

REPENSAR LA JUBILACIÓN

Los sistemas de pensiones en América Latina después de COVID-19

RESUMEN EJECUTIVO



Editado por

Alejandro Izquierdo

Edgar Robles

Waldo Tapia

Tras las turbulencias globales desatadas por el COVID-19, América Latina y el Caribe se enfrenta a un vacío flagrante a la hora de comprender el impacto de la pandemia en los sistemas de pensiones. A través de una colaboración entre centros de investigación de la región y el Banco Interamericano de Desarrollo, este libro pretende llenar ese vacío. Estudios de caso centrados en Argentina, Chile, El Salvador y Perú exploran el impacto de la pandemia en el bienestar de los pensionistas y la acumulación de prestaciones, destacando la resistencia de los sistemas de pensiones frente a la adversidad y el papel fundamental de las políticas públicas en trazar su destino. Este libro ofrece ideas para sortear la incertidumbre y elaborar políticas que mejoren la calidad de vida de las personas mayores. Al mismo tiempo representa un llamamiento a responsables políticos, académicos y expertos para que unan esfuerzos en el diseño de sistemas de pensiones equitativos, sostenibles y resistentes para las generaciones venideras.

Índice del informe completo

- **1** Los efectos de la pandemia del COVID-19 en los fondos de pensiones de América Latina y el Caribe

- **2** El impacto de la crisis del COVID-19 en el sistema de pensiones de Argentina

- **3** Chile: El impacto combinado de los retiros anticipados de los fondos de pensiones, los shocks laborales relacionados con el COVID-19 y las nuevas pensiones no contributivas

- **4** El impacto de la pandemia del COVID-19 en el mercado laboral formal y el sistema de pensiones de El Salvador

- **5** El impacto de la pandemia del COVID-19 en las pensiones futuras en Perú

Escanea o haz clic en el código QR para
leer el libro completo en inglés



Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Repensar la jubilación: Los sistemas de pensiones en América Latina después de COVID-19

La pandemia del COVID-19 tuvo un efecto inmediato en los mercados laborales y, por extensión, en los fondos de pensiones en todo el mundo. La profundidad y duración de estos efectos variaron según los países, y algunas economías todavía se están recuperando.

El impacto más llamativo fue la pérdida de empleos, dado que la actividad económica se estancó después de que los países impusieran restricciones a la movilidad para detener la propagación del virus. La pérdida de empleos fue particularmente fuerte en sectores como la hostelería, el turismo y el comercio minorista, que en la mayoría de los países experimentó ya sea un desempleo récord o niveles no registrados en décadas. En otros casos, los empleadores redujeron las horas laborales de sus empleados como respuesta a la pandemia, con la resultante reducción del ingreso de los trabajadores.

La pandemia tuvo un impacto desigual en diferentes grupos de trabajadores. Por ejemplo, las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de ingresos bajos fueron golpeados con mayor dureza y tenían más probabilidades de perder sus empleos o de tener horarios laborales reducidos. Concretamente, los empleos en el sector informal sufrieron una pérdida mayor. Paradójicamente, la informalidad laboral disminuyó en numerosos países durante la pandemia, sobre todo en países con altas tasas de informalidad, como los de América Latina y el Caribe.¹

También se observó un aumento del teletrabajo, dado que las empresas adoptaron políticas de trabajo en casa para reducir

¹ La tasa de desempleo aumentó más entre los trabajadores informales que entre los trabajadores formales. Dado que la informalidad se mide como un porcentaje de los empleados, el número de trabajadores informales en el empleo total disminuyó en varios países durante la pandemia.

la propagación del virus. Esto aceleró el proceso de teletrabajo que había comenzado mucho antes de la pandemia, aunque a un ritmo más lento. Actualmente, hay más empresas que dependen del teletrabajo y que reorientan los gastos que solían destinarse a espacios de oficinas hacia una mayor dependencia de la tecnología. Por lo tanto, otro de los desafíos para el mercado laboral después de la pandemia es un mayor desajuste de habilidades, por lo cual un grupo de trabajadores carece de las habilidades necesarias para los nuevos empleos que surgieron durante y después de la pandemia.

