están orientadas al trabajador informal pues no les informan ni les facilitan información relacionada en este tema.

### BLOQUE 3:

- Entre los más jóvenes se comenta que están dispuestos a sacrificar un poco su economía ahora para tener una mejor pensión y vivir una vejez cómoda. En general, a la pregunta de qué harían para ahorrar un pequeño importe para la jubilación se comenta lo siguiente:
  - Bajar la edad de jubilación.

- Algún **incentivo de porcentaje de interés o bonos extras**.
- Comentan que se necesita un estudio de mercado de las Operadoras donde se vea cuales hay, que ofrecen, las diferencias y la que más les conviene según el tipo de afiliado, en su caso para los trabajadores independientes informales.
- Les gustaría que les armen un plan de pensiones, algo donde puedan **visualizar que pensión tendrán con el dinero que tienen ahorrado** o que necesitan ahorrar mensualmente para tener una pensión determinada.

#### En lo referente a los descuentos automáticos:

- En general, las dos medidas de descuento automático tienen una **buena aceptación entre los participantes** e incluso fue propuesta anteriormente como una facilidad a la hora de pagar las cuotas. Sienten que es más fácil porque no perciben que tengan de desembolsar ese dinero, les hace más fácil el ahorro. Entre los jóvenes se comenta que el cobro automático a través de los servicios les gustaría más si los cobros de los servicios también se cobraran automáticamente de la cuenta bancaria. Ven los descuentos del pago de los servicios a través de la cuenta bancaria como una forma fácil de cotizar, pues ya trabajan con los bancos. La parte del cobro automático en la factura de los servicios no tuvo mucha aprobación entre los participantes mayores de treinta y cinco años.
- Una parte de los jóvenes comentan que estarían dispuestos a ahorrar, para empezar, ₡20,000 al mes, que es la cotización de un sueldo promedio. Luego quizás si se ve que no es suficiente, tal vez aumentarla. Tener una figura dentro que les brinden asesoría para mejores cuotas.

#### En lo referente a otros incentivos, como participar en una lotería:

- En general, este incentivo les parece una **buena idea**, comentan que se ve en otras áreas y que es una **forma efectiva de captar clientes**. Lo ven como una buena forma de incentivar a aumentar la cuota de la pensión. Comentan también de **incentivos más directos**. Se propone incentivar a los depósitos extras, montos superiores de lo acordado, que, si en un mes les va mejor, se pueda obtener un porcentaje de entre un 3%- 4% por el esfuerzo extra en las cuotas. **“Los trabajadores, las personas en general, funcionan mejor por medio de incentivos”**. Valorán que sorteen algo, como un viaje o si no le interesa viajar el valor del viaje depositado en su plan de pensiones, se esforzarían para poder participar. Que los fondos de pensiones no se pierdan en caso de fallecimiento, aunque no dejes beneficiario ese dinero lo herede los familiares.
- “Todo lo que sea ganar dinero”.
- A los mayores de treinta y cinco, la lotería, no les parece tan buen incentivo, comentan que **un incentivo de menor importe, pero seguro, lo verían mejor**. Que si hubiera un incentivo por los aportes extras de un 2% a 3% estarían dispuesto a ahorrar más en los meses de mayor ingreso. También que te den un incentivo al final del año más los intereses como las cooperativas de ahorro de las instituciones públicas.

**En lo referente al matching contributions:**

- En general, no creen que se haga o en algunos casos incluso no creen que al final se pague. Los mayores a treinta y cinco hay dudas, **con el gobierno no tienen tanta confianza**, pero que si fuera cierto pondrían ¢10,000. En caso de los jóvenes, algunos pondrían lo más que puedan, dependiendo del sueldo.
- Si el gobierno les obligara a cotizar como negocio informal estarían dispuestos a contribuir, ahorrándose o simplificando los trámites de formalizar el negocio. En general, **el sistema tiene una buena imagen, más la parte privada**. Comentan que debería haber una especie de auditoria a las personas que cobran las pensiones de La Caja, algunos comentan que hay un desorden, que existen personas fallecidas que siguen “cobrando” y no se controla.

## XI.SESIONES EN PERÚ

### BLOQUE 1:

- En general, **no aportan por un tema económico**, tienen muchos gastos y prefieren dedicar lo poco que les sobra a otras necesidades. Tienen una opinión positiva de ser informal, siempre les implica ganar más dinero y que su jornada laboral sea más rentable. Formalizarse tiene un coste económico en forma de más gastos e impuestos. **No les gustaría aportar al sistema de pensiones porque les implicaría formalizarse**, con sus consecuentes costes. En el caso de los cuenta propia se acentúa el no querer aportar por pensiones, reinvertir cualquier pequeño ahorro en su negocio siempre es preferible.
- Además, la amplia mayoría coincide en que **las pensiones que paga el sistema son muy bajas** y se pagan a partir de los 80 años. Echan en falta un sistema más realista y más solidario. En cualquier caso, la mayoría coincide en que los trámites son complejos y corre a cargo del pensionado demostrar el historial de cotización. Existe temor a que no te reconozcan tus beneficios.
- En general coinciden en que **no existen facilidades para los informales a la hora de aportar**, ya que ellos no tienen ingresos estables, pero las cuotas son fijas. Tienen miedo de formalizarse, y que les obliguen a cotizar por un importe elevado, aunque sus ingresos hayan disminuido considerablemente. **Echan de menos cuotas adaptadas a sus necesidades**. Citan, varios de los asistentes, la preocupación de empezar a ahorrar, no poder continuar haciéndolo, y ver como su saldo acumulado disminuye progresivamente.
- Todos coinciden en **la barrera que supone la falta de liquidez** a la hora de tomar la decisión sobre contribuir por pensiones. Están todos de acuerdo en que, frente a emergencias, deberían poder disponer de un dinero que es suyo. En algunos casos, hacen que sea preferible el ahorro en cuentas bancarias.
- La mayoría muestra una **gran desconfianza en el sistema** e inciden en que falta una fiscalización de las empresas. Además, expresan, en su mayoría, un importante desconocimiento del sistema de pensiones: cuotas, pagos, y, sobre todo, qué pasa en caso de fallecimiento e invalidez.
- **En general, nadie está ahorrando para la vejez**, y el que puede ahorrar, lo hace en su propio negocio, en su tienda o en inmuebles para posteriormente alquilarlos. El ahorro muchas veces lo ven orientado a la educación de los hijos más que para la vejez. Estas opciones de ahorro las ven más productivas que los sistemas de pensiones. Eso también va ligado con **la desconfianza en el sistema de pensiones**. Les ofrece más seguridad un negocio propio que una AFP, donde se aporta a una cuenta de la que no sabes nada ni sabes cómo funciona y donde todos son conscientes de la **fuerte burocracia** existente a la hora de cobrar prestaciones. La desconfianza es extensible a todo el sistema bancario.
- Adicionalmente, existe la creencia de que las personas con más aportes son mejor tratadas y mejor informadas que el resto.
- También, en su mayoría, coinciden en que sólo aporta al sistema al que obligan, porque hay desconfianza y porque se priorizan otras necesidades.

- En general, las mujeres muestran una cultura de ahorro superior a los hombres, y una mayor consciencia del ahorro, pero destinado principalmente a los hijos.

## BLOQUE 2:

- En general, **existe una gran desconfianza** en el sistema de pensiones y eso les genera una gran inseguridad. La desconfianza es mayor en el sistema privado de las AFP que en el público del ONP, aunque ambos comparten la mala imagen. Mencionan que incluso las AFP pueden desaparecer.
- Todos los asistentes coinciden en que **existe mucha desinformación**, y ven una clara **falta** de implicación del Estado, de un **apoyo institucional**, que debería ser más consistente. También información sobre los beneficios del sistema. Además, comentan la necesidad de que existan reportes periódicos de los estados de cuenta, que ayudaría a generar seguridad de que el dinero sigue en la cuenta. Coinciden en que **la falta de liquidez contribuye a generar inseguridad en el sistema**. Ayudaría mucho cierta liquidez en caso de emergencias o para montar un negocio.
- En general, coinciden en que la falta de dinero influye enormemente en la falta de ahorro.
- La mayoría de asistentes destacan en que es una mejor inversión los bienes inmuebles que ahorrar en pensiones.
- Todos coinciden en que se necesita **ajustar las cuotas a aportar al ingreso, las cuotas deberían ser crecientes y flexibles**. Esto ayudaría muchísimo a que los informales contribuyeran al sistema. El Estado es quién debería amoldarse a las necesidades de los trabajadores independientes, informales, y montar unas contribuciones por tramos. Además, si no eres formal no puedes cotizar, y formalizarse tiene altos costes.
- La mayoría de los asistentes coincide en que ayudaría mucho a ahorrar para pensiones **tener la seguridad de que todo lo ingresado se va a devolver**, comenta que la base del ahorro es crear un vínculo de confianza con el dinero, por lo que exigirían **información clara, directa, personal y periódica sobre sus aportaciones y saldo**. Además, coinciden en la necesidad de que exista una garantía de poder recuperar parte de lo ahorrado en un período de tiempo.
- Muchos de los asistentes opinan que ayudaría mucho a ahorrar, el disponer de estimaciones de pensiones futuras en función de cuantías y años de aportes.
- Además, todos coinciden en que el monto de pensión a recibir es muy pequeño en comparación con el esfuerzo de ahorrar, y es desincentiva a aportar por pensiones. También incentivaría a ahorrar un descenso en la edad de jubilación.
- En general, la mayoría de los asistentes coincide también en que ayudaría muchísimo a aumentar las aportaciones **la simplificación administrativa a la hora de cobrar pensiones**. Existe bastante desconfianza al respecto.
- Todos están de acuerdo que **es fácil contribuir en un plan de pensiones**, a la hora de pagar hay facilidades.

### BLOQUE 3:

- En general, se comenta que las medidas que más podrían motivar a cotizar por pensiones serían aquellas destinadas a **amoldar las cotizaciones a los ingresos reales de los informales**, a iniciar cotizaciones con montos pequeños, a la existencia de períodos sin cotizar. También son conscientes que aportes pequeños conllevan pensiones pequeñas, pero la flexibilidad es muy bien valorada.
- A este respecto, algunos asistentes plantean planes de ahorro voluntario predeterminados, hechos a medida para diferentes colectivos, flexibles y en función de los ingresos.
- También, una parte de los asistentes, indica la necesidad de una mejor información y una mayor transparencia, como base para generar confianza e incentivar el ahorro.

#### En lo referente a los descuentos automáticos:

- La opción de ahorrar automáticamente, a través de una cuenta bancaria se percibe como una buena idea, pero genera desconfianza. La mayoría opina que **el descuento automático funcionaría mejor en el pago de un servicio**: recarga de celular, recibo de la luz, incluso el cable. Mencionan, en el caso concreto de los taxistas, descuentos automáticos a la hora de recargar combustible. Añaden que para que esta medida fuera efectiva se necesitaría una comunicación inmediata de lo aportado, de lo acumulado, de lo ganado. Algunos asistentes mencionan destinar una parte del impuesto al consumo al ahorro para pensiones.

#### En lo referente a otros incentivos:

- Se plantean **beneficios adicionales a las aportaciones**, por ejemplo, cualquier premio y/o **promoción relacionada con la salud**. Coinciden en que, si se dan beneficios extra, y son sobre salud, la motivación por cotizar existiría y crecería. Todos coinciden en el **gran incentivo que supondría el tema de la salud**.
- La mayoría destaca en que el incentivo debería tener una labor de apoyar al que cotiza y de amoldarse a los ingresos. Además, el incentivo debería ser algo práctico y sencillo, están cansados de la burocracia que rodea al sistema.
- Un incentivo como el del boleto de la lotería, no funcionaría, según la mayoría, pues no lo ven creíble. Se vuelve a hacer hincapié en pequeños regalos y promociones antes que en un sorteo: seguro médico, escolares, obsequios, gratificaciones (Navidad y 28 de julio), vales de consumo, entradas de cine, sistemas de puntos que se consiguen con aportes y obtienen premios, **descuentos de buen pagador**. Todos coinciden en la “inmediatez” del obsequio o promoción para que el incentivo sea creíble.
- Adicionalmente, los cuenta propia mencionan que sería un buen incentivo que acreditar aportes le facilitara el acceso al crédito o al uso de tarjetas de crédito bancarias.
- Los asistentes más jóvenes están más dispuestos a descuentos automáticos y promociones de cualquier tipo, son los que más ideas aportan y los más predispuestos.
- Los asistentes más jóvenes tienen una mejor percepción de los incentivos ligados a loterías o sorteos.



- Los asistentes de mayor edad tienen mayor desconfianza en el sistema y hacen hincapié en que para que los incentivos planteados puedan funcionar deben ir acompañados o ligados a medidas que aumenten la confianza (información y transparencia).

**En lo referente al *matching contributions***

- En general, **esta iniciativa se acoge con entusiasmo**. Algunos aportarían el máximo si pudieran, y la mayoría lo ve como un premio, como un incentivo de los comentados anteriormente. Algunos asistentes mencionan incluso el incentivo que supondría que alguien te ayudara, mirara por ti, aunque el aporte fuera pequeño.
- Aun así, algunos mencionan que no lo ven viable porque hay desconfianza, no creen que se les vaya a aportar, y preferirían la opción del premio, del pequeño obsequio.

## XII.MATRIZ DE RESULTADOS

A continuación, se muestran una serie de cuadros que resumen las principales conclusiones extraídas de las sesiones expuestas anteriormente.

**El primer cuadro** muestra un resumen de los principales motivos expuestos por los asistentes a las sesiones, ante las cuestiones relativas a por qué existen tantas personas, en sus respectivos países, que no cotizan formalmente por pensiones.

En rojo, se muestran los motivos mencionados como importantes, en naranja, aquellos motivos mencionados como relevantes, ya sea porque son menos importantes que los anteriores, o porque ha existido diversidad de opiniones en la respuesta. Por último, en verde, se muestran aquellos motivos, que, a juicio de los asistentes, no afectan a la baja cobertura en pensiones.

**El segundo cuadro** muestra un resumen de las principales propuestas sugeridas por los asistentes a las sesiones, ante las cuestiones relativas a qué medidas podrían aumentar la cobertura en pensiones en sus respectivos países.

En rojo, se muestran las propuestas mencionados como importantes, en naranja, aquellas propuestas mencionadas como relevantes, ya sea porque son menos importantes que los anteriores, o porque ha existido diversidad de opiniones en la respuesta. Por último, en verde, se muestran aquellas propuestas, que, a juicio de los asistentes, no aumentarían la cobertura en pensiones.

