



► Nota informativa

Enero de 2021

¿Es un ranking de Sistemas de Pensiones una herramienta útil para orientar la política previsional?¹

Guillermo Montt y Fabio Bertranou

Principales puntos

- Los índices y rankings internacionales buscan simplificar sistemas complejos para orientar la política pública, permitiendo identificar buenas prácticas.
- El Mercer CFA Global Pension Index ordena sistemas de pensiones en torno a su adecuación, sostenibilidad e integridad. En esta ordenación supone un modelo y funciones específicas de los sistemas de pensiones, ignorando, entre otros, principios importantes de los sistemas de pensiones como la cobertura, la no discriminación o la solidaridad.
- A través de los indicadores usados y la ponderación de éstos, tiende a favorecer la organización de sistemas de pensiones con un componente importante de capitalización individual.
- Al ignorar variables contextuales relevantes, como el mercado laboral y el sistema tributario, puede motivar la implementación de políticas que podrían ser efectivas en algunos países, pero no para otros que enfrentan diferentes contextos e instituciones.

Índices y rankings internacionales que comparan sistemas de pensiones y jubilaciones reciben particular atención en países donde se están discutiendo o avanzando reformas a sus sistemas. En América Latina, por ejemplo, Chile, Colombia, México y Uruguay están discutiendo o avanzando reformas a sus sistemas previsionales y estos rankings son mencionadas en el debate público.

En general, los índices o rankings internacionales como el Programme for International Student Assessment (PISA; OCDE 2019a), el Doing Business

(World Bank Group, 2020) o el Índice de Desarrollo Humano (UNDP, 2020) buscan simplificar sistemas complejos y ordenan países en una escala, ya sea respecto del rendimiento educativo, marco regulatorio para el desarrollo de negocios o el desarrollo humano, respectivamente.

Estas ambiciosas iniciativas han buscado guiar y promover el debate sobre buenas prácticas en sus distintos ámbitos. No obstante, algunos de estos índices han sido criticados por sobresimplificar los sistemas complejos que están evaluando, priorizar

¹ Esta nota ha sido preparada por Guillermo Montt, Especialista en Protección Social de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina y Fabio Bertranou, Director de la misma Oficina y experto en temas de seguridad social.

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de André Picard, Paula Benavidez y Oscar Cetrángolo. Las opiniones vertidas en esta nota son de exclusiva responsabilidad de los autores.

unas dimensiones por sobre otras, suponer un modelo del fenómeno que no se ajusta necesariamente a las complejidades de la realidad o utilizar sus resultados para interpretar fenómenos que van más allá de su ámbito directo de aplicación (ver por ejemplo, la revisión de Zhao (2020) sobre las críticas que ha recibido PISA o las críticas de Davis and Kruse (2007), Bakvis (2009) o McCormack (2018), al Doing Business).

En esta línea, el Mercer CFA Global Pension Index (MCGPI; Mercer et al., 2020) simplifica en un número las complejidades de los sistemas de seguridad de ingresos para la vejez (“pensiones”) y los ordena en un índice y subíndices según su adecuación, sostenibilidad e integridad².

Los sistemas complejos como los de seguridad social tienen múltiples objetivos y varios principios directores. No pueden entenderse de manera independiente de su entorno por lo que las características de un sistema no son necesariamente adoptables con igual éxito en otros contextos institucionales, económicos, sociales y culturales. De esta forma, es necesario entender qué miden (y qué dejan de medir) los índices, como también cómo lo miden para interpretar correctamente los resultados. Sólo una interpretación adecuada podría informar apropiadamente a efectos de que la política pública sea efectiva en materia de pensiones.

Al respecto, resalta que los sistemas de pensiones tienen múltiples objetivos y principios rectores y los mecanismos para alcanzar esos objetivos deben analizarse según el contexto económico, demográfico e institucional de cada país. El MCGPI, por su lado, considera y combina sólo algunos de estos objetivos y principios rectores, los pondera de manera de darle mayor importancia a unos elementos y no considera diferencias contextuales importantes entre los países para lograr estos objetivos y principios. De este modo, subyace en el índice un modelo de pensiones con un fuerte

componente privado de capitalización individual que puede no necesariamente ajustarse a las necesidades y preferencias de una sociedad o país en particular. En estos casos, el índice puede sugerir caminos de política pública poco adecuados al contexto, las necesidades y prioridades de un país.

El Mercer CFA Global Pension Index

Usando datos secundarios y públicamente disponibles, el Mercer CFA Global Pension Index, en su versión 2020, compara los sistemas de pensiones de 39 países de acuerdo a tres dimensiones: adecuación, sostenibilidad e integridad. Se crea un subíndice para cada una de estas dimensiones a partir de 11, 9 y 13 indicadores específicos, respectivamente. Estos subíndices son ponderados con un 40%, 35% y 25% para obtener el puntaje final y con éste se ordenan los 39 países para formar el ranking. El anexo presenta el detalle de los indicadores considerados por el índice.