A pesar de que sus efectos a largo plazo en el mercado laboral todavía están por entenderse totalmente, la pandemia ha traído consigo cambios importantes en el mundo del trabajo. Por ejemplo, numerosos países no han podido recuperar sus tasas de participación laboral anteriores a la pandemia, algo que puede tener un efecto permanente en la generación de ingresos o en las familias.

Los fondos de pensiones

Esta nueva situación en los mercados laborales provocada por la pandemia también puede tener efectos en los fondos de pensiones en términos del estatus y el bienestar de los pensionistas y la acumulación de prestaciones de las pensiones. El tamaño del impacto en los trabajadores activos y en los beneficiarios dependerá en gran medida del régimen de pensiones. Por ejemplo, en los regímenes de pensión basados en el reparto, los pensionistas no deberían sufrir de las crisis del mercado porque las prestaciones están protegidas una vez que se adquieren. En el caso de la pandemia, los beneficios futuros de los trabajadores activos que contribuyen a un sistema de pensiones no variarán significativamente debido a la duración relativamente breve de la crisis. Sin embargo, los beneficios podrían cambiar para las personas que se acercan a la jubilación que necesitan completar un período

para cumplir las condiciones para adquirir el derecho a una pensión. En ese caso, los trabajadores tendrán que aplazar su edad de jubilación para completar el número requerido de cotizaciones.

Una preocupación mayor es que, dado que numerosos sistemas de pensiones no están plenamente financiados y requieren transferencias públicas, es probable que se verán afectados, ya que los gobiernos han salido de la crisis del COVID-19 muy endeudados, y con déficits fiscales que todavía no se han cerrado totalmente. Esto implica que habrá menos recursos disponibles para transferencias a los sistemas de pensiones. Por consiguiente, es probable que los países tengan que emprender reformas fiscales, reformas de las pensiones y/o una indexación parcial por la inflación de las prestaciones de las pensiones para cubrir estos desequilibrios.

Las personas con planes de pensiones de capitalización individual se enfrentan a una situación diferente, dado que deben asumir el riesgo de mercado. El saldo de su pensión se ve afectado tanto por la falta de cotizaciones durante el período de desempleo como por la crisis de mercado. A corto plazo, estos factores disminuyen el monto de las prestaciones que podría cobrar una persona próxima a jubilarse.

En términos generales, la pandemia del COVID-19 tuvo un impacto negativo en los fondos de pensiones globalmente. Al principio, la pandemia provocó una importante volatilidad del mercado que afectó a los fondos de pensiones porque éstos tienen inversiones considerables en instrumentos financieros y en el mercado bursátil. Esto provocó una disminución del valor de numerosos activos de los fondos de pensiones, lo cual tuvo como resultado una menor rentabilidad para los inversores.

Sin embargo, más tarde, en respuesta a la crisis, los bancos centrales hicieron un esfuerzo para promover la actividad económica reduciendo las tasas de interés y aplicando políticas de relajación cuantitativa. Como consecuencia, se produjo una revalorización del precio de los bonos que formaban parte de los activos gestionados por los fondos de pensiones, anulando

parcialmente las pérdidas anteriores. Sin embargo, cuando la inflación repuntó, los bancos centrales tuvieron que aumentar las tasas de interés, lo que provocó un efecto contrario en el valor de los activos. Estos hechos son un testimonio de lo que ha sido una montaña rusa de los retornos durante la crisis del COVID-19 y posteriormente.

Otro efecto de la pandemia es que con el tiempo se adelantaron algunos pasivos de los fondos de pensiones. Esto se debe a que el aumento de las tasas de mortalidad provocado por la pandemia podría haber adelantado el número de beneficiarios que tienen derecho a las prestaciones de las pensiones. Es probable que este aumento de la mortalidad sea un efecto dual porque la esperanza de vida debería volver a su nivel anterior cuando acabe la pandemia. Por lo tanto, estos efectos en la mortalidad no deberían tener un impacto persistente perceptible en los fondos de pensiones.