**El tercer cuadro** muestra un resumen de los principales comentarios expuestos por los asistentes a las sesiones, ante las cuestiones relativas a qué incentivos podrían aumentar, aunque fuero un poco, la cobertura en pensiones en sus respectivos países.

En verde, se muestran las respuestas positivas a los incentivos propuestos, e incentivos que los asistentes propusieron como importantes. En naranja, aquellos incentivos considerados como relevantes, ya sea porque son menos importantes que los anteriores, o porque ha existido diversidad de opiniones en la respuesta. Por último, en rojo, se muestran aquellas respuestas a incentivos propuestos, que, a juicio de los asistentes, no serían efectivos para aumentar la cobertura en pensiones.

PRINCIPALES MOTIVOS EXPUESTOS POR LOS ASISTENTES	¿POR QUÉ EXISTEN TANTAS PERSONAS QUE NO CONTRIBUYEN FORMALMENTE POR PENSIONES?								
	MÉXICO	URUGUAY	COLOMBIA	CHILE	PANAMÁ	EL SALVADOR	REPÚBLICA DOMINICANA	COSTA RICA	PERÚ
BAJA CAPACIDAD DE AHORRO	Importante, y el poco ahorro no se destina a pensiones.	Importante, y el poco ahorro es para imprevistos	Importante, y el poco ahorro no se destina a pensiones	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	Importante, se vive al día	Importante, se vive al día	Importante, y el poco ahorro es para imprevistos	Importante, coste de vida muy elevado	Importante, y el poco ahorro no se destina a pensiones.
DESCONFIANZA EN EL SISTEMA	Importante, y es extensible al sistema bancario	Importante, mezclado con desinformación y centrado en AFAPs	Importante, y motivada por los cambios y falta de beneficios	Importante, y centrado en las AFPs, con poca credibilidad	Importante, centrado en las AFPs privadas	Importante, desconfianza total en las AFPs	Importante	Importante, mala imagen de la Caja	Importante, genera inseguridad y es mayor en el sistema privado.
FALTA DE INFORMACIÓN	Importante, y genera cierta despreocupación	Importante, y además no se entiende	Importante, y además no se entiende	Importante, y centrada en funcionamiento y procesos	Importante, y ligada mala atención en la inscripción	Importante, y ligada mala atención en la inscripción	Importante, no se entiende y provoca desconfianza	Importante, y además no se entiende	Importante, y ligada a falta de apoyo institucional
INCERTIDUMBRE, INSEGURIDAD JURÍDICA	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	Importante, sobre todo en el ámbito laboral	Importante, el sistema se percibe como fluctuante	Importante, pues implica falta de garantías	Importante, miedo a perder todo lo ahorrado	Importante	Importante, centrada en la liquidez de la CCSS	No se menciona como motivo específico para no contribuir.
BARRERAS A LA FORMALIZACIÓN	Relevante, sobre todo en los mayores de 35 años	Relevante, el empleador pone barreras, pero a menudo se percibe bien por el empleado	Relevante, sobre todo en el tipo de contrato laboral	Relevante, pero hay opinión positiva del "sistema de boletas"	Importante, es el empleador el que pone las barreras, y además, formalizarse es caro.	Importante, es el empleador el que pone las barreras, y además, formalizarse es caro.	Importante, existen estas barreras	Importante, hay coste de formalizarse y trabas del empleador	Relevante, pues el coste de formalizarse es elevado, pero hay una opinión positiva de la informalidad
ALTAS CUOTAS DE APORTACIÓN	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	Importante, fomenta la informalidad y se compara con las bajas pensiones.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	Importante, no hay dinero para pagar las cuotas	Importante, no hay dinero para pagar las cuotas	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	Relevante, pues desincentiva a la contribución, pero no tanto como la inflexibilidad de las cuotas
INFLEXIBILIDAD CUOTAS DE APORTACIÓN	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	Muy importante, es un fuerte desincentivo entre los cuenta propia	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	Importante por la inestabilidad de ingresos

BAJAS PRESTACIONES	Relevante y ligado a la burocracia en el cobro	Importante, y se compara con altos aportes	Importante	Importante	Importante, ligada a jubilaciones tardías	Importante, ligada a jubilaciones tardías	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	Importante, y ligadas a jubilaciones muy tardías
DIFICULTAD PARA EL COBRO DE PRESTACIONES	Importante, muy laborioso para el pensionado	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	Importante, tardan muchísimo en otorgar la prestación	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	Importante, tardan muchísimo en otorgar la prestación	Importante, tardan muchísimo en otorgar la prestación	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	Importante, el pensionado debe demostrar el historial de cotización
FALTA DE LIQUIDEZ DE LOS FONDOS	Importante, influye en la decisión por otros productos de ahorro	No se menciona como motivo específico para no contribuir	No se menciona como motivo específico para no contribuir	Importante, genera desvinculación	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	Importante, influye en la decisión por otros productos de ahorro
FALTA DE INCENTIVOS	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	Relevante, no existen incentivos	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	Relevante, no existen incentivos	Relevante, no existen incentivos	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.
FALTA DE CULTURA PREVISIONAL Y EDUCACIÓN FINANCIERA	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	Relevante porque hace prevalecer la cultura del consumo sobre la del ahorro	Importante, no hay tradición de aportar al sistema	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	Relevante, debería educarse desde la niñez	Relevante, debería educarse desde la niñez	Importante, mucha cultura del consumismo y nula educación financiera	Importante	No se menciona como motivo específico para no contribuir.
AHORRO ALTERNATIVO	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	Importante por la mala imagen de las AFPs	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.
PENSIONES CONTRIBUTIVAS	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	Relevante, algunos programas desincentivan	Relevante, algunos programas desincentivan	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.

PRINCIPALES PROPUESTAS SUGERIDAS POR LOS ASISTENTES	¿QUÉ MEDIDAS PODRÍAN AUMENTAR LA COBERTURA EN PENSIONES?								
	MÉXICO	URUGUAY	COLOMBIA	CHILE	PANAMÁ	EL SALVADOR	REPÚBLICA DOMINICANA	COSTA RICA	PERÚ
GENERAR CONFIANZA Y FIABILIDAD EN EL SISTEMA	Importante, pues hay desconfianza	Importante, se menciona un mayor control del Gobierno	Importante, pues hay desconfianza, y debe mejorarse la imagen	Importante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante, pues hay desconfianza	No se menciona como relevante	Importante, pues hay desconfianza
APOYO INSTITUCIONAL	No se menciona como relevante	Relevante y ligado al control	Relevante y ligado al control del Gobierno de los fondos	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante
SEGURIDAD DE QUE EL DINERO NO SE PIERDE	Importante, que no se pierde, que se va a cobrar una pensión	Importante, que se reciba lo aportado	Importante, que se reciba lo aportado	Relevante, y ligado a la flexibilidad en la disposición de fondos	Importante, pues hay dudas sobre el sistema	Importante, pues hay dudas sobre el sistema	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante, que no se pierde y que se va a devolver
MÁS INFORMACIÓN	Importante que sea básica y bien manejada	Importante, que sea cercana y sobre todo didáctica	Importante, que sea cercana y sobre todo didáctica	Importante, y más clara y precisa	Importante	Importante	Importante, sobre la CCI y continua	Importante y que limpie la imagen de la Caja	Importante que sea clara, directa y periódica
PRESTACIONES MÁS ALTAS	No se menciona como relevante	Importante para la confianza	Importante para la confianza	Importante para la confianza	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante para comenzar a ahorrar
FLEXIBILIDAD OPCIONES DE COBRO	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante para la confianza	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante
LIQUIDEZ FONDOS	Importante, ayuda a generar confianza	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante	Importante	Importante	No se menciona como relevante	Importante, ayuda a la flexibilidad	Importante, ayuda a generar confianza

ESTIMACIONES DE PENSIONES FUTURAS	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante, pues hay desconfianza	Importante, pues generaría seguridad
SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL COBRO DE PENSIONES	Importante, pues hay mucha burocracia	No se menciona como relevante	Importante, pues hay mucha burocracia	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante, pues hay desconfianza	Importante, pues hay mucha burocracia
SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA FORMALIZACIÓN	No se menciona como relevante	Importante y orientado a fiscalizar al empresario	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante, incluso automatización de cobros	No se menciona como relevante
DESCENSO DE LA EDAD DE JUBILACIÓN	No se menciona como especialmente relevante	No se menciona como especialmente relevante	Importante	Relevante, ayudaría	Importante	Importante	Importante	Importante	Importante
FLEXIBILIDAD DE LAS APORTACIONES	Importante ajustar cuotas a ingresos	Importante, que se ajuste a ingresos y que disminuya	Importante, que se ajuste a ingresos y que disminuya	No se menciona como relevante	Importante, cuotas accesibles e irregulares	Importante, cuotas accesibles e irregulares	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante ajustar cuotas a ingresos
INCENTIVOS FISCALES	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante	Importante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante
AFPS: MENOS COMISIONES Y MEJOR REPARTO DE RENTABILIDADES	Importante que haya mayores rendimientos	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante para recuperar la confianza en el sistema	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante
MEJORAR EL SERVICIO	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante, tanto en la inscripción como en la información	Importante, tanto en la inscripción como en la información	Importante, creen que no es fácil cotizar	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante
EDUCACIÓN FINANCIERA	No se menciona como relevante	Importante y acompañada de más información	Importante fomentarla des de niños	No se menciona como relevante	Relevante, ayudaría	Relevante, ayudaría	Importante fomentarla des de niños	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante

PRINCIPALES COMENTARIOS EXPUESTOS POR LOS ASISTENTES	¿QUÉ INCENTIVOS PODRÍAN IMPLEMENTARSE PARA AUMENTAR UN POCO EL AHORRO EN PENSIONES? ¿CUÁL ES SU OPINIÓN SOBRE LOS INCENTIVOS PROPUESTOS?								
	MÉXICO	URUGUAY	COLOMBIA	CHILE	PANAMÁ	EL SALVADOR	REPÚBLICA DOMINICANA	COSTA RICA	PERÚ
DESCUENTOS AUTOMÁTICOS	En general, está bien vista esta propuesta	Relevante, hay diversidad de opiniones	En general, está bien vista esta propuesta	Relevante: bien visto por mayores de 35 y poco fiable para los jóvenes	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta
LOTERÍA	Relevante, hay diversidad de opiniones	No se ve creíble	En general, está bien vista esta propuesta	Se ve en general como una estafa	Relevante, hay diversidad de opiniones	Relevante, hay diversidad de opiniones	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	No se ve creíble
MATCHING CONTRIBUTIONS	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	Relevante, gusta, pero hay desconfianza	En general, está bien vista esta propuesta
RECOMPENSAS INMEDIATAS EN VEZ DE LOTERÍAS	En general, está bien vista esta propuesta, incentivos más directos	En general, está bien vista esta propuesta, incentivos más directos	En general, está bien vista esta propuesta, incentivos más directos	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta, incentivos más directos	En general, está bien vista esta propuesta, incentivos más directos
PREMIAR APORTES ININTERRUMPIDOS o APORTES EXTRAORDINARIOS	En general, está bien vista esta propuesta, descuentos de buen pagador	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante como estímulo económico	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante como estímulo económico	En general, está bien vista esta propuesta, descuentos de buen pagador



DESCUENTOS EN COMERCIOS LIGADOS A APORTES	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante, asociado a un plus tangible	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	En general, está bien vista esta propuesta
MAYOR COBERTURA EN TRATAMIENTOS MÉDICOS	Muy importante el tema de salud como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Muy importante el tema de salud como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Muy importante el tema de salud como incentivo
DESCUENTO AUTOMÁTICO AL CONSUMO (impuesto)	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Relevante, con montos pequeños	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Relevante, se menciona algunas veces
MAYOR PUBLICIDAD	Importante campaña por parte de las AFORES	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante vender las ventajas de ahorrar en AFPs	Importante vender las ventajas de ahorrar en AFPs	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante vender las ventajas de ahorrar en AFPs
PLANES ESPECÍFICOS PARA GRUPOS DE POBLACIÓN	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante facilitar la cotización de esta forma	Importante facilitar la cotización de esta forma	No se mencionó como incentivo	Importante un diseño a medida con estimación de prestaciones	Importante, flexibles y en función de ingresos
PROGRAMAS DE AHORRO VOLUNTARIO	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante, y a través de Bancos	Importante, y a través de Bancos	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante, y predeterminados
INCENTIVAR A LOS VENDEDORES DE LAS AFPs	Importante, similar la venta de tarjetas de crédito	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo

### XIII. CONCLUSIONES COMUNES

Si en algo coinciden los resultados de las reuniones focales en todos los países es precisamente en que hay dos motivadores fundamentales para la no cotización, que **son la desconfianza y la desinformación**: desconfianza en el sistema, que se refleja sobre todo en las dudas de que el ahorro llegue a buen fin, y desinformación acerca del propio sistema, de las opciones que permite, de la incomprensión acerca de su funcionamiento.

Hay otros elementos que se repiten y tienen relevancia, especialmente dos: **muchas empresas mantienen a sus trabajadores en la informalidad por un ahorro de costos** (y no pocas veces con la anuencia de los mismos), y los **trámites y procesos para formalizarse son complejos y tediosos**, y además costosos en la medida en que estar formal significa el pago **no** solo de los aportes al sistema sino de otro tipo de impuestos.

No hay que olvidar un quinto elemento, común también a todos los países, que es la **escasa capacidad de ahorro** por el nivel de los salarios comparado con el nivel de los precios.

Adicional es la sensación de que habrá que seguir trabajando llegada la edad de retiro para poder generar ingresos, y que las familias siguen siendo una parte importante de la red de seguridad.

Los elementos comunes en cuanto a las formas de mejorar tienen que ver sobre todo con cómo combatir estos **drivers** negativos:

- Visualizar que el sistema paga pensiones generalizadas y suficientes
- Proporcionar información comprensible, personalizada y con accesos sencillos para toda la población
- Tener unos mecanismos de supervisión sobre las empresas para evitar el fraude
- Establecer mecanismos sencillos y baratos de formalización
- Utilizar sistemas de descuentos automáticos y de **matching contributions**

## **XIV. ECONOMÍA DEL COMPORTAMIENTO**

En el primer componente de este proyecto se menciona que *en América Latina y el Caribe 130 millones de trabajadores no están afiliados a un sistema previsional (60% del total de trabajadores) y no tendrán una pensión contributiva, más de la mitad de ellos son trabajadores independientes (cuenta propia o autónomo), la mayoría de los cuales es informal (BID, 2017).*

También se describen recomendaciones para extender la cobertura a estos trabajadores, tanto por la vía de precios y subsidios, como por la vía de la fiscalización, sin olvidar la educación financiera. Adicionalmente, en este capítulo se pretende enfatizar en mecanismos para extender la cobertura basados en la economía del comportamiento.