El índice resalta a los Países Bajos y a Dinamarca como los únicos sistemas de pensiones que logran una calificación A. Ellos combinan de mejor manera la adecuación de las prestaciones, la sostenibilidad y la integridad. Chile, junto a Alemania, Australia, Canadá, Finlandia, Irlanda, Israel, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia, Singapur y Suiza, recibe una calificación B. Estos países contarían con sistemas que tienen “una estructura sólida, con muchas buenas características, pero con algunas áreas de merecen mejora, diferenciándolos de un sistema de calificación A” (Mercer et al., 2020).

El informe del MCGPI evalúa a Chile con un puntaje total de 67, calculado en base a un puntaje de 56,5 puntos en el subíndice de adecuación (calificación C), 70 puntos en el subíndice de sostenibilidad (calificación B) y 79,6 puntos en el subíndice de integridad (calificación B+). El informe ubica a Chile en el lugar 13 (de los 39 sistemas analizados), lo que sugiere un desempeño satisfactorio. Según el informe, Chile no requeriría reformas importantes, a diferencia de las recomendaciones que resultaron de la Comisión Bravo (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015). El informe del

² A través de adecuación, el MCGPI busca medir el modo en que un sistema de pensiones entrega beneficios y prestaciones de manera eficaz a las personas en situación de pobreza y a lo largo de la escala de ingresos. A través de sostenibilidad, el MCGPI busca medir la capacidad del sistema de mantenerse financieramente viable en el largo plazo. Por último, a través de integridad, el MCGPI mide aspectos relacionados con la regulación y gobernanza, la protección y comunicación con los afiliados y los costos operacionales del sistema (Mercer et al., 2020).

¿Es un ranking de Sistemas de Pensiones una herramienta útil para orientar la política previsional?


MCGPI recomienda, en particular para Chile, aumentar el apoyo no contributivo a la población mayor más pobre, aumentar la edad de retiro de mujeres, introducir una edad mínima para acceder a las prestaciones del sistema privado y que la regulación exija a los planes de pensión informes anuales asequibles a todos sus afiliados. El índice no incorpora los efectos del retiro del 10% (se verán en el informe 2021) ni tampoco supo incorporar en su cálculo la baja legitimidad social, el débil contexto de protección social e institucional que llevaron a ese retiro.

Al diseminar los resultados del índice, los medios nacionales privilegian la alta posición de Chile en el ranking y el cambio interanual en esta posición, por sobre las lecciones o la reflexión que puedan surgir: “Chile Retrocede en Ranking Internacional Mercer CFA Institute” (El Mercurio, 19 de octubre 2020), “Baja en Índice mundial de Pensiones: Chile cayó tres puestos en ranking elaborado por Mercer” (La Tercera, 19 de octubre 2020), “Sistema de pensiones chileno cae tres puestos en ranking elaborado por Mercer” (Diario Financiero, 19 de octubre 2020). Titulares similares se aprecian ante el aumento (octubre, 2013), mantenimiento del ranking (octubre, 2014) o caída de uno o dos puestos del ranking (octubre, 2016, 2019). Reportajes también se centran en el liderazgo que tendría el sistema a nivel regional (“Chile es líder en América Latina en Índice Global de Pensiones”, La Tercera, 23 de octubre 2017).

Los sistemas de pensiones deben alcanzar objetivos y guiarse por principios diversos que deben estar considerados en el índice

Al seleccionar dimensiones, indicadores y ponderadores, subyace en un índice un modelo de qué es lo relevante y prioritario en un sistema de pensiones. La OIT, a través de sus Convenios y Recomendaciones – instrumentos validados tripartita e internacionalmente – identifica 9 principios que deben ser alcanzados por un sistema de pensiones. Si bien MCGPI no está diseñado para realizar una métrica de los principios que establece la OIT, la comparación sirve para identificar el modelo de sistemas de pensiones que subyace a la valoración del MCGPI, como también ser útil para constatar cómo un sistema de pensiones se adecúa a un marco

internacional acordado. La Tabla 1 evalúa la manera en que han sido considerados (o no) cada uno de los principios OIT en el MCGPI.

 En el MCPGI resalta la ausencia de consideración de principios como la universalidad en la protección y la muy débil consideración de principios como la no discriminación, equidad de género y atención a necesidades especiales.

El índice no considera la capacidad redistributiva del sistema de pensiones en tanto componente de la solidaridad como tampoco alguna dimensión que pueda dar cuenta de la legitimidad social del sistema. Tampoco considera si el sistema de pensiones tiene cubierto el riesgo financiero o el riesgo de longevidad de los pensionados.