Paradójicamente, los efectos más importantes de la pandemia en los fondos de pensiones no se observarán en la dinámica del mercado laboral o financiero sino en el escenario político. En numerosos países con fondos de pensiones con cuentas de capitalización individual, los gobiernos impulsaron leyes que permitían a los trabajadores cobrar las prestaciones por adelantado. Estos adelantos de efectivo fueron más importantes entre los trabajadores de ingresos bajos. En países como Chile y Perú, el retiro de efectivo dejó un porcentaje importante de trabajadores con un saldo cero en sus cuentas de pensiones. Esto representa un desafío potencial para las cuentas fiscales, dado que es posible que los gobiernos tengan que proporcionar alguna seguridad mínima de las pensiones para los trabajadores en el futuro.

Estudios de país

Hasta la fecha, ha habido escasa investigación en América Latina y el Caribe para analizar el impacto del COVID-19 en los sistemas

de pensiones, incluyendo la disminución de los ahorros para la jubilación, tasas de reemplazo más bajas (la adecuación de los ingresos de la jubilación), cambios en la equidad intergeneracional, problemas de sostenibilidad financiera y costos fiscales más altos. Este libro intenta colmar ese vacío presentando un conjunto de estudios de diversos centros de investigación en la región en colaboración con el Departamento de Investigación y la División de Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los estudios tratan el impacto de la pandemia en Argentina, Chile, El Salvador y Perú.

Estos estudios fueron encargados basándose en la idea de que la recesión económica provocada por la crisis del COVID-19 probablemente implicaría una disminución de la demanda laboral que, pese a los esfuerzos de los gobiernos para conservar los empleos, no sólo se traduciría en tasas de empleo más bajas sino en densidades más bajas de las cotizaciones de los sistemas de pensiones y tasas más bajas de la cobertura de las pensiones en el futuro. Por otro lado, la aprobación de leyes que permitieron retiros anticipados de los fondos de pensiones en numerosos países en la región podría afectar considerablemente los fondos de las pensiones utilizados para financiar las pensiones futuras y, por ende, la adecuación del ingreso de la jubilación.

Un beneficio clave de estos estudios es que todos comparten un marco común en el análisis del impacto del COVID-19 en los sistemas de pensiones en la región. En 2015, el BID creó la Red de Pensiones en América Latina y el Caribe, conocida como la Red PLAC.² Esta red creó un modelo de proyección estándar de las pensiones para evaluar la sostenibilidad financiera y social de los sistemas de pensiones.³

² El objetivo de esta red consiste en apoyar los esfuerzos regionales para mejorar la capacidad institucional y técnica de los sistemas de pensiones.

³ Este modelo está disponible libre de pago en la página web de la red: <https://www.iadb.org/en/who-we-are/topics-and-sectors/labor-markets/plac-network-projects>.

El modelo fue utilizado por todos los estudios presentados en este libro, lo cual facilitó llevar a cabo un análisis estandarizado en diferentes países sobre el impacto de la crisis tanto en los sistemas públicos de reparto como en los sistemas privados de capitalización individual.

Cada estudio presenta una evidencia específica de los países sobre el impacto del COVID-19 en los sistemas de pensiones. El análisis examina el efecto en indicadores clave como la densidad de las cotizaciones, las tasas de cobertura de las pensiones, las tasas de reemplazo, los cambios en la equidad intergeneracional, los efectos específicos de género y la sostenibilidad financiera y fiscal, entre otros. En segundo lugar, los estudios evalúan las presiones fiscales a corto y largo plazo provocadas por la crisis. En tercer lugar, los estudios evalúan las implicaciones políticas en cada país y formulan recomendaciones para las políticas en la región.

Argentina

Argentina tiene uno de los sistemas de pensiones más fragmentados en la región, todos basados en sistemas públicos de reparto. Debido a la organización política federal del país, hay numerosos programas de pensiones, lo que en algunos casos significa que las prestaciones de algunas personas se duplican. El sistema de pensiones es tan complejo que incluso resulta difícil descifrar estadísticas básicas, como el número de beneficiarios y la cobertura de los cientos de programas de pensiones que coexisten en todo el país.