La economía del comportamiento se hace necesaria cuando los individuos se enfrentan a la toma de decisiones, que en el caso del ahorro en pensiones, no sólo es aplicable al ahorro voluntario previsional, sino que también puede extenderse a aquellos colectivos que no están obligados a cotizar (principalmente empleados por cuenta propia) y a aquellos colectivos que sí estando obligados incurren en algún tipo de evasión (empleados por cuenta ajena principalmente) alimentada por una fiscalización poco efectiva. En cualquier caso, en todas estas situaciones, los individuos se enfrentan a la toma de decisiones y se generan sesgos de comportamiento, y, por tanto, pueden analizarse desde el punto de vista de la economía conductual.

Así, de acuerdo a la economía del comportamiento, y aplicándolo al ahorro previsional, cuando la responsabilidad de la toma de decisiones recae sobre el individuo, éste debe estar convencido de la necesidad de ahorrar para su jubilación, debe tener la suficiente capacidad para hacerlo y debe ofrecérsele cierta facilidad para hacerlo. Así, a continuación, se describen los sesgos del comportamiento que se constituyen en barreras conductuales que dificultan la toma racional de decisiones sobre el ahorro previsional, atendiendo a lo observado en cada una de las sesiones de *focus group*, y que son, entre otros: falta de fuerza de voluntad, procrastinación, soluciones heurísticas, aversión a las pérdidas, comportamiento de individuos “pares”; se muestran agrupados a continuación.

Los sesgos del comportamiento detectados podrían agruparse en 3 grandes categorías:

### **1. La aversión a las pérdidas**

Los motivos expuestos sobre la poca confianza en el sistema, la incertidumbre, la falta de una información clara, son algunos ejemplos de este sesgo. Además, la sensación de que se cobra poco en función de lo aportado, indica este “sesgo presente” que constituye una barrera conductual para el ahorro.

### **2. El autocontrol**

Las respuestas otorgadas sobre los descuentos automáticos ilustran bien este sesgo. Esto va ligado a la falta de fuerza de voluntad y a la procrastinación.

### **3. La inercia**

A este respecto, han sido frecuentes las respuestas que han basado su decisión en función de los comentarios de algún conocido, de casos meramente anecdóticos, y no en función de estadísticas o de información más veraz. Y sobre todo, la falta de costumbre, que hace que el ahorro no se haya convertido en un hábito. La observación de individuos semblantes ha servido de referencia para la toma de decisiones.

El desarrollo de las sesiones focales ha ofrecido información relevante sobre los motivos por los cuales hay tantas personas en la región que no cotizan por pensiones, enumerándose estas barreras al ahorro. Muchas de estas barreras al ahorro detectadas son barreras conductuales derivados de los sesgos de comportamiento descritos anteriormente.

La existencia de barreras conductuales al ahorro lleva consigo la propuesta de soluciones conductuales, que serán detalladas en el informe final de este proyecto.

---

## INFORME FINAL

**AUTORES: DR. DIEGO VALERO, DR. EDGAR ROBLES Y  
ACTUARIO MANUEL LOZANO**

# 1. ÍNDICE

## A.

<a href="#">ÍNDICE</a> .....	141
<a href="#">1. RESUMEN EJECUTIVO</a> .....	142
<a href="#">2. EL COMPONENTE 1: LITERATURE REVIEW</a> .....	146
<a href="#">3. COMPONENTE 2: LAS SESIONES FOCUS GROUP</a> .....	155
<a href="#">4. RESUMEN MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES</a> .....	162
<a href="#">5. PROPUESTAS DE SOLUCIONES</a> .....	169
<a href="#">6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</a> .....	178
<a href="#">7. ANEXOS</a> .....	179

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

Las **causas de la baja o estancada cobertura** en la región son de dos tipos: a) externas, el grado de informalidad de la fuerza de trabajo, la economía del comportamiento, y el desempleo; y b) internas, el diseño original del sistema y su limitada capacidad para adaptarse a la transformación del mercado laboral y afiliar a los grupos difíciles de incorporar, a más del incumplimiento de obligaciones y aspectos institucionales como la falta de coordinación entre pensiones contributivas y no contributivas.

Respecto a las causas externas, se encontró una relación positiva entre la proporción de la PEA formal-asalariada (preponderante en los países más desarrollados) y el nivel de cobertura en los países; y lo opuesto respecto a la PEA informal no asalariada (preponderante en los países menos desarrollados). En cuanto a las causas sistémicas se estudiaron cinco grupos difíciles de incorporar: independientes, empleados domésticos, empleados en microempresas, trabajadores agrícolas y trabajadores familiares no remunerados.

**Afiliación obligatoria versus voluntaria.** Aunque se necesita más investigación, la obligatoriedad de la afiliación está positivamente relacionada con el nivel de cobertura, mientras que la voluntariedad exhibe una relación negativa.

**Diferencias en la cobertura.** Los hombres tienen mayor cobertura que las mujeres, especialmente entre los pensionados debido a discriminación en el mercado laboral y el sistema.

A más alto el ingreso y el nivel educativo de los asegurados, así como el tamaño de la empresa, mayor es la cobertura y viceversa.

**Incumplimiento de obligaciones.** Otros factores que inciden negativamente en la cobertura son: evasión, elusión, morosidad y retención de contribuciones por el empleador sin transferirlas a la entidad administradora de las pensiones.

**Falta de coordinación de las pensiones.** El programa de pensiones no contributivas está coordinado con el de pensiones contributivas en Chile, Costa Rica y Uruguay (los dos últimos a través de la entidad de seguridad social nacional y el primero a través de un ente público, el Instituto Nacional de Previsión); en los otros seis países es autónomo.

**Relación con el sistema de salud.** En los países en donde la cobertura de los programas de pensiones están ligados con los programas de salud (Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Uruguay), los resultados de los focus groups indican que a las personas les cuesta desligar un tema del otro. O sea, la falta de cobertura se explica más por las deficiencias del sistema de salud que de los problemas específicos del seguro de pensiones. En ese sentido los



esfuerzos deben dirigirse a mejorar también la calidad de la prestación de salud, y si esto no es posible, a desligar la administración de los dos seguros.

**Economía del comportamiento.** La economía del comportamiento trata con los problemas derivados de la dificultad conductual de abordar el ahorro y de la escasa formación e información que tienen los ciudadanos. Los comportamientos en la toma de decisiones son explicables desde la economía conductual, que explica la aparición de sesgos conductuales que dificultan el ahorro, pero que también es capaz de proponer medidas para una toma eficaz de decisiones. Los sesgos del comportamiento detectados en las diferentes sesiones grupales realizadas podrían agruparse en 3 grandes categorías:

### **1. La aversión a las pérdidas**

Los motivos expuestos sobre la poca confianza en el sistema, la incertidumbre, la falta de una información clara, son algunos ejemplos de este sesgo. Además, la sensación de que se cobra poco en función de lo aportado, indica este “sesgo presente” que constituye una barrera conductual para el ahorro.

### **2. El autocontrol**

Las respuestas otorgadas sobre los descuentos automáticos ilustran bien este sesgo. Esto va ligado a la falta de fuerza de voluntad y a la procrastinación.

### **3. La inercia**

A este respecto, han sido frecuentes las respuestas que han basado su decisión en función de los comentarios de algún conocido, de casos meramente anecdóticos, y no en función de estadísticas o de información más veraz. Y sobre todo, la falta de costumbre, que hace que el ahorro no se haya convertido en un hábito. La observación de individuos semblantes ha servido de referencia para la toma de decisiones.

**El desarrollo de las sesiones focales** ha ofrecido información relevante sobre los motivos por los cuales hay tantas personas en la región que no cotizan por pensiones, enumerándose una serie de barreras al ahorro. Muchas de estas barreras al ahorro detectadas son barreras conductuales derivadas de sesgos de comportamiento, y por tanto, llevan consigo la propuesta de soluciones conductuales.

**Se proponen una serie de medidas muy concretas y de relativamente sencilla aplicación** que puedan ser coste efectivas en el corto y medio plazo, que puedan ser escalables, y que en cualquier caso son adicionales o complementarias a las de mayor calado como pueden ser las comúnmente reportadas para el aumento de la cobertura y de las tasas de reemplazo. Las herramientas más eficaces en este tipo de propuestas provienen de la economía conductual, y algunas se han puesto en práctica en pilotos en países en desarrollo.

**El problema que enfrentamos** se resume, a partir de la información desvelada en los grupos focales, en que las personas quieren ahorrar para su futuro, pero tienen desconfianza en los sistemas existentes, y una gran desinformación sobre los mismos. Por tanto, hay que plantear medidas que combatan la desinformación y la desconfianza, y que ayuden a que las personas puedan ahorrar. Nuestras propuestas se detallan al final de este documento, pero se centran:

- ***En el ámbito de la información:***
  - “Microcampanas” informativas, en ámbitos muy concretos, pero repetitivas, de largo alcance.
- ***Para las personas fuera del sistema***
  - Establecer normas que obliguen a esfuerzos de captación, por parte de las administradoras de pensiones, de personas que conforman el sector informal de la economía.
- ***En el ámbito de los incentivos***
  - Estipular incentivos para el ahorro periódico
  - Para trabajadores por cuenta propia, los aportes al sistema de forma regular pueden generar descuentos en los servicios financieros prestados por el grupo financiero al que pertenezca la administradora de pensiones.
  - Descuentos en servicios públicos para pensionados por el sistema
  - Un sistema de *matching contributions*, en donde el Estado comprometa un aporte a la cuenta previsional vinculado al propio aporte del cuentapropista (aunque esta medida no es especialmente de bajo coste)

- ***Micropensiones***
  - Se puede plantear un esquema de afiliación automática de pequeña escala a sistemas voluntarios de pensiones, con descuentos automáticos también.
- ***Uso de la tecnología y simplificación***
  - Los administradores de pensiones deben hacer un esfuerzo tecnológico en depurar bases de datos y desarrollar la multicanalidad. La tecnología debe instrumentarse en torno al objetivo de “dos clicks”.
- ***Apoyo en la ejecución***
  - Ante el desconocimiento y la necesidad de asesoramiento, la existencia de una figura de asesor previsional puede ser un elemento útil.
- ***Resto de medidas***
  - Los aportes de los cuenta propia tienen que estar vinculados al ingreso.
  - Existencia de ciertas (y controladas) ventanas de liquidez.
  - Las opciones de cobro de los beneficios podrían flexibilizarse.
  - El ahorro voluntario debería ser mucho más flexible que el obligatorio.

## 2. EL COMPONENTE 1: *LITERATURE REVIEW*

A continuación, se muestra un cuadro por país, con sus principales características, en cifras, sobre cobertura en pensiones.

### A. Perfil de Chile, Circa 2015

Características	% en cifras	Características	% en cifras
Modelo de reforma substitutivo se cierra el sistema público		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's)	
Asegurados en pilar privado	65,7	Independientes	23,3
Asegurados resto pilar público	0,5	Naturaleza	Obligatoria gradual
Informalidad/PEA ocupada	26,6	% del total	18,0
Independientes/PEA ocupada	14,1	Subsidio fiscal a bajo ingreso	No
Desempleo nacional	6,6	Empleadas domésticas	Obligatoria
<b>Cobertura</b>		% del total	50,0
Contribuyentes/PEA		Empleados microempresas	Obligatoria
Cifras administrativas	62,4	% del total	60,0
Encuesta de hogares	65,7	Trabajadores agrícolas	Obligatoria
Género		% del total	67,2
Hombres	67,4	Familiares no remunerados	Voluntario
Mujeres	54,3	% del total	1,0
Residencia		<b>Cobertura</b> pensionados/pob.65+	
Rural	56,1	Cifras administrativas	74,5
Urbana	67,0	Pensiones contributivas	29,5
Tamaño empresa		No contributivas	45,0
Pequeña	35,5	Encuestas de hogares (total)	90,6
Mediana	82,4	Por pensiones contributivas	61,7
Grande	90,8	Por no contributivas	28,9
Ingreso del hogar		Género	
Quintil 1	46,5	Hombre	90,0
Quintil 2	61,4	Mujer	90,3
Quintil 3	65,3	Residencia	
Quintil 4	72,1	Rural	93,6
Quintil 5	78,0	Urbana	89,5
Educación (edades)		Educación (edades)	
0-8	50,3	0-8	91,9
9-13	65,4	9-13	83,7
14 y más	75,4	14 y más	84,0
Encuesta protección social	71,3	Encuestas de protección social	
Género		Género	
Hombres	71,7	Hombres	89,1
Mujeres	70,8	Mujeres	91,6
Tipo de empleo		Educación (edades)	
Público	88,7	0-8	91,4
Privado	69,1	9-13	86,7
Ingreso del hogar		14 y más	85,8
Quintil 1	40,7	Incidencia pobreza población	7,8
Quintil 2	80,8	Pensión no contributiva	Focalizada
Quintil 3	78,0	Relación con la contributiva	n/d
Quintil 4	82,2	Coordinación entre pensiones	Sí
Quintil 5	87,0	Afiliados que contribuyen	55,5
Educación (edades)		Recaudación	Descentralizada
0-8	57,1	Incumplimiento (asalariados)	18%
9-13	73,4		
14 y más	80,6		

Fuente: Elaboración propia basada en cifras del BID SIMS, visitado en abril 2017,  
<http://www.iadb.org/en/databases/sims/sims-labor-markets-and-social-security-information-system.20137.html>. (Anexo 1) y Encuestas de protección social EPS, 2012, 2013, 2015 (Anexo 2)