Algunos principios sí están reflejados, aunque de manera incompleta o con sesgo a los sistemas privados, como la cobertura del sistema, la responsabilidad del Estado o los mecanismos para asegurar transparencia en la administración y la gestión. En este sentido, por ejemplo, el indicador que mide la cobertura de los sistemas contributivos de pensiones solo considera la afiliación a pensiones privadas (S1) y es ponderada con un 20% dentro del subíndice de sostenibilidad ya que “los planes de pensiones privados juegan un rol crítico en un sistema de pensiones multipilar, en particular aquellos con presiones financieras asociadas al envejecimiento poblacional” (Mercer et al., 2020). Además, por ejemplo, el índice de sostenibilidad tiende a valorar de mejor manera los sistemas con mayor concentración de fondos en capitalización individual (S2), independiente de la sostenibilidad de un sistema de beneficio definido. Además, el índice,

¿Es un ranking de Sistemas de Pensiones una herramienta útil para orientar la política previsional?

no mide, y por lo tanto no valora, el financiamiento colectivo o la predictibilidad de las prestaciones. Por otro lado, el índice de adecuación utiliza como uno de sus indicadores las tasas de reemplazo proyectadas. Como para sistemas de capitalización individual estas tasas no son conocidas sino al momento de optar por el retiro, estas tasas proyectadas se basan en supuestos que: i) no se cumplirán, necesariamente, para aquellas personas que actualmente están contribuyendo; y ii) no son necesariamente comparables entre países. En este sentido, en Dinamarca se utiliza una tasa de reemplazo asociada a un trabajador que inicia su contribución a los 22 años y, luego de 52 años de contribuciones continuas, jubila a los 74 (en países como Chile y Canadá se asumen menos años de cotización). El índice asume para Dinamarca, además, una tasa de retorno de las inversiones de 1,75% por sobre el crecimiento salarial. De utilizar, en vez, las tasas de retorno observadas por las personas que se jubilan actualmente, se privilegia el uso de supuestos que pueden favorecer a los sistemas privados de pensiones.

Tabla 1 Consideración de principios OIT en materia de sistemas de pensiones en el Mercer CFA Global Pension Index

Principios OIT	Comentarios según su consideración en el MCGPI
1. Realización progresiva de la cobertura universal	Se valora sólo la cobertura de planes privados (S1); no hay preguntas sobre la cobertura del sistema completo.
2. Solidaridad social y financiamiento colectivo	Hay elementos de solidaridad social (A1) pero el índice no mide ni valora el financiamiento colectivo. El índice tampoco mide la capacidad redistributiva del sistema de pensiones.

3. Derecho a prestaciones adecuadas y predecibles	El subíndice de Adecuación mide y valora esta dimensión con cierto sesgo a valorar más a los sistemas de contribución definida y que tienen poca relación la suficiencia a nivel de sistema (A4, A6, A10). El índice no captura la heterogeneidad de las tasas de reemplazo por género. El índice no mide ni valora la predictibilidad de los beneficios no incorporando, por ejemplo, el nivel de riesgo financiero que tienen los pensionados.
4. Responsabilidad general y primordial del Estado	El subíndice de Integridad apuntaría a este principio. No obstante, la mayoría de los indicadores se relacionan con el marco regulatorio y de supervisión de los planes privados (R1-R4, P2) sin abordar, por ejemplo, la debilidad institucional que permitiría utilizar los fondos de pensiones para otros fines.
5. No discriminación, equidad de género y atención a necesidades especiales	Tangencial e incompletamente cubierto por una sola pregunta que recibe un peso del 2% en el subíndice de Adecuación (A11).
6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica	El subíndice de Sostenibilidad apuntaría a este principio. No obstante, hay sesgos hacia esquemas de capitalización individual independiente de la sostenibilidad de sistemas de beneficio definido (S4). El índice concentra indicadores que refieren a la sostenibilidad financiera pero no considera interacciones entre los diferentes componentes del sistema que afectan la sostenibilidad económica y fiscal (p. ej. si la adecuación de la pensión autofinanciada es baja genera presión política para mejorarlas y riesgo fiscal).

¿Es un ranking de Sistemas de Pensiones una herramienta útil para orientar la política previsional?

7. Gestión y administración transparente	El subíndice de Integridad apuntaría a este principio. No obstante, la pregunta sobre gestión y administración aplica solo para la regulación y supervisión de planes privados (R1-R4).
8. Participación de actores sociales y consulta con partes interesadas	El subíndice de Integridad apuntaría a este principio (R3, R5)
9. Revisión periódica de las prestaciones para seguir la evolución del costo de vida e ingresos	Una pregunta apunta a este principio, aunque solo en relación a la pensión mínima (A1).

Nota: Entre paréntesis el nombre que recibe el indicador en el índice, ver anexo. Fuente: Elaboración propia.

Los sistemas de pensiones no son independientes de su contexto demográfico, económico, laboral, tributario y social

Además de considerar los múltiples principios rectores de un sistema de pensiones, éstos deben evaluarse en función del contexto económico y social donde ocurre. Si bien el informe del MCGPI reconoce esta limitación – indicando, por ejemplo, que la adecuación de las prestaciones debe evaluarse en el contexto de los costos de bolsillo en salud, por ejemplo, y de la confianza y legitimidad social del sistema, no incluye estos elementos en su cálculo. Si bien considera proyecciones demográficas y proyecciones económicas de corto plazo, no considera proyecciones de crecimiento a largo plazo, rentabilidad de los fondos o características de los mercados laborales (p. ej. capacidad contributiva, informalidad, densidad de cotizaciones) para evaluar sistemas de pensiones y ordenarlos en una misma escala. Asimismo, aunque el MCGPI valora sistemas que tienen un fuerte componente no contributivo, no

evalúa las características y eventual progresividad del sistema tributario.