Sin embargo, Argentina es uno de los países con la mayor cobertura de pensiones en la región, gracias a la tasa de informalidad relativamente baja y a la existencia de la Pensión Universal para Adulto Mayor -PUAM. Estos sistemas ofrecen una prestación básica a prácticamente todos los ciudadanos. Por lo tanto, el gran reto consiste en saber si esta alta cobertura proporcionará

una prestación de las pensiones que sea adecuada y sostenible en el futuro, sobre todo después de la pandemia del COVID-19.

En Argentina, la fórmula de indexación de las pensiones públicas se basa en la inflación pasada que, en un contexto de inflación creciente, significa que el poder adquisitivo de las pensiones a menudo se reduce rápidamente. A pesar de esto, el gasto de las pensiones en 2020 equivalía a más de 12% del PIB.

El impacto de la pandemia del COVID-19 en el mercado laboral en Argentina fue pasajero, y hacia 2021 las tasas de empleo ya eran similares a las de 2019. Por lo tanto, la pandemia tuvo efectos muy limitados en los derechos de las pensiones de la mayoría de los trabajadores actuales. El impacto en el mercado laboral fue más severo entre los trabajadores informales, quienes sufrieron un mayor impacto dado que las ayudas públicas estaban destinadas a proteger los empleos formales asalariados.

En general, la aplicación del modelo de proyección del BID refuerza la conclusión de que la pandemia del COVID-19 tuvo un efecto pasajero en los principales indicadores de las pensiones en Argentina. El modelo predice que la cobertura de los principales sistemas de pensiones (trabajadores asalariados y el monotributo) se mantendrá estable a lo largo del tiempo, con la excepción de la cobertura para las mujeres, que dependerá más de los sistemas no contributivos y del PUAM. El modelo también anticipa que la adecuación de las prestaciones de las pensiones también se mantendrá estable a lo largo del tiempo, al igual que las tasas de sustitución de las pensiones.

Por último, el modelo muestra un deterioro de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en Argentina en el futuro, dado que los gastos aumentan más rápidamente que las cotizaciones. Sin embargo, la responsable de este déficit creciente no es la pandemia sino la estructura de los sistemas de pensiones. De hecho, se prevé que una mayor cobertura de las prestaciones del PUAM para las mujeres tendrá un efecto más marcado en los indicadores de sostenibilidad. Esto se explica por un incremento en la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral y por

la brecha salarial de género, que tiene como consecuencia una mayor proporción de mujeres que se benefician de pensiones mínimas en comparación con los hombres. Estas pensiones significan una carga mayor para las finanzas públicas ya que están en gran parte subsidiadas debido a su carácter no contributivo.

Chile

Chile es pionero en el mundo en la implementación de un sistema de pensiones obligatorio basado en cuentas de capitalización individual, vigente desde la creación del sistema en 1980. En el camino, el sistema de pensiones del país ha conseguido alcanzar una alta cobertura mientras que su adecuación del ingreso de las pensiones recibía un fuerte impulso entre los trabajadores formales de ingresos más bajos con la reforma de 2008 que introdujo un pilar solidario no contributivo, es decir, una pensión mínima pagada a los trabajadores que cumplen los requisitos para recibir pensiones financiada por el gasto público. La reforma de 2022 sustituyó este pilar no contributivo con una pensión universal para la mayoría de las personas de edad avanzada.

Los efectos de la pandemia del COVID-19 en los mercados laborales y las cotizaciones a los fondos de pensiones en Chile fueron similares a los de la mayoría de los países de la región. Al igual que Argentina, los shocks en el mercado laboral en Chile fueron pequeños y pasajeros. Sin embargo, durante la pandemia, los activos de los fondos de pensiones fueron golpeados con dureza, dado que el Congreso aprobó tres leyes consecutivas que permitían retiros anticipados, cada uno de ellos igual al 10% del saldo acumulado en las cuentas individuales. Después de la pandemia, los activos de los fondos de pensiones disminuyeron en un 25% en comparación con 2019, una cifra que representa el 22% del PIB. Entre el 97% y el 99% de los trabajadores decidieron retirar todo lo permitido (10% cada vez) de sus cuentas de pensiones.