## B. Perfil de Colombia, Circa 2015

Características	% en cifras	Características	% en cifras
Modelo de reforma paralelo con sistemas privado y público		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's) Independientes	
Asegurados en sistema privado	24.4	Naturaleza	Voluntaria
Asegurados en sistema público	9.0	% del total	11.6
Informalidad/PEA ocupada	52.3	Subsidio fiscal a bajo ingreso	No
Independientes/PEA ocupada	38.8	Empleadas domésticas	Obligatoria
Desempleo nacional	8.9	% del total	31.0
<b>Cobertura</b>		Asalariados microempresas	Voluntaria
Contribuyentes/PEA		% del total	14.1
Cifras administrativas	33.4	Trabajadores agrícolas	n/d
Encuesta de hogares (2015)	34.2	% del total	n/d
Género		Familiares no remunerados	n/d
Hombres	35.3	% del total	n/d
Mujeres	32.8	<b>Cobertura</b> pensionados/pob.65+	
Residencia		Cifras administrativas	23.0
Rural	12.4	Pensiones contributivas	13.9
Urbana	39.6	No contributivas	9.1
Tamaño empresa		Encuestas de hogares (total)	27.2
Pequeña	9.6	Por pensiones contributivas	27.2
Mediana	57.0	Por no contributivas	0.0 <sup>a</sup>
Grande	93.2	Género	
Ingreso del hogar		Hombre	32.6
Quintil 1	5.7	Mujer	22.7
Quintil 2	20.7	Residencia	
Quintil 3	27.8	Rural	7.8
Quintil 4	42.2	Urbana	32.8
Quintil 5	56.9	Educación (edades)	
Educación (edades)		0-8	20.2
0-8	14.1	9-13	53.7
9-13	37.5	14 y más	72.7
14 y más	68.6	Encuesta protección social (2012)	21.5
Encuesta protección social (2012)	34.3	Género	
Género		Hombres	23.4
Hombres	34.8	Mujeres	19.1
Tipo de empleo		Educación (edades)	
Público	91.6	0-8	15.9
Privado	30.3	9-13	41.2
Tamaño de la empresa		14 y más	56.5
1	5.4	Incidencia pobreza población	28.6
2-19	24.9	Pensión no contributiva	Focalizada
20-99	76.0	Relación con la contributiva	n/d
100 y más	89.9	Coordinación entre pensiones	No
Ingreso del hogar		Afiliados que contribuyen	43.5
Quintil 1	15.8	Recaudación	Centralizada
Quintil 2	7.4	Incumplimiento	30.0 <sup>b</sup>
Quintil 3	33.9		
Quintil 4	42.2		
Quintil 5	57.1		
Educación (edades)			
0-8	16.7		
9-13	42.9		
14 y más	68.6		

a No hay desglose. b Cifras de 2010, entre la recaudación debida y efectivamente cobrada. Fuente: Elaboración propia basada en cifras del BID SIMS, visitado en abril 2017, <http://www.iadb.org/en/databases/sims/sims-labor-markets-and-social-security-information-system.20137.html>. (Anexo 1) y Encuestas de protección social EPS, 2012, 2013, 2015 (Anexo 2)

### C. Perfil de Costa Rica, Circa 2015

Características	% en cifras	Características	% en cifras
Modelo de reforma: mixto, todos los asegurados en los dos pilares		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's)	
Asegurados en pilar público	64,1	Independientes	
Asegurados en pilar público	64,1	Naturaleza	Obligatoria
Informalidad/PEA ocupada	32,9	% del total	47,7
Independientes/PEA ocupada	14,6	Subsidio fiscal a bajo ingreso	Sí
Desempleo nacional	9,5	Empleadas domésticas	Obligatoria
<b>Cobertura</b>		% del total	31,0
Contribuyentes/PEA		Empleados microempresas	Obligatoria
Cifras administrativas	64,1	% del total	43,1%
Encuesta protección social	No	Trabajadores agrícolas	Obligatorio (asalariados)
Encuesta de hogares (2015)	65,7	% del total	63,0
Género		Familiares no remunerados	Voluntario
Hombres	70,9	% del total	16%
Mujeres	58,0	<b>Cobertura</b> pensionados/pob.65+	
Directas <sup>a</sup>	29,7	Cifras administrativas	59,8
Indirectas <sup>a</sup>	45,4	Por pensiones contributivas	44,5
Residencia		Por no contributivas	15,3
Rural	58,7	Encuestas de hogares	65,3
Urbana	68,0	Por pensiones contributivas	45,6
Tamaño empresa		Por no contributivas	19,7
Pequeña	44,0	Género	
Mediana	80,5	Hombres	72,0
Grande	94,8	Mujeres	59,3
Tipo de empleador		Residencia	
Público	99,0	Rural	62,1
Privado	77,0	Urbana	66,3
Ingreso del hogar		Educación (edades)	
Quintil 1	41,6	0-8	64,1
Quintil 2	60,7	9-13	62,6
Quintil 3	63,5	14 y más	76,7
Quintil 4	71,2	Incidencia pobreza población	18,6
Quintil 5	81,1	Pensión no contributiva	Focalizada
Educación (edades)		Contributiva promedio/ no contr.	3 veces
0-8	50,3	Coordinación entre pensiones	Sí
9-13	65,4	Afiliados que contribuyen	61,2
14 y más	75,4	Recaudación	Centralizada
		Incumplimiento	n/d

<sup>a</sup> Basado en cifras administrativas. Fuente: Elaboración propia basada en cifras del BID SIMS, visitado en abril 2017, <http://www.iadb.org/en/databases/sims/sims-labor-markets-and-social-security-information-system.20137.html>. (Anexo 1).

## D. Perfil de El Salvador, Circa 2015

Características	% en cifras	Características	% en cifras
Modelo de reforma substitutivo cierra sistema público		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's)	
Asegurados en sistema privado	24.2	Independientes	
Asegurados resto sistema público	1.0	Naturaleza	Voluntaria
Informalidad/PEA ocupada	26.6	% del total	0.7
Independientes/PEA ocupada	14.1	Subsidio fiscal a bajo ingreso	No
Desempleo nacional	7.0	Empleadas domésticas	Voluntaria
<b>Cobertura</b>		% del total	2.8
Contribuyentes/PEA		Asalariados microempresas	Voluntaria
Cifras administrativas	25.2	% del total	5.9
Encuesta de hogares	28.2	Trabajadores en granjas grandes	Obligatoria
Género		% del total	12.2
Hombres	29.0	Familiares no remunerados	n/d
Mujeres	27.0	% del total	n/d
Residencia		<b>Cobertura</b> pensionados/pob.65+	
Rural	13.5	Cifras administrativas	18.1
Urbana	35.6	Pensiones contributivas	15.9
Tamaño empresa		No contributivas	2.2
Pequeña	4.8	Encuestas de hogares (total)	16.2
Mediana	45.6	Por pensiones contributivas	10.5
Grande	80.7	Por no contributivas	5.7
Ingreso del hogar		Género	
Quintil 1	7.9	Hombre	20.3
Quintil 2	23.4	Mujer	12.8
Quintil 3	25.3	Residencia	
Quintil 4	32.3	Rural	12.3
Quintil 5	45.6	Urbana	18.3
Educación (edades)		Educación (edades)	
0-8	10.8	0-8	12.2
9-13	36.8	9-13	34.7
14 y más	59.2	14 y más	41.5
Encuesta protección social (2012)	25.9	Encuesta protección social (2012)	18.0
Género		Género	
Hombres	27.3	Hombres	23.1
Mujeres	24.0	Mujeres	14.3
Tamaño de la empresa		Educación (edades)	
1	1.1	0-8	12.5
2-19	22.9	9-13	52.7
20-99	62.2	14 y más	81.3
100 y más	65.9	Incidencia pobreza población	41.6
Ingreso del hogar		Pensión no contributiva	Focalizada
Quintil 1	1.6	Mínima contributiva/ no contribut.	3 veces
Quintil 2	8.4	Coordinación entre pensiones	No
Quintil 3	27.7	Afiliados que contribuyen	24.1
Quintil 4	32.4	Recaudación	Descentralizada
Quintil 5	49.4	Incumplimiento (asalariados)	42.0
Educación (edades)			
0-8	10.0		
9-13	38.8		
14 y más	67.3		

Fuente: Elaboración propia basada en cifras del BID SIMS, visitado en abril 2017,  
<http://www.iadb.org/en/databases/sims/sims-labor-markets-and-social-security-information-system.20137.html>. (Anexo  
 1) y Encuestas de protección social EPS, 2012, 2013, 2015 (Anexo 2)



## E. Perfil de México, Circa 2014

Características	% en cifras	Características	% en cifras
Modelo de reforma substitutivo cierre total del sistema público		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's)	
Asegurados en sistema privado	40.3	Independientes	
Asegurados en pilar público	0.0	Naturaleza	Varía
Informalidad/PEA ocupada	34.4	% del total	0.7
Independientes/PEA ocupada	12.7	Subsidio fiscal a bajo ingreso	No
Desempleo nacional	4.0	Empleadas domésticas	Voluntaria
<b>Cobertura</b>		% del total	1.5
Contribuyentes/PEA		Empleados microempresas	Voluntaria
Cifras administrativas	40.3	% del total	9.9
Encuesta protección social	No	Trabajadores agrícolas	Obligatoria (asalariados)
Encuesta de hogares (2014)	30.9	% del total	9.4
Género		Familiares no remunerados	n/d
Hombres	31.7	% del total	n/d
Mujeres	29.7	<b>Cobertura pensionados/pob.65+</b>	
Residencia		Cifras administrativas	n/d
Rural	12.3	Por pensiones contributivas	n/d
Urbana	35.9	Por no contributivas	n/d
Tamaño empresa		Encuestas de hogares	73.1 <sup>a</sup>
Pequeña	6.2	Por pensiones contributivas	n/d
Mediana	47.9	Por no contributivas	n/d
Grande	79.6	Género	
Ingreso del hogar		Hombres	76.8
Quintil 1	3.1	Mujeres	69.9
Quintil 2	18.1	Residencia	
Quintil 3	24.7	Rural	80.6
Quintil 4	34.8	Urbana	70.6
Quintil 5	49.1	Educación (edades)	
Educación (edades)		0-8	74.2
0-8	12.6	9-13	65.6
9-13	32.6	14 y más	70.8
14 y más	53.1	Incidencia pobreza población	41.2
		Pensión no contributiva	Focalizada
		Contributiva promedio/no contr.	7 veces <sup>b</sup>
		Coordinación entre pensiones	No
		Afiliados que contribuyen	31.8
		Recaudación	Centralizada
		Incumplimiento	n/d

a México reportó 78.5% pero la suma de la distribución sobrepasa al porcentaje debido a duplicidad. b Se refiere al IMSS, la proporción en el ISSSTE es 18 veces. Fuente: Elaboración propia basada en cifras del BID SIMS, visitado en abril 2017, <http://www.iadb.org/en/databases/sims/sims-labor-markets-and-social-security-information-system.20137.html>. (Anexo 1)

## F. Perfil de Panamá, Circa 2015

Características	% en cifras	Características	% en cifras
Modelo de reforma mixto, pilares privado y público		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's)	
Asegurados en sistema mixto	9.2	Independientes	
Asegurados solo en pilar público	42.3	Naturaleza	Varía
Informalidad/PEA ocupada	29.1	% del total	9.0
Independientes/PEA ocupada	17.6	Subsidio fiscal a bajo ingreso	No
Desempleo nacional	5.5	Empleadas domésticas	n/d
<b>Cobertura</b>		% del total	n/d
Contribuyentes/PEA		Empleados microempresas	n/d
Cifras administrativas	n/d	% del total	n/d
Encuesta protección social	No	Trabajadores agrícolas <sup>a</sup>	
Encuesta de hogares	51.5	% del total	27.0
Género		Familiares no remunerados	n/d
Hombres	50.9	% del total	n/d
Mujeres	52.3	<b>Cobertura</b> pensionados/pob.65+	
Residencia		Cifras administrativas	n/d
Rural	27.9	Por pensiones contributivas	n/d
Urbana	60.5	Por no contributivas	n/d
Tamaño empresa		Encuestas de hogares	71.2
Pequeña	11.7	Por pensiones contributivas	45.5
Mediana	61.3	Por no contributivas	25.7
Grande	92.2	Género	
Ingreso del hogar		Hombres	76.0
Quintil 1	15.8	Mujeres	66.6
Quintil 2	43.2	Residencia	
Quintil 3	49.9	Rural	62.6
Quintil 4	62.4	Urbana	75.7
Quintil 5	70.5	Educación (edades)	
Educación (edades)		0-8	67.2
0-8	27.8	9-13	75.5
9-13	51.8	14 y más	86.1
14 y más	75.8	Incidencia pobreza población	21.4
		Pensión no contributiva	Focalizada
		Mínima contributiva/no contr.	2 veces
		Coordinación entre pensiones	No
		Afiliados que contribuyen	28.7
		Recaudación	Descentralizada
		Incumplimiento	n/d

<sup>a</sup> Siempre que trabajen más de tres meses al año. Fuente: Elaboración propia basada en cifras del BID SIMS, visitado en abril 2017, <http://www.iadb.org/en/databases/sims/sims-labor-markets-and-social-security-information-system.20137.html>. (Anexo 1).