Los índices están recomendados cuando refieren a un constructo único

Desde un punto de vista metodológico respecto de la construcción de índices, éstos están recomendados cuando miden un constructo único (DeVellis, 2016)³. Como no existe un objetivo o principio único de sistemas de pensiones, no es claro que exista un constructo único que defina su calidad o rendimiento. No es claro que un índice único permita ordenar la capacidad de los sistemas de cumplir adecuadamente todas las dimensiones. Así, sistemas que satisfacen bien unas dimensiones y mal otras obtienen valoraciones similares a sistemas que cumplen a medias todas las dimensiones. En estas instancias, el índice único no describe adecuadamente los sistemas de pensiones ya que su calidad o rendimiento no puede reducirse a un constructo único.

Al no existir un constructo subyacente único que sustente el índice, herramientas estadísticas para definir las ponderaciones de los indicadores (por ejemplo, componentes principales, análisis factorial confirmatorio) no son útiles y se debe recurrir a ponderaciones arbitrarias.

Si bien el ranking del MCGPI es robusto ante cambios en los ponderadores de los subíndices, no es claro por qué los ponderadores de los indicadores dentro de cada subíndice tienen los valores que fueron adjudicados, con una variación que da preponderancia a algunos indicadores por sobre otros. En este sentido, surge la pregunta de por qué y según qué criterio algunos indicadores tienen un ponderador de 2% dentro del subíndice y otros llegan al 20%. Al respecto, e identificando un posible sesgo hacia los sistemas privados, Sanhueza (2018), destaca que las preguntas sobre las tasas de reemplazo (A1 y A2) tienen ponderación similar que preguntas que privilegian a un sistema de capitalización individual

³ En la construcción de índices, un constructo único refiere a que el índice, como variable medible y observable, guarda relación con un único constructo teórico o atributo de los sistemas de pensión. En la práctica, esto significa que, al construir un único índice para evaluar los sistemas de pensiones, el rendimiento o calidad de los mismos obedece a una única escala variable latente.

¿Es un ranking de Sistemas de Pensiones una herramienta útil para orientar la política previsional?

por sobre uno de seguridad social, efectivamente neutralizando la muy baja adecuación (2.5 y 3.6 puntos sobre un máximo de 10.0) del sistema chileno en virtud de su organización alrededor de cuentas individuales. Es más, respecto de la adecuación, el índice pondera de igual manera tasas de reemplazo sobre el 70%, argumentando que valores muy altos pueden sugerir poca flexibilidad a las circunstancias individuales y sobre-provisión. El índice, al ponderar de una manera específica, privilegia países con un tipo particular de sistemas de pensiones.

Acorde a la metodología de la construcción de índices en contextos comparados, asegurar la invarianza de los indicadores es clave (DeVellis, 2016). En el caso de un índice comparado de pensiones puede ser difícil asegurar esta invarianza cuando los sistemas obedecen a diferentes preferencias sociales (p. ej. sociedades menos tolerantes a la desigualdad ponderarían indicadores de solidaridad y participación social de manera diferente a sociedades más tolerantes a la desigualdad).

Los índices deben construirse en base a indicadores específicos, que cubran todas las dimensiones del índice y que sean efectivamente comparables entre países

También se recomienda la generación de indicadores específicos para el objetivo de la construcción del índice, cubriendo adecuadamente todas sus subdimensiones (DeVellis, 2016). El informe MCGPI destaca el uso de datos públicamente disponibles para la construcción de sus índices, lo que asegura transparencia. No obstante, estos indicadores no han sido desarrollados para su uso en el índice, por lo que se pierden dimensiones importantes que deberían ser medidas y consideradas. Por ejemplo, si bien el MCGPI considera la medida en que la pensión mínima se ajusta a fluctuaciones en los costos de vida y el nivel de ingresos, no se mide este ajuste para las prestaciones del sistema público y/o privado (en el mejor de los casos se asume que el ajuste en una prestación también se da para las demás).

Destaca, en la construcción del índice, la ausencia de parámetros básicos para comparar las características

y rendimiento de algunas dimensiones de los sistemas de pensiones como:

- Cobertura efectiva de cada componente del sistema (porcentaje)
- Edad efectiva de retiro (mediana, por género y por quintil)
- Tasa de reemplazo del componente contributivo (mediana, por género y por quintil)
- Tasa de retorno de los fondos invertidos
- Cobertura de pensionados ante riesgos de longevidad y financieros
- Densidad de cotización (mediana, por género y por quintil)
- Balance actuarial a 20, 40, 80 y 100 años plazo
- Capacidad redistributiva del sistema de pensiones (diferencia de Gini en grupo etario antes y después de la edad de retiro)

Un ranking global debe considerar la diversidad regional, de sistemas y contextos

Aunque el MCGPI tiene la ambición de ser global, y considera distintos sistemas de pensiones, el mismo se basa en una muestra de 39 países que considera solo un país de la región de África (Sudáfrica) y uno de Países Árabes (Arabia Saudita). Muchos países que han decidido retroceder ante reformas que avanzaron la capitalización individual tampoco están incluidos. Se excluyen países con larga tradición en materia de seguridad social como Portugal y, en el contexto latinoamericano, Costa Rica y Uruguay que, incluso teniendo un componente de pensiones privadas en un sistema mixto, cuentan con un balance en la distribución de los riesgos individuales y sociales.