El retiro anticipado de los fondos de pensiones no fue heterogéneo entre los trabajadores con diferentes niveles de ingresos. Dado que había un monto voluntario mínimo al que se podía optar en el retiro anticipado, y un monto obligatorio máximo de retiro, el saldo de los trabajadores de ingresos más bajos fue el que más sufrió. De hecho, la mayoría de los trabajadores en los deciles más bajos de distribución del ingreso acabó con un saldo cero en sus cuentas de pensiones. En total, cerca del 32% de las cuentas de capitalización individual fueron vaciadas. Para compensar por esta pérdida de ingresos futuros, el gobierno promovió un aumento de las pensiones no contributivas, no sólo en tamaño sino también en cobertura. El gobierno estableció una pensión mínima plana casi universal para todas las personas de edad avanzada, excepto aquellas situadas en el decil de ingresos más rico y aquellas con pensiones autofinanciadas cuyo monto superaba los tres salarios mínimos.

El modelo de proyección del BID muestra que la pandemia del COVID-19 no tuvo un efecto permanente en el salario contributivo, en la tasa de participación, la tasa de empleo o la tasa de formalidad. Estos efectos son sumamente similares en diferentes grupos de ingreso y género, aunque algo sesgados contra las mujeres. La mayor parte del impacto de la pandemia en los mercados laborales se disipó hacia comienzos de 2022.

En cambio, el modelo predice un efecto permanente de los retiros anticipados en las futuras prestaciones de las pensiones. Estos efectos se intensifican con la edad del trabajador, puesto que las personas más jóvenes tenían saldos menores para retirar y un horizonte más largo para compensar por este retiro con cotizaciones nuevas. Incluso sin los retiros anticipados, el modelo predice una pensión autofinanciada promedio inferior al salario mínimo, por lo cual la mayoría de las personas cumplen los requisitos para recibir la pensión universal aprobada en 2022. Por lo tanto, la mayoría de los trabajadores mejorará su tasa de reemplazo después de esta reforma dado que, según el modelo, en nueve de cada 10 trabajadores en Chile la disminución de las

prestaciones de las pensiones provocadas por el retiro se ve más que compensada por la nueva disposición de la pensión universal. Sin embargo, esta mejora implica un costo para las finanzas públicas, que se estima en cerca del 2% del PIB en 2023 y, según las proyecciones, aumentará al 6,5% hacia 2100.

El Salvador

Al igual que Chile, El Salvador reformó su sistema de pensiones en 1996 para transformar el sistema de reparto en un sistema de cuentas de capitalización individual. A diferencia de Chile y Argentina, la economía salvadoreña tiene una alta tasa de informalidad, incluso superior al promedio en América Latina. Por consiguiente, la destrucción de empleos y la suspensión de los contratos laborales provocada por la paralización de la pandemia del COVID-19 afectó más severamente al mercado laboral informal, y tuvo efectos más leves en los empleos formales que contribuyen a los fondos de pensiones.

Sin embargo, el impacto de estos últimos efectos no fue pequeño. La cobertura del sistema de pensiones, que ya era baja, disminuyó un 1,3% durante la pandemia (la cobertura de las pensiones es de cerca del 24% en todo el país) y las cotizaciones mensuales a los fondos de pensiones disminuyeron un 14%. Como en otros países analizados en este volumen, no obstante, estos shocks negativos tuvieron una corta duración y, hacia finales de 2020, los activos gestionados por las administradoras de fondos de pensiones superaron a los existentes antes de la pandemia.

Las pensiones no contributivas son casi inexistentes en El Salvador. Existe una “pensión básica universal” que cubre sólo a las personas de edad avanzada en extrema pobreza y que cuesta cerca del 0,08% del PIB. Estos gastos no aumentaron durante la pandemia.

Al igual que en Chile, en El Salvador la pandemia trajo consigo una relajación de los requisitos que permitían un retiro anticipado de los fondos de pensiones. La mayoría de los trabajadores formales activos respondieron correspondientemente, y retiraron la mayor parte de lo permitido para financiar un consumo a corto plazo en tiempos de pérdida del ingreso. Dado el espacio fiscal limitado del gobierno salvadoreño, estos retiros anticipados ayudaron a las personas a compensar por la pérdida de ingresos provocada por la pandemia. Esto fue lo que ocurrió al menos entre los trabajadores formales, quienes, en promedio, corresponden a los deciles de distribución del ingreso más altos.