## G. Perfil de Perú, Circa 2015

Características	% en cifras	Características	% en cifras
Modelo de reforma paralelo, sistemas privado y público		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's)	
Asegurados en sistema privado	16.4	Independientes	
Asegurados en el sistema público	10.0	Naturaleza	Voluntaria
Informalidad/PEA ocupada	51.9	% del total	0.4
Independientes/PEA ocupada	37.3	Subsidio fiscal a bajo ingreso	No
Desempleo nacional	6.7	Empleadas domésticas	Obligatoria
<b>Cobertura</b>		% del total	9.0
Contribuyentes/PEA		Empleados microempresas	Voluntaria
Cifras administrativas	26.4	% del total	14.5
Encuesta protección social	No	Trabajadores agrícolas	n/d
Encuesta de hogares	20.3	% del total	n/d
Género		Familiares no remunerados	n/d
Hombres	22.8	% del total	n/d
Mujeres	17.4	<b>Cobertura</b> pensionados/pob.65+	
Residencia		Cifras administrativas	n/d
Rural	4.5	Por pensiones contributivas	n/d
Urbana	25.1	Por no contributivas	n/d
Tamaño empresa		Encuestas de hogares	49.1
Pequeña	1.3	Por pensiones contributivas	26.5
Mediana	23.2	Por no contributivas	22.6
Grande	76.1	Género	
Ingreso del hogar		Hombres	55.1
Quintil 1	0.0	Mujeres	43.8
Quintil 2	4.5	Residencia	
Quintil 3	16.4	Rural	58.9
Quintil 4	23.8	Urbana	45.7
Quintil 5	35.7	Educación (edades)	
Educación (edades)		0-8	47.4
0-8	3.9	9-13	46.9
9-13	17.1	14 y más	70.9
14 y más	48.1	Incidencia pobreza población	22.7
		Pensión no contributiva	Focalizada
		Contributiva promedio/no contr.	545 veces
		Coordinación entre pensiones	No
		Afiliados que contribuyen	42.3
		Recaudación	Descentralizada
		Incumplimiento	45.5 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Cifras de 2010, entre la recaudación debida y efectivamente cobrada. Fuente: Elaboración propia basada en cifras del BID SIMS, visitado en abril 2017, <http://www.iadb.org/en/databases/sims/sims-labor-markets-and-social-security-information-system.20137.html>. (Anexo 1)

## H. Perfil de República Dominicana, Circa 2015

Características	% en cifras	Características	% en cifras
Modelo de reforma substitutivo cierre del sistema público		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's)	
Asegurados en sistema privado	36.9	Independientes	
Asegurados resto sistema público	0.2	Naturaleza	Voluntaria
Informalidad/PEA ocupada	45.4	% del total	0.0
Independientes/PEA ocupada	33.8	Subsidio fiscal a bajo ingreso	No
Desempleo nacional	5.7	Empleadas domésticas	n/d
<b>Cobertura</b>		% del total	n/d
Contribuyentes/PEA		Empleados microempresas	Voluntaria
Cifras administrativas	26.0	% del total	9.9
Encuesta protección social	No	Trabajadores agrícolas	n/d
Encuesta de hogares	37.1	% del total	n/d
Género		Familiares no remunerados	n/d
Hombres	34.4	% del total	n/d
Mujeres	41.4	<b>Cobertura</b> pensionados/pob.65+	
Residencia		Cifras administrativas	26.0
Rural	25.6	Por pensiones contributivas	n/d
Urbana	42.2	Por no contributivas	n/d
Tamaño empresa		Encuestas de hogares	13.1
Pequeña	1.5	Por pensiones contributivas	13.1
Mediana	63.5	Por no contributivas	0.0
Grande	88.5	Género	
Ingreso del hogar		Hombres	17.9
Quintil 1	24.8	Mujeres	8.9
Quintil 2	31.0	Residencia	
Quintil 3	32.8	Rural	5.4
Quintil 4	35.4	Urbana	17.7
Quintil 5	52.3	Educación (edades)	
Educación (edades)		0-8	10.5
0-8	21.9	9-13	18.5
9-13	37.3	14 y más	46.9
14 y más	66.3	Incidencia pobreza población	37.2
		Pensión no contributiva	No
		Contributiva promedio/no contr.	No aplicable
		Coordinación entre pensiones	No
		Afiliados que contribuyen	47.8
		Recaudación	Centralizada
		Incumplimiento	n/d

Fuente: Elaboración propia basada en cifras del BID SIMS, visitado en abril 2017,  
<http://www.iadb.org/en/databases/sims/sims-labor-markets-and-social-security-information-system.20137.html>. (Anexo 1)

## I. Perfil de Uruguay, Circa 2015

Características	% en cifras	Características	% en cifras
Modelo de reforma mixto, con dos pilares, queda parte en el sistema público puro		<b>Cobertura</b> (cifras administrat's) Independientes	
Asegurados en dos pilares	57.7	Naturaleza	Obligatoria
Asegurados pilar público puro	21.3	% del total	45.1
Informalidad/PEA ocupada	33.8	Subsidio fiscal a bajo ingreso	No
Independientes/PEA ocupada	17.7	Empleadas domésticas	Obligatoria
Desempleo nacional	8.0	% del total	62.4
<b>Cobertura</b>		Empleados microempresas	Obligatoria
Contribuyentes/PEA		% del total	45.2
Cifras administrativas	79.0	Trabajadores agrícolas	Obligatoria
Encuesta de hogares (2015)	72.1	% del total	70.3
Género		Familiares no remunerados	Voluntaria
Hombres	72.2	% del total	28.0
Mujeres	72.0	<b>Cobertura</b> pensionados/pob.65+	
Residencia		Cifras administrativas	98.6
Rural	67.5	Pensiones contributivas	92.2
Urbana	72.9	No contributivas	6.4
Tamaño empresa		Encuestas de hogares (total)	86.8
Pequeña	48.6	Por pensiones contributivas	86.8
Mediana	90.4	Por no contributivas	0.0 <sup>a</sup>
Grande	99.2	Género	
Ingreso del hogar		Hombre	87.2
Quintil 1	29.1	Mujer	86.5
Quintil 2	40.9	Residencia	
Quintil 3	68.1	Rural	86.6
Quintil 4	78.8	Urbana	86.8
Quintil 5	89.2	Educación (edades)	
Educación (edades)		0-8	88.6
0-8	56.6	9-13	81.4
9-13	73.6	14 y más	86.1
14 y más	92.0	Encuestas de protección social	88.6
Encuesta protección social (2013)	70.3	Género	
Género		Hombres	88.0
Hombres	71.3	Mujeres	89.0
Mujeres	69.3	Educación (edades)	
Tipo de empleo		0-8	90.4
Público	96.5	9-13	84.3
Privado	64.8	14 y más	85.1
Tamaño de empresa		Incidencia pobreza población	4.4
1	32.6	Pensión no contributiva	Focalizada
2-19	68.3	Relación con la contributiva	n/d
20-99	92.7	Coordinación entre pensiones	Sí
100 y más	96.6	Afiliados que contribuyen	63.8
Ingreso del hogar		Recaudación	Centralizada
Quintil 1	37.9	Incumplimiento	18.0 <sup>b</sup>
Quintil 2	58.8		
Quintil 3	72.0		
Quintil 4	79.0		
Quintil 5	86.7		
Educación (edades)			
0-8	54.3		
9-13	73.0		
14 y más	89.2		

a No se desglosa la cobertura no contributiva (6.4% en cifras administrativas). b Cotizantes sobre puestos potenciales.

Fuente: Elaboración propia basada en cifras del BID SIMS, visitado en abril 2017,

<http://www.iadb.org/en/databases/sims/sims-labor-markets-and-social-security-information-system.20137.html>. (Anexo

1) y Encuestas de protección social EPS, 2012, 2013, 2015 (Anexo 2)

### 3. COMPONENTE 2: LAS SESIONES *FOCUS GROUP*

A continuación, se muestran unos cuadros que resumen, por país, las sesiones focus group realizadas, con la información obtenida sobre motivos de baja cobertura, sobre qué hacer para aumentarla y sobre las respuestas a incentivos.

**El primer cuadro** muestra un resumen de los principales motivos expuestos por los asistentes a las sesiones, ante las cuestiones relativas a por qué existen tantas personas, en sus respectivos países, que no cotizan formalmente por pensiones.

En rojo, se muestran los motivos mencionados como importantes, en naranja, aquellos motivos mencionados como relevantes, ya sea porque son menos importantes que los anteriores, o porque ha existido diversidad de opiniones en la respuesta. Por último, en verde, se muestran aquellos motivos, que, a juicio de los asistentes, no afectan a la baja cobertura en pensiones.

**El segundo cuadro** muestra un resumen de las principales propuestas sugeridas por los asistentes a las sesiones, ante las cuestiones relativas a qué medidas podrían aumentar la cobertura en pensiones en sus respectivos países.

En rojo, se muestran las propuestas mencionados como importantes, en naranja, aquellas propuestas mencionadas como relevantes, ya sea porque son menos importantes que los anteriores, o porque ha existido diversidad de opiniones en la respuesta. Por último, en verde, se muestran aquellas propuestas, que, a juicio de los asistentes, no aumentarían la cobertura en pensiones.

**El tercer cuadro** muestra un resumen de los principales comentarios expuestos por los asistentes a las sesiones, ante las cuestiones relativas a qué incentivos podrían aumentar, aunque fuera un poco, la cobertura en pensiones en sus respectivos países.

En verde, se muestran las respuestas positivas a los incentivos propuestos, e incentivos que los asistentes propusieron como importantes. En naranja, aquellos incentivos considerados como relevantes, ya sea porque son menos importantes que los anteriores, o porque ha existido diversidad de opiniones en la respuesta. Por último, en rojo, se muestran aquellas respuestas a incentivos propuestos, que, a juicio de los asistentes, no serían efectivos para aumentar la cobertura en pensiones.

PRINCIPALES MOTIVOS EXPUESTOS POR LOS ASISTENTES	¿POR QUÉ EXISTEN TANTAS PERSONAS QUE NO CONTRIBUYEN FORMALMENTE POR PENSIONES?								
	MÉXICO	URUGUAY	COLOMBIA	CHILE	PANAMÁ	EL SALVADOR	REPÚBLICA DOMINICANA	COSTA RICA	PERÚ
BAJA CAPACIDAD DE AHORRO	Importante, y el poco ahorro no se destina a pensiones.	Importante, y el poco ahorro es para imprevistos	Importante, y el poco ahorro no se destina a pensiones	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	Importante, se vive al día	Importante, se vive al día	Importante, y el poco ahorro es para imprevistos	Importante, coste de vida muy elevado	Importante, y el poco ahorro no se destina a pensiones.
DESCONFIANZA EN EL SISTEMA	Importante, y es extensible al sistema bancario	Importante, mezclado con desinformación y centrado en AFAPs	Importante, y motivada por los cambios y falta de beneficios	Importante, y centrado en las AFPs, con poca credibilidad	Importante, centrado en las AFPs privadas	Importante, desconfianza total en las AFPs	Importante	Importante, mala imagen de la Caja	Importante, genera inseguridad y es mayor en el sistema privado.
FALTA DE INFORMACIÓN	Importante, y genera cierta despreocupación	Importante, y además no se entiende	Importante, y además no se entiende	Importante, y centrada en funcionamiento y procesos	Importante, y ligada mala atención en la inscripción	Importante, y ligada mala atención en la inscripción	Importante, no se entiende y provoca desconfianza	Importante, y además no se entiende	Importante, y ligada a falta de apoyo institucional
INCERTIDUMBRE, INSEGURIDAD JURÍDICA	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	Importante, sobre todo en el ámbito laboral	Importante, el sistema se percibe como fluctuante	Importante, pues implica falta de garantías	Importante, miedo a perder todo lo ahorrado	Importante	Importante, centrada en la liquidez de la CCSS	No se menciona como motivo específico para no contribuir.
BARRERAS A LA FORMALIZACIÓN	Relevante, sobre todo en los mayores de 35 años	Relevante, el empleador pone barreras, pero a menudo se percibe bien por el empleado	Relevante, sobre todo en el tipo de contrato laboral	Relevante, pero hay opinión positiva del "sistema de boletas"	Importante, es el empleador el que pone las barreras, y además, formalizarse es caro.	Importante, es el empleador el que pone las barreras, y además, formalizarse es caro.	Importante, existen estas barreras	Importante, hay coste de formalizarse y trabas del empleador	Relevante, pues el coste de formalizarse es elevado, pero hay una opinión positiva de la informalidad
ALTAS CUOTAS DE APORTACIÓN	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	Importante, fomenta la informalidad y se compara con las bajas pensiones.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	Importante, no hay dinero para pagar las cuotas	Importante, no hay dinero para pagar las cuotas	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	Relevante, pues desincentiva a la contribución, pero no tanto como la inflexibilidad de las cuotas
INFLEXIBILIDAD CUOTAS DE APORTACIÓN	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	Muy importante, es un fuerte desincentivo entre los cuenta propia	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	Importante por la inestabilidad de ingresos



BAJAS PRESTACIONES	Relevante y ligado a la burocracia en el cobro	Importante, y se compara con altos aportes	Importante	Importante	Importante, ligada a jubilaciones tardías	Importante, ligada a jubilaciones tardías	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	Importante, y ligadas a jubilaciones muy tardías
DIFICULTAD PARA EL COBRO DE PRESTACIONES	Importante, muy laborioso para el pensionado	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	Importante, tardan muchísimo en otorgar la prestación	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	Importante, tardan muchísimo en otorgar la prestación	Importante, tardan muchísimo en otorgar la prestación	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir	Importante, el pensionado debe demostrar el historial de cotización
FALTA DE LIQUIDEZ DE LOS FONDOS	Importante, influye en la decisión por otros productos de ahorro	No se menciona como motivo específico para no contribuir	No se menciona como motivo específico para no contribuir	Importante, genera desvinculación	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	Importante, influye en la decisión por otros productos de ahorro
FALTA DE INCENTIVOS	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	Relevante, no existen incentivos	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	Relevante, no existen incentivos	Relevante, no existen incentivos	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.
FALTA DE CULTURA PREVISIONAL Y EDUCACIÓN FINANCIERA	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	Relevante porque hace prevalecer la cultura del consumo sobre la del ahorro	Importante, no hay tradición de aportar al sistema	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	Relevante, debería educarse desde la niñez	Relevante, debería educarse desde la niñez	Importante, mucha cultura del consumismo y nula educación financiera	Importante	No se menciona como motivo específico para no contribuir.
AHORRO ALTERNATIVO	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	Importante por la mala imagen de las AFPs	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.
PENSIONES CONTRIBUTIVAS	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	Relevante, algunos programas desincentivan	Relevante, algunos programas desincentivan	No se menciona como motivo específico para no contribuir.	No se destaca como motivo relevante para no contribuir.	No se menciona como motivo específico para no contribuir.