¿Es un ranking de Sistemas de Pensiones una herramienta útil para orientar la política previsional?

Un ranking internacional puede informar y orientar la política pública

El MCGPI está desarrollado por Mercer, en colaboración con el CFA Institute y la Escuela de Negocios de la Universidad de Monash. Tanto Mercer como el CFA Institute son instituciones financieras o administradoras de fondos, siendo más cercanas a la administración de fondos privados de pensiones que fondos públicos de pensiones. Esta cercanía puede explicar por qué el índice profundiza más en la regulación y características de los fondos privados de pensiones y menos en los fondos públicos. Por esta fuente y visión se puede entender que el ranking sirve más para orientar la política de fondos privados de pensiones y no necesariamente los sistemas generales de pensiones, especialmente aquellos que tienen un componente importante de beneficio definido.

Al reducir la complejidad de un sistema de pensiones a un ranking revisado anualmente, el ranking centra la atención pública en medidas de corto plazo para mejorar la posición en el ordenamiento por sobre medidas que pueden resultar más profundas y de más largo plazo que fortalecen la seguridad social (p. ej. regulación financiera de los fondos privados vs la construcción de un componente o pilar contributivo solidario).

Los rankings son atractivos para guiar el debate público, pero deberían considerarse los resultados según su contexto

Al simplificar sistemas complejos y ofrecer guías aparentemente concretas para orientar procesos de reforma, los rankings pueden ser usados más allá de los objetivos para los cuales fueron diseñados o

ignorando si los supuestos o modelos subyacentes que promueven son los adecuados para todo contexto. Incluso, pueden no estar en consonancia con las preferencias sociales manifestadas por un sistema democrático.

En la prensa, debate público y debate político el MCGPI se ha utilizado para promover reformas o ideas que acerquen a un país a los países que el MCGPI ordena como primeros. Como se discute anteriormente, sin embargo, detrás de la simpleza de un ranking y de la eficacia con la que se sintetiza y se comunica una serie de complejidades, aparecen una serie de limitaciones que deben ser tomadas en cuenta a la hora de discutir siquiera implementar sistemas de pensión como los de los primeros lugares y evitar algunos de los efectos negativos en política pública que han resultado a partir de índices como PISA o 'Doing Business' (Zhao, 2020; McCormack, 2018)^{4,5}.

Al centrar la conversación en los países que resultan primeros en el ranking, el debate público se reduce e ignora elementos de países que pueden ser útiles para el contexto específico de un país o para alcanzar objetivos que no están adecuadamente capturados por el índice. Estos elementos contextuales incluyen, sobre todo, al mercado laboral (incluyendo los tipos de trayectorias laborales y el nivel de informalidad) y la política tributaria. Al ignorar estos elementos contextuales se puede generar la falsa idea que características del sistema de pensión adecuados para un contexto de baja informalidad y alta progresividad en el sistema tributario son eficaces para solucionar problemas de adecuación, cobertura, solidaridad y suficiencia en países con alta informalidad en el mercado laboral y baja progresividad en su sistema tributario.

⁴ PISA, se basa en pruebas de rendimiento académico estandarizadas implementadas a niños y niñas de 15 años cada tres años para rankear países. Por su relevancia mediática y periodicidad, ha sido criticada por promover soluciones cortoplacistas que promuevan la posición en el ranking y no necesariamente cambios que promuevan el rendimiento académico y bienestar de los alumnos y alumnas. Ha sido sobreinterpretada como una medida de la calidad de un sistema educativo, olvidando que refiere al rendimiento en lenguaje, matemáticas y ciencias (y una visión específica de éstos) en un grupo etario determinado (ver, por ejemplo, Meyer et al., 2014).

⁵ Doing Business, por su parte, ha sido criticado por promover la desregulación para mejorar los climas de negocios, sin considerar los efectos que esta desregulación puede traer en términos de desarrollo humano y social (p. ej. valorando negativamente las cotizaciones salariales a la seguridad social por asociarlas a impuestos al trabajo). Ha sido criticado, además, por privilegiar la disponibilidad de indicadores por sobre su validez; p. ej. considerando la tasa impositiva efectiva y el número de pagos de impuestos a realizar como 'carga administrativa' (ver, por ejemplo, el panel independiente para la revisión del ranking de Manuel et al., 2013).

Los “mejores” sistemas en el MCGPI

Los sistemas que mejor puntúan en el MCGPI tienden a ser aquellos que tienen un fuerte componente de capitalización individual (p. ej. Países Bajos, Australia) o cuentas individuales (p. ej. Suecia) pero que, debido a la complementariedad casi universal que reciben de esquemas no contributivos que aseguran son, en la práctica, un componente secundario del sistema de pensiones. Este esquema (pilar no contributivo complementado por un pilar autofinanciado) se financia en gran parte por rentas generales y es parte de un sistema de protección social más amplio que, junto a una fortaleza y legitimidad social, evita el uso de fondos de pensiones para otros fines.