Además de los efectos evidentes de estos retiros en los saldos de las cuentas de capitalización individual y el valor futuro de las pensiones, otro elemento que debe tenerse en cuenta en el caso de El Salvador es el hecho de que, por ley, la mayoría de los activos de las pensiones se invierten en bonos públicos locales. Por lo tanto, la disminución de activos gestionados por los fondos de pensiones provocada por los retiros anticipados podría traducirse en un problema financiero para el gobierno. Esto puede poner en peligro la sostenibilidad de los fondos de pensiones dado que el gobierno tiene más dificultades para financiar su déficit fiscal, parte del cual se debe a las obligaciones pendientes del régimen de reparto de pensiones, ya cerrado. En el pasado reciente, el gobierno entró en un impago selectivo, precisamente por no cumplir con los pagos programados a los fondos de pensiones privados.

El modelo de proyección del BID muestra que la pandemia del COVID-19 desveló y exacerbó las vulnerabilidades del sistema de pensiones en El Salvador en términos de baja cobertura, bajas densidades de las cotizaciones, tasas de reemplazo insuficientes y una sostenibilidad deficiente de los fondos de pensiones, dado que el gobierno sigue financiando la transición del sistema de reparto al régimen de cuentas de capitalización individual. El modelo también predice una caída de la cobertura pasiva de hasta el 2%, una disminución de los activos gestionados por los

fondos de pensiones de hasta 1,5%, un aumento de los gastos de pensiones de hasta 10,6%, y un adelanto de la fecha en que los pagos de pensiones superan la recaudación de las cotizaciones. Además, el modelo muestra un aumento del costo fiscal para financiar el compromiso con las pensiones privadas, dado que los retiros anticipados aumentarán el número de personas que cumplen los requisitos para recibir una pensión mínima bajo el sistema privado. Se calcula que este efecto equivale al 5,5% del PIB. Por último, según el modelo, la tasa de reemplazo se reducirá en hasta un 28%, independientemente del género, debido a los retiros anticipados y ninguna obligación de reembolsarlos.

Perú

Colombia y Perú son los dos países de América Latina que tienen lo que se denomina un sistema de pensiones paralelo. Bajo esta configuración, un trabajador que entra en el mercado laboral formal por primera vez elige entre el sistema de pensiones de reparto, gestionado por el Estado, o el sistema de cuentas de capitalización individual gestionado por administradores privados. Después de elegir el sistema, el trabajador puede decidir en cualquier momento cambiar del sistema privado al público, pero no a la inversa. Sólo cerca del 28% de la fuerza laboral contribuye regularmente a un sistema de pensiones, debido a lo cual hay una alta informalidad laboral en Perú, incluso según los estándares de América Latina.

Después del confinamiento para contener la propagación del COVID-19, el gobierno implementó una serie de medidas para preservar los empleos y reactivar la economía. Muchas de estas medidas fueron ayudas en especies y subsidios monetarios a los hogares pobres. El gobierno también ofreció subsidios a las nóminas como manera de incentivar la actividad económica y limitar la destrucción de empleos.

Además, al igual que en Chile y El Salvador, el Congreso peruano aprobó tres leyes para permitir los retiros anticipados de los fondos de pensiones. Estas leyes se sumaban a las dos medidas administrativas diseñadas por el gobierno en 2020 para ampliar los retiros anticipados de las cuentas de capitalización individual de las pensiones. En total, estas cinco medidas reducirán los activos de las pensiones de un trabajador medio en cerca del 40%, y ponen en peligro el financiamiento de los gastos en una edad avanzada, sobre todo en un país donde no hay una pensión mínima garantizada. Perú tiene un sistema de pensiones no contributivas que cubre al 19% las personas de edad avanzada, con un costo fiscal de 0,1% del PIB.