PRINCIPALES PROPUESTAS SUGERIDAS POR LOS ASISTENTES	¿QUÉ MEDIDAS PODRÍAN AUMENTAR LA COBERTURA EN PENSIONES?								
	MÉXICO	URUGUAY	COLOMBIA	CHILE	PANAMÁ	EL SALVADOR	REPÚBLICA DOMINICANA	COSTA RICA	PERÚ
GENERAR CONFIANZA Y FIABILIDAD EN EL SISTEMA	Importante, pues hay desconfianza	Importante, se menciona un mayor control del Gobierno	Importante, pues hay desconfianza, y debe mejorarse la imagen	Importante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante, pues hay desconfianza	No se menciona como relevante	Importante, pues hay desconfianza
APOYO INSTITUCIONAL	No se menciona como relevante	Relevante y ligado al control	Relevante y ligado al control del Gobierno de los fondos	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante
SEGURIDAD DE QUE EL DINERO NO SE PIERDE	Importante, que no se pierde, que se va a cobrar una pensión	Importante, que se reciba lo aportado	Importante, que se reciba lo aportado	Relevante, y ligado a la flexibilidad en la disposición de fondos	Importante, pues hay dudas sobre el sistema	Importante, pues hay dudas sobre el sistema	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante, que no se pierde y que se va a devolver
MÁS INFORMACIÓN	Importante que sea básica y bien manejada	Importante, que sea cercana y sobre todo didáctica	Importante, que sea cercana y sobre todo didáctica	Importante, y más clara y precisa	Importante	Importante	Importante, sobre la CCI y continua	Importante y que limpie la imagen de la Caja	Importante que sea clara, directa y periódica
PRESTACIONES MÁS ALTAS	No se menciona como relevante	Importante para la confianza	Importante para la confianza	Importante para la confianza	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante para comenzar a ahorrar
FLEXIBILIDAD OPCIONES DE COBRO	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante para la confianza	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante
LIQUIDEZ FONDOS	Importante, ayuda a generar confianza	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante	Importante	Importante	No se menciona como relevante	Importante, ayuda a la flexibilidad	Importante, ayuda a generar confianza

ESTIMACIONES DE PENSIONES FUTURAS	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante, pues hay desconfianza	Importante, pues generaría seguridad
SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL COBRO DE PENSIONES	Importante, pues hay mucha burocracia	No se menciona como relevante	Importante, pues hay mucha burocracia	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante, pues hay desconfianza	Importante, pues hay mucha burocracia
SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA FORMALIZACIÓN	No se menciona como relevante	Importante y orientado a fiscalizar al empresario	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante, incluso automatización de cobros	No se menciona como relevante
DESCENSO DE LA EDAD DE JUBILACIÓN	No se menciona como especialmente relevante	No se menciona como especialmente relevante	Importante	Relevante, ayudaría	Importante	Importante	Importante	Importante	Importante
FLEXIBILIDAD DE LAS APORTACIONES	Importante ajustar cuotas a ingresos	Importante, que se ajuste a ingresos y que disminuya	Importante, que se ajuste a ingresos y que disminuya	No se menciona como relevante	Importante, cuotas accesibles e irregulares	Importante, cuotas accesibles e irregulares	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante ajustar cuotas a ingresos
INCENTIVOS FISCALES	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante	Importante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante
AFPS: MENOS COMISIONES Y MEJOR REPARTO DE RENTABILIDADES	Importante que haya mayores rendimientos	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante para recuperar la confianza en el sistema	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante
MEJORAR EL SERVICIO	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante	Importante, tanto en la inscripción como en la información	Importante, tanto en la inscripción como en la información	Importante, creen que no es fácil cotizar	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante
EDUCACIÓN FINANCIERA	No se menciona como relevante	Importante y acompañada de más información	Importante fomentarla des de niños	No se menciona como relevante	Relevante, ayudaría	Relevante, ayudaría	Importante fomentarla des de niños	No se menciona como relevante	No se menciona como relevante

PRINCIPALES COMENTARIOS EXPUESTOS POR LOS ASISTENTES	¿QUÉ INCENTIVOS PODRÍAN IMPLEMENTARSE PARA AUMENTAR UN POCO EL AHORRO EN PENSIONES? ¿CUÁL ES SU OPINIÓN SOBRE LOS INCENTIVOS PROPUESTOS?								
	MÉXICO	URUGUAY	COLOMBIA	CHILE	PANAMÁ	EL SALVADOR	REPÚBLICA DOMINICANA	COSTA RICA	PERÚ
DESCUENTOS AUTOMÁTICOS	En general, está bien vista esta propuesta	Relevante, hay diversidad de opiniones	En general, está bien vista esta propuesta	Relevante: bien visto por mayores de 35 y poco fiable para los jóvenes	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta
LOTERÍA	Relevante, hay diversidad de opiniones	No se ve creíble	En general, está bien vista esta propuesta	Se ve en general como una estafa	Relevante, hay diversidad de opiniones	Relevante, hay diversidad de opiniones	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	No se ve creíble
MATCHING CONTRIBUTIONS	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	Relevante, gusta, pero hay desconfianza	En general, está bien vista esta propuesta
RECOMPENSAS INMEDIATAS EN VEZ DE LOTERÍAS	En general, está bien vista esta propuesta, incentivos más directos	En general, está bien vista esta propuesta, incentivos más directos	En general, está bien vista esta propuesta, incentivos más directos	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta	En general, está bien vista esta propuesta, incentivos más directos	En general, está bien vista esta propuesta, incentivos más directos
PREMIAR APORTES ININTERRUMPIDOS O APORTES EXTRAORDINARIOS	En general, está bien vista esta propuesta, descuentos de buen pagador	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante como estímulo económico	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante como estímulo económico	En general, está bien vista esta propuesta, descuentos de buen pagador
DESCUENTOS EN COMERCIOS LIGADOS A APORTES	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante, asociado a un plus tangible	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	En general, está bien vista esta propuesta

MAYOR COBERTURA EN TRATAMIENTOS MÉDICOS	Muy importante el tema de salud como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Muy importante el tema de salud como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Muy importante el tema de salud como incentivo
DESCUENTO AUTOMÁTICO AL CONSUMO (impuesto)	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Relevante, con montos pequeños	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Relevante, se menciona algunas veces
MAYOR PUBLICIDAD	Importantes campañas por parte de las AFORES	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante vender las ventajas de ahorrar en AFPs	Importante vender las ventajas de ahorrar en AFPs	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante vender las ventajas de ahorrar en AFPs
PLANES ESPECÍFICOS PARA GRUPOS DE POBLACIÓN	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante facilitar la cotización de esta forma	Importante facilitar la cotización de esta forma	No se mencionó como incentivo	Importante un diseño a medida con estimación de prestaciones	Importante, flexibles y en función de ingresos
PROGRAMAS DE AHORRO VOLUNTARIO	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante, y a través de Bancos	Importante, y a través de Bancos	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	Importante, y predeterminados
INCENTIVAR A LOS VENDEDORES DE LAS AFPs	Importante, similar la venta de tarjetas de crédito	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo	No se mencionó como incentivo

## 4. RESUMEN MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES

Se ha realizado un análisis comparado de algunas de las mejores prácticas en la región para aumentar la cobertura, cuyo resumen figura a continuación. Si bien no forma parte estricta del estudio (no es un análisis de la literatura existente, ni se deriva de los resultados cualitativos de los grupos focales realizados), sí entendemos que puede dar algo de luz al mapa general de por dónde han ido caminando algunas iniciativas.

País	Iniciativa	Resultados
Argentina	<b>Moratoria Previsional</b> Los trabajadores que durante el transcurso del año 2004 hubieran cumplido la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la ley 24.241, tendrían derecho a inscribirse en una moratoria pudiendo pagar en cuotas la deuda reconocida por los años no aportados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el 2012 el 91% de los adultos mayores de 65 años eran beneficiarios.</li> <li>En ese mismo año el gasto del programa fue de 2,5% del PIB.</li> <li>Se produjo una reducción de la oferta laboral de individuos elegibles en un rango entre 5% y 11%.</li> <li>Mujeres que contaban con un trabajo formal y estaban cerca de la edad de jubilación se retiraron “anticipadamente” del mercado de trabajo.</li> </ul>
Bolivia	<b>Renta Dignidad</b> Prestación vitalicia de carácter no contributivo que el Estado Boliviano otorga a adultos mayores que perciban menos del 75% de una renta del Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo o una remuneración contemplada en el Presupuesto General de la Nación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el 2012 el 91% de los adultos mayores de 65 años eran beneficiarios.</li> <li>En ese mismo año el gasto del programa fue de 1,0% del PIB.</li> </ul>
	<b>Envío recordatorios</b> Mensajes de texto al celular de trabajadores independientes con incentivos para ahorrar a fin de obtener un plan de seguro de vida y accidentes gratuito.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento en los balances de las cuentas de ahorro en 6%, cifra que llegó a 16% cuando el mensaje incluía una mención del objetivo específico que se quería conseguir con el ahorro.</li> </ul>
Brasil	<b>Programa Microempresador Individual</b> El microempresario individual paga un valor fijo por mes, que incluye cinco reales para el ISS municipal, un real para el ICMS estatal y 33,90 reales para el Seguro Social del Instituto Nacional de Seguro (INSS). Está exento de otros impuestos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>La formalidad de los trabajadores por cuenta propia pasó del 20% en 2009 al 24% en 2011.</li> <li>Entre los años 2010-2013, el INSS registró 2,6 millones de nuevos contribuyentes provenientes de la formalización de los microempresadores individuales.</li> <li>Del total de los microempresadores individuales registrados en el año 2012, el 54% eran hombres y el 46% mujeres.</li> </ul>

País	Iniciativa	Resultados
	<p>En el caso de la seguridad social, equivale a una reducción del pago de un 20% de ingresos a un 5% del salario mínimo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el año 2014, se alcanzó un número de 4 millones de microemprendedores individuales formalizados.</li> <li>Solo el 44% de los cuentapropistas afiliados a través del MEI cotiza en un momento dado.</li> </ul>
	<p><b>Programa SIMPLES</b></p> <p>Régimen Especial Unificado de Recaudación de Tributos y Contribuciones, que representó la desburocratización, simplificación y unificación de ocho tributos asociados a las pequeñas empresas.</p> <p>Permite que las empresas hagan una sola declaración anual simplificada para el pago de los impuestos y contribuciones de competencia federal, estatal y municipal, cuya alícuota varía según el sector de actividad económica. La Ley General, además, libera a las micro y pequeñas empresas de pagar las demás contribuciones sociales instituidas a nivel federal y reduce las obligaciones fiscales adicionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Al año 2012 había en el país más de 4 millones de micro y pequeñas empresas que optaron por el régimen SIMPLES<sup>60</sup>.</li> <li>Se dio un aumento importante en la recaudación tributaria resultante de las unidades de pequeña escala que salieron de la informalidad.</li> <li>Entre 2007 y 2012, la recaudación tributaria a través del SIMPLES Nacional pasó de 8,3 mil millones de reales a 46,5 mil millones de reales.</li> <li>Como consecuencia de este programa se aumentó el número de trabajadores formales entre el 10% y el 40%.</li> </ul>
Chile	<p><b>Nuevo Pilar Solidario</b></p> <p>Constituido por la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS).</p> <p>La Pensión Básica Solidaria es una prestación monetaria mensual financiada con recursos estatales, a la cual acceden todas las personas que no tengan derecho a pensión de algún régimen previsional y cumplan con los requisitos establecidos por la ley.</p> <p>En el caso de trabajadores que hayan cotizado al sistema de pensiones contributivo y autofinancien una pensión menor a la denominada Pensión Máxima con Aporte Solidario, tendrán acceso a un aporte monetario de cargo fiscal, que incrementará la pensión recibida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el 2016 el 69% de los adultos mayores de 65 años eran beneficiarios.</li> <li>En ese mismo año el gasto del programa fue de 0.72% del PIB.</li> <li>Del total de más de un millón de beneficiarios del sistema (PBS más APS) que existían en febrero de 2017, el 38% correspondía a hombres y el 62% a mujeres.</li> </ul>

<sup>60</sup> Este número no incluye los microemprendedores individuales formalizados según la Ley MEI.

### **Subsidio a la contratación y cotización de Trabajadores Jóvenes con cargo al Estado**

La Reforma de 2008 creó dos tipos de subsidios con idénticos requisitos, con el propósito de fomentar el empleo juvenil, aumentar los empleos con contratos formales e incrementar la cobertura y los fondos previsionales de los trabajadores jóvenes.

El subsidio a la contratación es un beneficio de cargo fiscal que tienen los empleadores a partir de octubre de 2008 - por contratar trabajadores entre 18 y 35 años - equivalente al 50% de la cotización previsional dispuesta en el inciso primero del artículo 17 del DL N° 3.500 de 1980, calculado sobre un ingreso mínimo respecto de cada trabajador que tenga contratado, cuya remuneración sea igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual (\$386.250).

Por otra parte, los trabajadores comenzaron, a partir del 1 de julio de 2011, a recibir un subsidio estatal a la cotización del mismo monto que el subsidio a la contratación, el cual se integra directamente en su cuenta de capitalización individual.

- Desde marzo de 2009 a diciembre de 2016, el número de trabajadores por los cuales se recibió pago de subsidio a la contratación, alcanza un total de 89.973.
- Desde septiembre de 2011 a diciembre de 2016, el número de trabajadores que han recibido pago de subsidio a la cotización suma un total de 176.731.

### **Cotización Obligatoria para Independientes**

La reforma del 2008 estableció la obligatoriedad de cotización de los trabajadores independientes, cuya vigencia inició en el año 2012. Se comenzó a aplicar un mecanismo en el que gradualmente, a través de la declaración de impuestos, se descontaran las cotizaciones, integrándolas a la cuenta individual del trabajador en la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) correspondiente o incorporándolas a una nueva.

### **Simulador de pensiones**

Iniciativa de la SP para aumentar el conocimiento y promover conciencia respecto a la pensión.

- Disponible en la página web institucional [www.spensiones.cl](http://www.spensiones.cl)
- Herramienta interactiva que entrega proyección personalizada de pensiones.
- Lanzamiento en septiembre 2012, con alrededor de 11 mil vistas promedio al mes.
- Aumento positivo y significativo en el monto de las cotizaciones voluntarias (12.6%), medido de manera empírica en proyecto que se realizó entre 2014 y 2016.