Dependiendo del contexto y de la estructura tributaria y contributiva del sistema, este esquema puede ser regresivo, sobre todo en aquellos países como Chile donde una parte importante de los ingresos fiscales provienen del impuesto al valor agregado (IVA). Aplicado al contexto chileno, este esquema puede cargar muy fuertemente la responsabilidad fiscal en sistemas donde hay baja tasa de cotizaciones, baja densidad de cotizaciones, tasas de retorno a la inversión de los fondos decreciente y/o alta informalidad, ya que solo una minoría de trabajadores acumulará fondos suficientes para autofinanciarse una pensión por sobre el nivel mínimo establecido. Tal esquema puede no aprovechar de manera óptima los espacios de financiamiento contributivo para financiar mayor solidaridad y prestaciones básicas mínimas suficientes (p. ej. aumentando la tasa de contribución, liberando los máximos imponibles y destinando estos recursos íntegra o mayoritariamente a un componente de ahorro colectivo mientras se mantiene y expande progresivamente el componente no contributivo).

A modo de ejemplo: ¿qué impacto tendría tomar el modelo de los Países Bajos en países como Chile?

El MCGPI resalta a los Países Bajos como el mejor sistema de pensiones del ranking. Tal como lo describe Leitch, Sánchez y Villena (2020), el sistema

neerlandés posee un piso básico contributivo universal de reparto equivalente a aproximadamente USD 1.520 (93% del salario mínimo y 54% del salario mediano) y financiado con contribuciones de los trabajadores equivalentes al 18,25%; cualquier déficit que ocurra como resultado del envejecimiento poblacional es cubierto por rentas generales (AOW por sus siglas en neerlandés). Esta pensión básica es complementada por prestaciones no contributivas (AIO) para asegurar un nivel de ingresos mínimo a todas las personas mayores. Sobre estos pilares solidarios está la pensión contributiva que recibe contribuciones de trabajadores y empleadores que, luego de las reformas de julio 2020, se constituyen como pensiones de contribución definida o capitalización individual.

Si bien la AOW es universal, la AIO disminuye conforme aumentan los ingresos de las personas, de modo que a partir de un nivel de ingreso autónomo específico las personas dejan de recibir la AIO y reciben prestaciones únicamente a partir de su pensión autofinanciada y el AOW.

Una persona con un ingreso mensual de 1.667 USD tendría una tasa de reemplazo del componente autofinanciado de aproximadamente el 25% (397 USD) la que, producto de los pilares solidarios contributivos (608 USD del AOW) y no contributivos (515 del AIO) suman una tasa de reemplazo neta del 90% (1.500 USD mensual).

En principio, el modelo de los Países Bajos se asemeja al chileno por contar con una pensión no contributiva que complementa los ingresos percibidos por la pensión autofinanciada hasta cierto nivel. El modelo de los países bajos tiene, sin embargo, un pilar contributivo solidario universal (el AOW) que se financia con una tasa de cotización del 18,5% del salario de los trabajadores y un pilar no contributivo que cubre a una gran parte de la población para asegurar tasas de reemplazo entre el 70 y 100%.

Estas tasas de reemplazo se logran por un fuerte pilar solidario no contributivo (AIO), un fuerte pilar solidario contributivo financiado con una contribución de 18,25% que complementan los ingresos autofinanciados de una persona para llegar

¿Es un ranking de Sistemas de Pensiones una herramienta útil para orientar la política previsional?

a una pensión total de 1.520 USD. En Chile esto significaría, por un lado, crear un pilar de reparto que ofrezca prestaciones universales y que se financie con el grueso de las contribuciones de los trabajadores. Significaría aumentar la cobertura del pilar solidario para asegurar un nivel de ingresos cercano al salario mínimo a toda la población mayor implicando una fuerte inversión a partir de rentas generales que, se financiarían de manera importante por IVA que, entre distintas opciones tributarias resulta regresiva.

Conclusión

Los índices y rankings internacionales tienen potencialmente la virtud de simplificar sistemas complejos y ordenarlos para guiar el debate y la búsqueda de soluciones. Al hacerlo, sin embargo, pueden ignorar dimensiones del fenómeno y del contexto que pueden ser relevantes para importar lecciones de política pública de un contexto a otro.

Una lectura del MCGPI, sus componentes y de la manera en que ha sido interpretado, revela que más que un índice que ordena sistemas de pensión, en general, es un indicador que evalúa la medida en que sistemas privados de pensión ofrecen prestaciones adecuadas y sostenibles complementariamente a esquemas no contributivos financiados por rentas generales.

Dada la preponderancia de preguntas dedicadas a los sistemas privados de capitalización individual, tienden a no aparecer o a no resaltar sistemas de pensiones donde los esquemas privados son débiles o de muy baja cobertura (sistemas con esquemas prestacionales públicos relativamente fuertes), sesgando la visión de los mejores sistemas de pensiones a aquellos donde el componente contributivo es principalmente privado y complementado por un alto nivel de recursos de rentas generales.