Esta no es la primera vez que el Congreso peruano ha permitido retiros anticipados de los fondos de pensiones. En 2016, se aprobó una ley para permitir que los pensionistas retiraran un monto en un solo pago de hasta el 95,5% de los activos acumulados en las cuentas de capitalización individual de las pensiones. El otro 4,5% del saldo se transfiere para financiar el seguro de salud de los pensionistas. La evidencia muestra que una amplia mayoría de los pensionistas prefirió el pago único en lugar de optar por una renta vitalicia, lo cual afectó al mercado de esos productos financieros.

Al igual que los demás países analizados en este volumen, las cifras del mercado laboral en Perú muestran que la mayoría de los shocks causados por la paralización económica debido a la pandemia fueron breves. En 2021, el número de empleos era mayor que en 2019, con un aumento de la tasa de informalidad, sobre todo en las zonas urbanas. Esto significa que la recesión no habría tenido un impacto importante en los fondos de pensiones si no se hubieran aprobado los retiros anticipados. Sin embargo, hacia 2021, estos retiros anticipados equivalían al 7,6% del PIB, y el 30% de los trabajadores formales activos acabaron con un saldo cero en sus cuentas de pensiones.

Como se señaló, la reducción promedio de la pensión futura es del 40%. Sin embargo, se estima que para los hombres la

reducción es un poco mayor que para las mujeres, para las edades más avanzadas porque los trabajadores más jóvenes tendrán más tiempo para capitalizar las cotizaciones futuras, y en los deciles de ingreso más bajos debido al techo máximo establecido para los retiros anticipados. En resumen, las simulaciones muestran que después de los retiros anticipados, el decil más pobre perderá un promedio del 60% de su cuenta de pensiones, mientras que el decil más rico sólo perderá el 15%.

En el sistema público de pensiones, el gobierno y el congreso intentaron aprobar políticas para permitir que las cotizaciones pasadas también fueran retiradas en el sistema de reparto. Sin embargo, si bien se aprobó una ley, ésta fue declarada inconstitucional. Entre tanto, el gobierno relajó las condiciones de elegibilidad para las prestaciones de las pensiones en el sistema público. Estas reglas más favorables beneficiaron a casi el 10% de los participantes, pero el costo atenta contra la sostenibilidad de este sistema.

Conclusiones principales

En términos generales, la crisis del COVID-19 afectó a los sistemas de pensiones en la región a través de diversos canales. En primer lugar, es evidente que el desempleo genera brechas de las pensiones en los ahorros de numerosos trabajadores, y esta falta de cotizaciones sin duda perjudicará los ahorros de las pensiones de millones de contribuyentes. En segundo lugar, la pandemia afectó la posición financiera de los sistemas de pensiones, independientemente de si eran de prestación definida o de cotizaciones definidas. En el caso de los sistemas de cotizaciones definidas, el efecto más inmediato es la reducción del ingreso de las cotizaciones debido a la disminución del empleo formal. Esto provocó un deterioro del saldo financiero de los sistemas y un aumento de la deuda implícita. En tercer lugar, los shocks de los precios de los activos y la caída de los mercados financieros

tuvieron un impacto en la tasa de retorno de las inversiones de los fondos de pensiones. En los sistemas de prestaciones definidas, se redujo el valor de las reservas de las pensiones, lo que tuvo un impacto negativo en la sostenibilidad financiera de los sistemas. En los sistemas de contribución definida, las tasas de retorno más bajas afectaron principalmente a las personas a punto de alcanzar la edad de jubilación, puesto que los trabajadores más jóvenes todavía tienen un horizonte de inversión largo para que sus ahorros se recuperen.

Los sistemas de pensiones en cada país tuvieron sus propios problemas a la hora de lidiar con la pandemia del COVID-19, y el camino seguido por los países analizados en este volumen dependía de diversas variables, como la madurez del sistema, la posición política y la estructura del sistema de pensiones. Sin embargo, hay hallazgos comunes que transmiten tres conclusiones generales importantes que tener en cuenta en el diseño de políticas públicas en el futuro.