	<p><b>PreviRed</b> Herramienta on-line de Chile para pago de cotizaciones previsionales y de salud. www.previred.com</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentra el 96% de los pagos de pensiones en el país (el 4% remanente usa el sistema bancario estándar).</li> <li>• Es una herramienta user-friendly y sin costos para los usuarios (empleadores y/o trabajadores independientes).</li> <li>• PreviRed ha formado la red más importante de instituciones de pensiones operando en el país, incluyendo a las AFPs, el Instituto de Previsión Social (IPS, ex INP), Fonasa, Isapres, Cajas, Mutuales, AFC y las principales compañías que ofrecen Ahorro Previsional Voluntario (APV).</li> <li>• Los usuarios pueden imprimir directamente certificados legalmente válidos con el resumen de sus cotizaciones.</li> <li>• Los usuarios acceden a PreviRed utilizando su número único nacional de identidad y una clave personal.</li> </ul>
Colombia	<p><b>Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)</b> Beneficios Económicos Periódicos inferiores al salario mínimo a personas de escasos recursos que no cumplan con los requisitos exigidos para el logro de una pensión.</p> <p>Los participantes en el esquema de BEPS al final de su vida laboral obtendrán un Beneficio Económico Periódico en su vejez basado en su esfuerzo de ahorro y un subsidio monetario otorgado por el Estado (20% del monto de los ahorros) con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores más vulnerables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa BEPS recién se implementó en el 2015; con la financiación prevista se espera atender a 6,9 millones de personas.</li> <li>• El Ministerio de Trabajo ha estimado que este programa incrementará la cobertura de los adultos mayores en edad de jubilarse en un 10,6% en 2030.</li> </ul>
Costa Rica	<p><b>Aseguramiento obligatorio de trabajadores no asalariados con subsidio del Estado</b> A partir del 2005 se establece un subsidio estatal a las cotizaciones para aquellos empleados con menor capacidad contributiva.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La cobertura de los trabajadores independientes aumentó del 15,4% de la PEA no asalariada en 2002 al 74,75 % en 2014.</li> </ul>

	<p>Una vez determinado actuarialmente el porcentaje de contribución global que aplica a los trabajadores independientes, éste se reparte entre el cotizante titular y el Estado, de manera que a menor capacidad contributiva, mayor subsidio estatal y viceversa.</p> <p>Esta tasa de contribución está determinada con base en una escala de ingresos presuntivos que a su vez guarda una relación con el salario mínimo vigente, de manera que, al igual que para los trabajadores asalariados, los trabajadores independientes deben ajustar su cotización según varíen las escalas de ingreso presuntivo y salarios mínimos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El número de trabajadores independientes que cotizan, como porcentaje del total de asegurados en el sistema, creció de 14% en 2005 a 25% en 2014.</li> </ul>
Ecuador	<p><b>Seguro Social Campesino (SSC)</b></p> <p>El SSC comprende la cobertura en caso de enfermedad y maternidad, para toda la familia; y de vejez, invalidez y muerte, para el asegurado directo. El monto de la pensión de vejez y de invalidez total y permanente, equivale al 75 por ciento del salario mínimo de aportación.</p> <p>Se financia mediante un esquema solidario, que involucra a los afiliados y empleadores del Sistema Nacional de Seguridad Social, así como los aportes del Estado; además de las propias contribuciones de las familias campesinas protegidas. Las tasas de contribución del SSC son inferiores a las del Seguro General Obligatorio, de allí su carácter solidario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El 87% de los trabajadores por cuenta propia dedicados a tareas agrícolas afiliados a la seguridad social lo hacen por medio del SSC.</li> <li>Para el año 2010, se estima que este seguro comprendía a 918.056 asegurados y brindaba prestaciones a 36.135 pensionistas.</li> </ul>
	<p><b>Bono de Desarrollo Humano</b></p> <p>Programa de Transferencias Condicionadas (PTC) implementado en el 2003, sucesor del programa Bono Solidario.</p> <p>La población meta son las familias pobres con hijos menores de 16 años, adultos mayores de 65 años y discapacitados de todo el territorio nacional. El bono al 2013 es de \$50.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el 2012 el 51% de los adultos mayores de 65 años eran beneficiarios.</li> <li>En ese mismo año el gasto del programa fue de 0,4% del PIB.</li> </ul>
	<p><b>Mejoras administrativas en el IESS</b></p> <p>Aumento de la cobertura del seguro de salud (a hijos menores de 18 años y cónyuges); reducción de 3 a 6 meses en el periodo de carencia para causar el derecho a la</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La ampliación de la cobertura a hijos y cónyuges casi triplicó la cobertura legal al sistema entre el 2009 (3.146.198) y julio del 2013 (8.151.385), pasando del 20% al 53%.</li> </ul>

	<p>prestación de salud; cambios en el modelo de gestión (contratación de centros de salud privados); creación del Banco del IESS para reactivar préstamos prendarios e hipotecarios; facilitación de procesos de afiliación, en especial entre empleadas domésticas; implementación del pago en línea; permitir la incorporación de trabajadores a tiempo parcial; control más estricto a los empleadores .</p>	
México	<p><b>Pensión para Adultos Mayores (ex programa 70 y más)</b></p> <p>Busca mejorar las condiciones de vida de los adultos de 65 años y más mediante acciones orientadas a fomentar su protección social.</p> <p>Su objetivo es asegurar un ingreso mínimo para las personas Adultas Mayores que no reciben pago mensual superior a \$1,092 pesos (al año 2014) por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el 2012 el 44% de los adultos mayores de 65 años eran beneficiarios.</li> <li>• En ese mismo año el gasto del programa fue de 0,1% del PIB.</li> <li>• Se produjo una reducción de la oferta laboral de individuos elegibles en un rango entre 5% y 11%.</li> <li>• Hubo una reducción de oferta laboral de individuos no elegibles menor al 2%.</li> </ul>
Perú	<p><b>Pensión 65</b></p> <p>Una pensión no contributiva que se entrega al grupo de más bajos ingresos mayores de 65 años. La implementación de Pensión 65 en Perú ha permitido que el porcentaje de adultos mayores que no percibían pensión ni ingreso alguno se reduzca. Esta reducción ha sido cubierta por Pensión 65.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2015, 3 años después de la implementación, se redujo en un 9% los adultos mayores trabajando por necesidad económica.</li> <li>• El programa incrementó el gasto medio per cápita de los hogares en un 40%.</li> </ul>
Uruguay	<p><b>Afiliación obligatoria de trabajadores independientes</b></p> <p>El sistema previsional de Uruguay es obligatorio para todos los trabajadores dependientes e independientes. Para incorporarse obligatoriamente en el Régimen de Capitalización Individual, el trabajador debe percibir una remuneración mensual superior a determinado nivel. Si sus remuneraciones no sobrepasan este nivel, el trabajador no está obligado a realizar aportes a dicho Régimen (aunque en este caso los trabajadores pueden afiliarse voluntariamente al mismo).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el 2006, el 17,6% de los trabajadores por propia contaban con cobertura.</li> </ul>

### **Régimen Monotributo**

El Régimen Monotributo fue creado en 2001, el régimen incorpora empresas que realizan ciertas actividades, de muy reducida dimensión económica, mediante el pago de un tributo único que sustituye todos los impuestos nacionales y los aportes al sistema de seguridad social. Este pago habilita el acceso a todos los servicios del sistema (excepto al seguro de desempleo, ya que se la considera una actividad de tipo patronal). Esta iniciativa no solamente constituye un régimen de aseguramiento personal, pues también establece un régimen tributario global especial para pequeñas empresas.

- El alcance en empresas y trabajadores de este régimen tributario ha ido en aumento, particularmente en los últimos años, a partir del comienzo de la recuperación de la economía uruguaya luego de la crisis del 2002.
- La cantidad de empresas inscritas y el número total de trabajadores comprendidos, se vieron prácticamente duplicados si se comparan las cifras del primer semestre de 2007 (3.640 empresas activas y 3.015 personas) respecto de igual período de 2003 (1.884 empresas y 1.620 personas).
- Si se comparan los datos del primer semestre de 2008 (8.766 empresas y 7.956 personas) respecto de los observados al primer semestre de 2007 (antes de la reforma), es posible apreciar que los valores de estos indicadores también se duplicaron.

## 5. PROPUESTAS DE SOLUCIONES

El objetivo del trabajo que se ha desarrollado se ha centrado en analizar las causas de la baja cobertura previsional en colectivos de personas que trabajan por cuenta propia y asalariados que se desempeñan en el sector informal de la economía.

Se han convocado grupos focales en cada país miembro de AIOS (un total de 36 grupos) con personas que pertenecen a los estratos mencionados, separados por edades y atendiendo a distintos perfiles socioeconómicos como se detalla en la ficha de los grupos.

Las respuestas obtenidas de estos grupos, a tres baterías de preguntas, han sido ampliamente desarrolladas en el anterior informe, y lo que se pretende en este documento es reportar algunas sugerencias que puedan influir en la mejora de la cobertura a partir de esas respuestas.

El objetivo es plantear una serie de medidas muy concretas y de relativamente sencilla aplicación que puedan ser coste efectivas en el corto y medio plazo, y que puedan ser escalables, y que en cualquier caso son adicionales o complementarias a las de mayor calado como pueden ser las comúnmente reportadas para el aumento de la cobertura y de las tasas de reemplazo (mayor fiscalización y lucha contra el fraude, obligatoriedad de cotización para cuenta propia, aumento de las tasas de aporte, educación financiera,...), en las que este documento no se detiene.

Las herramientas más eficaces en este tipo de propuestas provienen de la economía conductual. Algunas se han puesto en práctica en pilotos en países en desarrollo<sup>61</sup>, sin embargo, por lo general no han reportado los mismos resultados que han obtenido este tipo de medidas en países desarrollados, donde por ejemplo los sistemas de afiliación automática han mostrado una alta potencialidad (pero siempre aplicados en sectores formales de la economía).

El problema que enfrentamos se resume, a partir de la información develada en los grupos focales, en que las personas quieren ahorrar para su futuro, pero tienen desconfianza en los sistemas existentes, y una gran desinformación sobre los mismos (lo que probablemente retroalimente la desconfianza).

---

<sup>61</sup> Ver por ejemplo Madrian 2013, Cavallo y Serebrisky 2016

Por tanto, las medidas que se pueden considerar deben combatir la desinformación y la desconfianza, y deben ayudar a que las personas puedan ahorrar. Nuestras propuestas son:

- ***En el ámbito de la información***

Uno de los principales generadores de desconfianza es que muchas personas no conocen casos de pensionados que estén cobrando ya un beneficio del sistema. En no pocos países esto se debe, por encima de otras cosas, a que el sistema no ha alcanzado el grado de madurez suficiente y aún no hay, o hay pocos, pensionados. No se diferencia entre sistemas, y se confunden descuentos por otros impuestos o cargas sociales con los aportes para la pensión. Las personas intuyen que van a vivir poco tras su retiro, con lo cual piensan que si ahorran el dinero acumulado se puede perder.

Sugerimos “microcampañas” informativas, en ámbitos muy concretos, que ahora se detallan, pero repetitivas, de largo alcance. Estas campañas deben crearse de forma sistematizada, preferiblemente por el ente regulador de pensiones, pueden ser gubernamentales, de la industria, de instituciones que velan por el buen fin del sistema, o conjuntas. Pueden ser en medios convencionales, radio, prensa escrita, televisión, pero sin duda en redes sociales. Deben tratar un solo tema a la vez, durante un período de tiempo suficiente (no menos de 30 impactos), antes de pasar al siguiente, y cuando hayan finalizado todos, recomenzar por el primero de nuevo. Los temas que deben explicarse, en función de lo observado en los grupos, son:

- Poner ejemplos de las personas que sí cobran pensión, o informar de por qué aún no se cobra (el referente próximo es fundamental para la credibilidad, mucha gente piensa que cotiza y el dinero se pierde)
- Informar cuáles son los descuentos para pensión (las personas confunden todo tipo de impuestos o descuentos y tienden a globalizarlo todo)
- Informar cuál es la edad de retiro, y cuál es la esperanza de vida en el país a la edad de retiro (hay una clara tendencia a la subvaloración de la esperanza de vida, o a la confusión con la esperanza de vida al nacer). Hay que ponerlo con ejemplos comprensibles y muy gráficos.
- Explicar que el ahorro no se pierde si se producen fallecimientos prematuros, que con ese ahorro se puede proteger a la familia.

- En aquellos países que tienen sistema público de pensiones, informar adecuadamente de las diferencias entre sistema público y sistema privado, y cómo las dificultades que pueden enfrentar los sistemas de reparto no son las que tienen los sistemas de capitalización. Por lo general se confunden ambas cosas y se tiende a suponer que si el sistema de reparto tiene problemas financieros lo tienen todos los sistemas de pensiones.
- Explicar, en su caso, los supuestos de liquidez existente en el sistema.
- ***Para las personas fuera del sistema***

De la experiencia de los grupos focales, contrastada por otros medios, se deduce que los operadores del sistema no tienen especial interés en captar ahorradores de poco monto y discontinuos, que son básicamente los que conforman el sector informal de la economía. El coste beneficio para los administradores de pensiones les hace focalizarse en los de mayor ingreso, y regular en la obtención del mismo.

Pero no hay que olvidar que la administración privada de las pensiones es una concesión del Estado, máximo garante en todos los países del bienestar de su ciudadanía en la vejez, y, aunque hasta ahora no haya sido así, el Estado puede exigir a los administradores de pensiones unos requisitos adicionales en cuanto al público objetivo al que dirigirse.

Por tanto, pueden establecerse normas que obliguen a las administradoras a realizar esfuerzos de captación de personas que conforman el sector informal de la economía. En específico, se pueden establecer objetivos de afiliación de clientes nuevos entre grupos específicos de la población. Estos esfuerzos deben planificarse y reportarse al regulador. El establecimiento de estas normas puede referirse a número de afiliados cotizantes (por ejemplo, por cada 10 cotizantes del sector formal debe reportarse uno del informal), o en cuanto a patrimonio administrado (como ejemplo, al menos un 5% del total de patrimonio debe pertenecer a personas que están en la informalidad). Se pueden estipular periodos transitorios para su consecución, y sanciones, que pueden ser económicas o de prohibición de aumento de la cuota de afiliados, en caso de incumplimiento.

Para permitir la afiliación de estas personas, los reguladores deben ayudar en la simplificación de los requisitos para su afiliación, en los medios de pago de cuotas, en la cantidad de esas cuotas o en la documentación que exigen les sea reportada.

Las administradoras deben desarrollar modelos simplificados de afiliación que permitan que ese trámite pueda realizarse de forma inmediata. Los sistemas de pago de cuotas, de los que luego hablaremos de forma general, tienen que adaptarse a las características propias de estos colectivos (cargos directos en cuenta, uso de agentes financieros en aquellos países en los que esta figura esté desarrollada, ...)

- ***En el ámbito de los incentivos***

En los grupos focales la respuesta a los incentivos ha sido en general positiva. Se valoran especialmente los incentivos económicos y financieros y algunos servicios, como seguros de salud. La respuesta a incentivos basados en sorteos o loterías es dispar, apreciándose una mayor valoración para niveles más bajos de renta.

Podrían considerarse algunas de las siguientes sugerencias, todas ellas basadas en incentivos de bajo costo:

- Estipular incentivos para el ahorro periódico: con un número determinado de aportes regulares puede otorgarse un seguro adicional de fallecimiento, un chequeo médico, un descuento para un seguro de salud, un extratipo de interés, o un aporte gratuito. La financiación de este incentivo puede ser privada o estatal, o mixta. No son incentivos costosos, pero son bien apreciados por la población. Una fórmula derivada es la cartilla con cupones para regalos, de forma que se sumen cupones por los aportes realizados y con ellos conseguir premios a cambio. La neuroeconomía nos muestra que sistemas tipo *all included*, o tarjetas de fidelización, son procesados neuronalmente como ganancias y por tanto, apreciadas independientemente del coste de conseguir las.
- Para trabajadores por cuenta propia, los aportes al sistema de forma regular pueden generar descuentos en los servicios financieros prestados por el grupo financiero al que pertenezca la administradora, en especial bonificación en los préstamos o acceso a tarjetas de crédito a menor interés, y en determinados servicios públicos, en especial tasas, o en los impuestos referidos a la actividad profesional que estén realizando. En el primer caso estos incentivos son a cargo de las instituciones privadas, en el segundo a cargo del Estado.