Guiarse por un ranking internacional para informar la política pública sin considerar las limitaciones de éste, ni su adecuación al contexto específico, puede dejar pasar oportunidades para el desarrollo de políticas necesarias para expandir y garantizar la seguridad de ingresos de las personas mayores de

un país. Basarse en la importancia de sistemas privados en su relación con componentes no contributivos, como es el caso del ejemplo holandés, sueco o australiano, puede ser un camino no conducente para países como Chile.

El espacio para financiar mayores pensiones en Chile y superar la baja adecuación del sistema parece estar más vinculado con el fortalecimiento del pilar contributivo a través de un fuerte componente solidario debido a que las tasas de cotización actuales son bajas y no existen contribuciones patronales. Además, de no atenderse los desafíos que presenta la informalidad, la baja masa salarial, la desigualdad de género, la baja densidad de cotizaciones y la alta proporción de ingresos fiscales provenientes del IVA, un sistema no contributivo complementado por un sistema privado puede resultar regresivo con un potencial alto compromiso fiscal de largo plazo.

Como ha concluido una significativa comunidad de expertos en seguridad social, pareciera que en Chile es preferible atender los desafíos inmediatos de adecuación del sistema de pensiones a través del establecimiento de un pilar contributivo de solidaridad/ahorro colectivo que responda a los principios de la seguridad social, ofreciendo prestaciones inmediatas por sobre (y no en reemplazo de) aquellas que puedan ser ofrecidas en el pilar no contributivo. El MCGPI, al no considerar la multiplicidad de objetivos y dimensiones y la relevancia del contexto, sugiere un camino de reformas que no ayuda, necesariamente, a construir un sistema de seguridad social en Chile que avance a una distribución más equitativa de los riesgos y que permita asegurar ingresos dignos en la vejez.

Referencias

- Bakvis, P. (2009). "The World Bank's Doing Business report: A last fling for the Washington Consensus?" *European Review of Labour and Research*, 15:419-438.
<https://doi.org/10.1177/10242589090150031301>
- Benavides, P. y Valdés, R. (2018). Pensiones en Chile: Antecedentes y contornos para una

► **Nota de la OIT**

¿Es un ranking de Sistemas de Pensiones una herramienta útil para orientar la política previsional?

reforma urgente. Temas de la Agenda Pública, No. 107. Centro de Políticas Públicas UC.

https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2018/10/Paper-N%C2%BA107_Pensiones.pdf

- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015). Informe Final. <http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/Informe>
- Davis, K y Kruse, M. (2007). "Taking the measure of law: The case of the Doing Business project". Law and Social Inquiry, 32:1095-1119. <https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.2007.00088.x>
- DeVellis, R. (2016). Scale Development. Sage Publishing.
- Leitch, D.; Sánchez, R.; Villena, M. (2020). "Sistemas de pensiones en el mundo: Lecciones para Chile". Puntos de Referencia, No. 556. Centro de Estudios Públicos.
- McCormack, G. (2018). "Why 'Doing Business' with the World Bank may be bad for you". European Business Organization Law Review, 19:549-676. <https://doi.org/10.1007/s40804-018-0116-4>
- Manuel, T. et al (2013). Independent Panel Report of the Doing Business Report. Banco Mundial. <http://pubdocs.worldbank.org/en/237121516384849082/doing-business-review-panel-report-june-2013.pdf>
- Meyer, H. D. et al (2014). OECD and PISA tests are damaging education worldwide – Academics. The Guardian, 6 de mayo 2014. <https://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics>
- Mercer, Monash Business School, CFA Institute (2020). Mercer CFA Institute Global Pensions Index 2020. <https://www.mercer.com.au/content/dam/mercer/attachments/private/asia-pacific/australia/campaigns/mcgpi-2020/MCGPI-2020-full-report-1.pdf>
- OECD (2019a). PISA 2018 Results. <http://www.oecd.org/pisa/publications/>
- OECD (2019b). Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2019_b6d3dcfc-en
- Sanhueza, C. (2018). "Informe Mercer y Sistemas de Pensiones", La Tercera, 24 de octubre 2018. <https://www.latercera.com/opinion/noticia/informe-mercer-sistema-pensiones/373480/>
- UNDP (2020). Human Development Report 2020. https://www.cl.undp.org/content/dam/chile/hdr2020_ingles.pdf
- World Bank Group (2020). Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Countries. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf>

¿Es un ranking de Sistemas de Pensiones una herramienta útil para orientar la política previsional?

► Anexo: Indicadores del MCGPI

La Tabla 2 presenta los indicadores utilizados por el MCGPI en cada subíndice y su ponderación específica. Todos los indicadores son puestos en una escala de 1 a 10 según los criterios descritos en el informe (Mercer et al., 2020) antes de ser ponderados para el subíndice específico. La Tabla presenta los indicadores en el idioma original para mantener fidelidad con la intención del índice.