Desafíos estructurales

La pandemia del COVID-19 exacerbó algunos de los problemas estructurales de los sistemas de pensiones en la región, como la baja cobertura, la escasa adecuación de los ingresos de la jubilación y la sostenibilidad fiscal. En teoría, un sistema de pensiones debería proporcionar a los beneficiarios una pensión de jubilación digna. Sin embargo, la mayoría de sistemas de pensiones en la región padecen de una baja cobertura de las personas de edad avanzada. En algunos de los países analizados, es habitual encontrar sistemas muy caros y fragmentados compuestos de muchos regímenes diferentes y especiales, que puede tener como resultado la duplicación de prestaciones. Esto también representa un problema estructural grave en términos de la política fiscal y social.

Algunos países requerirán una reforma integral de su sistema de pensiones centrada en los objetivos de cobertura, adecuación de las prestaciones y sostenibilidad. Estas reformas van más allá de soluciones parciales y de corto plazo y, al contrario, requieren que todos los actores políticos y económicos interesados encuentren una solución integral y de largo plazo a las deficiencias del sistema de pensiones. Por otro lado, el rescate de las pensiones requiere un conjunto de reformas en diversos ámbitos con una visión integral. Las reformas de los mercados laborales, los mecanismos de protección y las posiciones fiscales deben enmarcarse en esta visión. En algunos casos, mejorar el sistema de pensiones requiere un aumento del gasto público, de modo que es esencial incluir fuentes de financiamiento sostenibles. En este sentido, debe debatirse la introducción de mecanismos para aumentar la recaudación tributaria para el financiamiento de los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos.

Retiros anticipados

Las políticas que permiten los retiros anticipados de los saldos de las pensiones significaron una reducción considerable de la riqueza prevista de las pensiones, y la distribución de las pérdidas de riqueza de las pensiones variaron considerablemente entre los trabajadores formales activos. Las pérdidas fueron mayores para los trabajadores en la parte inferior de la distribución del ingreso o de la riqueza de las pensiones. Además, las personas de edad avanzada experimentaron pérdidas mayores que los jóvenes, dado que tienen menos tiempo para reconstruir sus cuentas de pensiones. Esto podría afectar negativamente la tasa de cobertura y las tasas de reemplazo (la adecuación del ingreso de las pensiones), entre otras variables, ejerciendo presión en el gasto fiscal futuro.

En algunos países, los gobiernos introdujeron una ampliación ambiciosa de las pensiones no contributivas y aumentaron

su tamaño y alcance. Este cambio compensó con creces el efecto de los retiros anticipados. Sin embargo, las nuevas pensiones no contributivas implican un costo fiscal considerable. Otros países no tienen el espacio fiscal para ofrecer una pensión social universal que podría mitigar el riesgo de caer en la pobreza en una edad avanzada. En esos casos, los retiros comprometerán la seguridad económica de las personas mayores.

La validación social de un sistema de pensiones es importante. Si el público no se encuentra cómodo con su sistema de pensiones, se está preparando el terreno para futuros problemas económicos, sociales y políticos de costos desconocidos. Las políticas de retiros anticipados en diferentes países no siguieron un principio de alivio focalizado de la emergencia, dado que una gran parte de los retiros fue a parar a manos de trabajadores formales que pertenecen a grupos de ingresos más altos, sin ningún marco técnico para apoyar esta política. Las condiciones de elegibilidad eran muy laxas, de modo que prácticamente cualquier trabajador activo podía cobrar los fondos, independientemente del tamaño de los saldos de las pensiones y los niveles de ingreso.

Impacto en el mercado laboral

El impacto del COVID-19 en el mercado laboral en la mayoría de los países se limitó y fue de corta duración, y los mercados laborales se recuperaron en una medida considerable hacia 2021-2022. Esto ocurrió en parte como resultado de diversas medidas adoptadas para mitigar las consecuencias de la pandemia (centradas en el sistema productivo, la protección social y la salud pública, lo cual incluía el fortalecimiento de los sistemas de salud y las campañas nacionales de vacunación). En lugar de la densidad de las cotizaciones, la variable que todavía intenta recuperarse es el crecimiento del salario real, posiblemente debido a una inflación alta y a un bajo crecimiento de la productividad.