- Descuentos en servicios públicos para pensionados por el sistema. Aquellos pensionados que acrediten estar percibiendo una pensión contributiva del sistema podrán tener derecho a determinados descuentos en transporte, por ejemplo, u otros servicios públicos. El costo de esta medida es a cargo del Estado y tiene que tener suficiente difusión previa para que pueda resultar incentivador, sobre todo en los últimos años de vida activa de la persona.

No es de bajo coste pero si está muy bien valorado, para las personas que trabajan por cuenta propia, un sistema de *matching contributions*, en donde el Estado comprometa un aporte a la cuenta previsional vinculado al propio aporte del cuentapropista. Este aporte puede ser en efectivo, o puede ser en especie (seguro de salud, reducción de impuestos). En los grupos focales, este grupo de incentivo fue el que contó con la mayor aceptación del público para contribuir y generar mayores aportes.

#### - ***Micropensiones***

La afiliación automática se ha demostrado en los países en los que se ha implementado (países desarrollados) como un catalizador del aumento de la cobertura. Las dificultades para llevar este proceso a países en desarrollo con alta participación de la economía informal son mayores. No obstante, se puede plantear un esquema de afiliación automática de pequeña escala a sistemas voluntarios de pensiones, con descuentos automáticos también. Estas cuestiones se pusieron de manifiesto de forma reiterada en los grupos focales.

El planteamiento podría ser que al abrir una cuenta bancaria, automáticamente se abriera una cuenta de ahorro previsional, a la que traspasar mensualmente, de forma automática también, un pequeño porcentaje del saldo de la cuenta (por ejemplo, un 1-2%), por defecto. Naturalmente la persona titular podría en cualquier momento paralizar la orden de traspaso automático, o anular la cuenta y reintegrar el importe a su saldo bancario.

También puede utilizarse, para los cuentapropistas, una parte de la liquidación de impuestos al consumo o valor añadido, de forma tal que la retención sea ligeramente mayor para destinarla directamente a la cuenta previsional.

Podrían utilizarse recibos de otros servicios (teléfono celular principalmente), pero eso ha sido más controvertido en los *focus group* y probablemente su éxito fuera menor, pero no por ello es descartable. Se trataría de que al cargar los recibos de la luz, teléfono u otros pagos periódicos, se aumentara en un pequeño porcentaje el cargo para destinarlo automáticamente a la cuenta de ahorro previsional.

- ***Uso de la tecnología y simplificación***

Una opinión reiterada y constante ha sido la complejidad para afiliarse, la dificultad de obtener información, y la incomprensión de los conceptos vinculados a los sistemas previsionales. En ese sentido, los administradores de pensiones deben hacer un esfuerzo tecnológico en:

- Depurar sus bases de datos, y conseguir la información actualizada de sus clientes y *prospects*.
- Desarrollar la multicanalidad: llegar al cliente o *prospect* a través de medios tradicionales (cartas) pero muy especialmente a través de celulares y computadoras personales. Hoy en día, en todos los países, el acceso a teléfonos que incorporan servicios de mensajería o conexión a internet es habitual, y debe aprovecharse al máximo.
- La tecnología debe instrumentarse en torno al objetivo de “dos clicks”: para obtener información o ejecutar una decisión, los procesos deben reducirse, como objetivo, a dos pulsaciones.
- Los estados de cuenta deben estar accesibles también por medios tecnológicos, y deben contener el equivalente en información no superior a dos páginas, comprensibles y de lectura fácil, en donde se indique, de forma destacada, la pensión mensual en términos comparativos que se podría obtener de seguir la pauta de aporte. La información en cuanto a montos acumulados, rentabilidades (brutas y netas) y perfil de riesgo debe darse de forma interpretable para cualquier persona. Para los que demandan más información, o de mayor complejidad, puede existir un link al informe periódico de la administradora en donde se detallen otros aspectos de la gestión.

- ***Apoyo en la ejecución***

Hay que facilitar la toma de decisión de ahorrar. Eso requiere de información puntual y adecuada y de encaje en las posibilidades financieras de las personas. Pero en general se es proclive a la decisión de ahorrar, por tanto, la ejecución es clave. Son varias las medidas que se pueden tomar para ello:

- Ante el desconocimiento y la necesidad de asesoramiento, la existencia de una figura de asesor previsional puede ser un elemento útil. El asesor debe estar cualificado y registrado por el regulador, debe ser independiente, y debe recibir sus honorarios como una parte del saldo de la cuenta del ahorrante. Su función es informar adecuadamente sobre las alternativas y buscar opciones para la elección final de la persona. Esta figura,

existente ya en algunos lugares (Chile) puede jugar un papel clave si está bien regulada y dimensionada.

- Los sistemas *save more tomorrow* (o *SMarT*), desarrollados por Thaler y Benartzi para los planes 401 (k) estadounidenses<sup>62</sup>, pueden ser un buen referente. Se trata en suma de ayudar a tomar la decisión del ahorro, pero no ejecutarla de forma inmediata necesariamente, aunque si debe quedar programada para los años venideros, de forma que no sea necesario el consentimiento para el aporte o su incremento por parte del afiliado, pues ya lo establece en el momento de firmar el plan. Por supuesto tiene la libertad de cancelarlo o modificarlo en cualquier momento, pero se estipula un camino de aportes por defecto, que, según muestra la economía conductual, es clave para el ahorro sistemático. Lo que se requiere para esto es que la industria ofrezca estos planes y que los reguladores no pongan trabas a su desarrollo.
- Los compartimentos separados son una buena herramienta conductual para favorecer el ahorro. Si cada ahorrante tiene un instrumento por objetivo (principio de Tinbergen) le es más fácil asignar los recursos adecuados a cada uno de sus objetivos. Sería interesante que esta práctica, bastante común para personas con patrimonios elevados, a través de banca privada, pudiera extenderse de una forma simple a toda la población, y que, al menos, existieran dos cuentas separadas en cada institución financiera por ahorrante, la de disponibilidad inmediata y la de ahorro a largo plazo, con información separada de ambas. Es una cuestión meramente de la industria, que el regulador bancario puede incentivar.
- Los sistemas de mensajería automática para recordatorios son, seguramente, los más experimentados en la región, con resultados en general positivos (Madrian 2013). Parece una medida que a los participantes en los grupos focales les ayudaría, pero es importante que el mensaje sea conciso y claro, y en lo posible (atendiendo a costos) personalizado, para no caer en la consideración de *spam* o publicidad genérica. Son mecanismos coste eficientes que influyen en la toma de decisión, pero que deberían ir acompañados del link a la realización inmediata del aporte, para manejar en positivo el efecto *framing* y evitar la procrastinación.

---

<sup>62</sup> Ver Thaler y Benartzi (2004)

- ***Resto de medidas***

Varias son las iniciativas adicionales que podrían contribuir a una mejora en la cobertura de los colectivos estudiados. Algunas de ellas, así como las ya explicitadas, tienen que ver con la caracterización de estos colectivos. Puede pensarse que los sistemas de pensiones han sido diseñados, en general, para los asalariados del sector formal, pero no se han detenido en reconocer las características intrínsecas de estos colectivos: tránsito entre la formalidad y la informalidad, ingresos no constantes, sobrecarga de obligaciones fiscales y tributarias, costos de la formalización (en algunos casos, como se ve en El Salvador, a cuenta de la integridad física), tendencia a la evasión y elusión. Revisiones legislativas que apoyen a estos sectores marginados de la previsión son imprescindibles, pero hay algunas medidas de corto alcance que, entre tanto, podrían funcionar:

- Los aportes de los cuenta propia tienen que estar vinculados al ingreso. No se pueden establecer aportes periódicos constantes, sino que tienen que estar dotados de flexibilidad para que se ajusten al ingreso. Bastaría que los sistemas y procedimientos de los administradores de pensiones lo asumieran y que la regulación no lo dificultara.
- Aunque claramente el objetivo final del ahorro previsional es el retiro, la existencia de ciertas (y controladas) ventanas de liquidez pueden hacer más asumible la inmovilización de algunos recursos personales. La experiencia mundial es que no son generalmente utilizadas (salvo que, por otros fines, una parte de la industria, llegado el momento, haga campañas especiales por la liquidación y rescate de los ahorros, que evidentemente podrían prohibirse), pero que si dan la seguridad al ahorrante de que en determinados casos de necesidad puede recuperar su ahorro. Estos serían los casos de desempleo de larga duración, enfermedades graves propias o familiares, etc. También pueden abrirse ventanas periódicas cada X años para recuperar una parte, con algún tipo de penalización. Son solo vías de escape que ayudan a no visualizar el ahorro como una pérdida.
- Las opciones de cobro de los beneficios podrían flexibilizarse. No al extremo, por supuesto, de permitir en los sistemas obligatorios el rescate completo (o casi) de los recursos acumulados, pero sí que se puedan adaptar a las necesidades de cada cual. No todos requieren convertir su ahorro en una renta vitalicia más o menos constante en el importe, cuando a lo mejor al principio de su retiro tienen más necesidades financieras, muchos quieren mantener la posibilidad de legado, algunos pueden necesitar en algún momento dado transformar parte de su ingreso en un seguro de dependencia o *long term*

*care*, etc. Debe existir, con el debido asesoramiento, la posibilidad de “construir” la pensión deseada.

- El ahorro voluntario, gran ausente en los sistemas en la región, debería ser mucho más flexible que el obligatorio, tanto en la cadencia de aportes como en los requisitos de inversión, en las opciones de liquidez, e incluso, en los propios instrumentos. Podría abrirse a otras entidades, reguladas sin duda, que ofrecieran planes de jubilación con unos mínimos requisitos comunes, tales como bancos, aseguradoras, cajas o cooperativas de ahorros, u otras.

Todo lo que antecede son opciones “micro”, de bajo coste comparado, que se pueden constituir en auténticos *nudges* para el impulso del ahorro previsional. Por supuesto para incrementar la cobertura siguen existiendo las opciones “macro”, como la lucha contra el fraude, el incremento por ley de los aportes, la educación financiera o las pensiones no contributivas, que no han formado parte de este análisis derivado de los aspectos cualitativos que han sido estudiados.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cavallo, E. Y T. Serebrisky, eds (2016). Ahorrar para desarrollarse: Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7677/Ahorrar-para-desarrollarse-Como-America-Latina-y-el-Caribe-pueden-ahorrar-mas-y-mejor.pdf?sequence=1>. Banco Interamericano de Desarrollo.

Madrian, B (2012). *Matching contributions and savings outcomes: a behavioral economics perspective*. Working Paper 18220 <http://www.nber.org/papers/w18220>. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, Julio.

Thaler, R. y S. Benartzi (2004). *Save more tomorrow™: Using behavioral economics to increase employee saving*. Journal of political Economy, 112(S1), S164-S187.

## 7. ANEXOS

### • ANEXO 1: Fuente de las Encuestas de Hogares en los Nueve Países 2010 y 2015

País	Nombre de la encuesta	Año	Link
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	2015	<a href="http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/nesi/nesi.php">http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/nesi/nesi.php</a>
Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	2015	<a href="https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/356">https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/356</a>
Costa Rica	Encuesta Nacional de Hogares (ENH)	2015	<a href="http://sistemas.inec.cr/pad4/index.php/catalog/153/get_microdata">http://sistemas.inec.cr/pad4/index.php/catalog/153/get_microdata</a>
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	2015	Se obtuvo base de datos vías electrónica
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	2015	<a href="http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/tradicional/2014/default.html">http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/tradicional/2014/default.html</a>
Panamá	Encuesta de Hogares (EH)	2014	<a href="https://www.contraloria.gob.pa/INEC/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=38&amp;ID_PUBLICACION=607&amp;ID_IDIOMA=1&amp;ID_CATEGORIA=5">https://www.contraloria.gob.pa/INEC/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=38&amp;ID_PUBLICACION=607&amp;ID_IDIOMA=1&amp;ID_CATEGORIA=5</a>
Perú	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)	2015	<a href="http://inei.inei.gob.pe/microdatos/">http://inei.inei.gob.pe/microdatos/</a>
R. Dominicana	Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHPM)	2013	<a href="http://redatam.one.gob.do/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&amp;MODE=MAIN&amp;BASE=ENH2013&amp;MAIN=WebServerMain.inl">http://redatam.one.gob.do/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&amp;MODE=MAIN&amp;BASE=ENH2013&amp;MAIN=WebServerMain.inl</a>
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	2015	<a href="http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1">http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1</a>

### • ANEXO 2: Fuente de las Encuestas de Protección Social en Cuatro Países, 2012-2015

País	Año	Link
Chile	2015	<a href="http://www.observatorioregional.net/download/base-regional-armonizada-elps/?utm_source=ELPS&amp;utm_campaign=75ef4574f0-EMAIL_CAMPAIGN_2017_03_21&amp;utm_medium=email&amp;utm_term=0_b9e00a795c-75ef4574f0-230195981">http://www.observatorioregional.net/download/base-regional-armonizada-elps/?utm_source=ELPS&amp;utm_campaign=75ef4574f0-</a>
Colombia	2012	<a href="http://www.observatorioregional.net/download/base-regional-armonizada-elps/?utm_source=ELPS&amp;utm_campaign=75ef4574f0-EMAIL_CAMPAIGN_2017_03_21&amp;utm_medium=email&amp;utm_term=0_b9e00a795c-75ef4574f0-230195981">EMAIL_CAMPAIGN_2017_03_21&amp;utm_medium=email&amp;utm_term=0_b9e00a795c-</a>
El Salvador	2013	<a href="http://www.observatorioregional.net/download/base-regional-armonizada-elps/?utm_source=ELPS&amp;utm_campaign=75ef4574f0-EMAIL_CAMPAIGN_2017_03_21&amp;utm_medium=email&amp;utm_term=0_b9e00a795c-75ef4574f0-230195981">75ef4574f0-230195981</a>
Uruguay	2015	<a href="http://www.observatorioregional.net/download/base-regional-armonizada-elps/?utm_source=ELPS&amp;utm_campaign=75ef4574f0-EMAIL_CAMPAIGN_2017_03_21&amp;utm_medium=email&amp;utm_term=0_b9e00a795c-75ef4574f0-230195981">75ef4574f0-230195981</a>