Tabla 2 Indicadores y ponderadores del Mercer CFA Global Pension Index

	Subíndice de adecuación	Ponderación
A1	What is the minimum pension, as a % of the average wage, that a single aged person will receive? How is the minimum pension increased or adjusted over time? Are these increases or adjustments made on a regular basis?	17.5%
A2	What is the net replacement rate for a range of income earners?	25.0%
A3	What is the net household saving rate in the country? What is the level of household debt in the country, expressed as a percentage of GDP?	10.0%
A4	Are voluntary member contributions made by a median-income earners to a funded pension plan treated by the tax system more favourably than similar savings in a bank account? Is the investment income earned by pension plans exempt from tax in the pre-retirement and/or post retirement periods?	5.0%
A5	Is there a minimum access age to receive benefits from the private pension plans (except for death, invalidity and/or cases of significant financial hardship)? If so, what is the current age?	10.0%
A6	What proportion, if any, of the retirement benefit from the private pension arrangements is required to be taken as an income stream? Are there any tax incentives that exist to encourage taking up of income streams?	10.0%
A7	On resignation from employment, are plan members normally entitled to the full vesting of their accrued benefits? After resignation, is the value of the members's accrued benefit normally maintained in real terms (either by inflation-linked indexation or through market investment returns)? Can a member's benefit entitlements normally be transferred to another private pension plan on the member's resignation from an employer?	7.5%
A8	Upon a couple's divorce or separation, are the individuals' accrued pension assets normally taken into account in the overall division of assets?	3.0%
A9	What is the level of home ownership in the country?	5.0%
A10	What is the proportion of total pension assets invested in growth assets?	5.0%

A11	Is it a requirement that an individual continues to accrue their retirement benefits in a private plan when they receive income support such as a disability pension or on paid maternity leave? Does your system provide any additional contributions or benefits for parents who are caring for young children whilst the parent is not in the paid workforce?	
-----	---	--

	Subíndice de sostenibilidad	Ponderación
S1	What proportion of the working age population are members of private pension plans?	20.0%
S2	What is the level of pension assets as a % of GDP, held in private pension arrangements, public pension reserve funds, protected book reserves and pension insurance contracts?	15.0%
S3	What is the current life expectancy at the State pension age? What is the projected life expectancy at the legislated State pension age in 2050? What is the projected old-age dependency ratio in 2050? What is the Total Fertility Rate (TFR) average over 2015-2020?	20.0%
S4	What is the level of mandatory contributions that are set aside for retirement benefits (i.e. funded), expressed as a percentage of wages? These include mandatory employer and/or employee contributions towards funded public benefits (ie social security) and/or private retirement benefits	10.0%
S5	What is the labour force participation rate for those aged 55-64? What is the labour force participation rate for those aged 65+	10.0%
S6	What is the level of adjusted government debt (being the gross public debt reduced by the size of any sovereign wealth funds that are not set aside for future pension liabilities) expressed as a % of GDP? What is the level of public expenditure on pensions expressed as a percentage of GDP, averaged over the latest available figure and the projected figure for 2050?	10.0%
S7	In respect of private pension arrangements, are older employees able to access part of their retirement savings or pension and continue working (eg part time)? If yes, can employees continue to contribute and accrue benefits at an appropriate rate?	5.0%
S8	What is the real economic growth averaged over the last four years and projected for the next three years?	9.0%
S9	Is it a requirement that for trustees/ fiduciaries to consider Environmental, Social and Governance (ESG) issues in developing their investment policies or strategies?	1.0%

¿Es un ranking de Sistemas de Pensiones una herramienta útil para orientar la política previsional?

	Subíndice de integridad	Ponderación
R1	Do private sector pension plans need regulatory approval or supervision to operate? Is a private pension plan required to be a separate legal entity from the employer?	7.5%
R2	Are private sector pension plans required to submit a written report in a prescribed format to a regulator each year? Does the regulator make industry data available from the submitted forms on a regular basis? How actively does the regulator (or protector) discharge its supervisory responsibilities?	10.0%
R3	Where assets exist, are the private pension plan's trustees/executives/fiduciaries required to prepare an investment policy? Are the private pension plan's trustees/executives/fiduciaries required to prepare a risk management policy? Are the private pension plan's trustees/executives/fiduciaries required to prepare a conflict of interest policy? Are the private pension plan's trustees/executives/fiduciaries required to have an independent member included in the governing body? Are the private pension plan's trustees/executives/fiduciaries required to have equal member and employer representation on the governing body?	12.5%
R4	Do the private pension plan's trustees/executives/fiduciaries have to satisfy any personal requirements set by the regulator? Are the financial accounts of private pension plans (or equivalent) required to be audited annually by a recognised professional?	5.0%
R5	What is the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies What respect do citizens and the state have for the institutions that govern economic and social interactions among them? How free are the country's citizens to express their views? What is the likelihood of political instability or politically motivated violence?	15.0%

P1	For defined benefit schemes, are there minimum funding requirements? What is the period over which any deficit or shortfall is normally funded? For defined contribution schemes, are the assets required to fully meet the members accounts?	10.0%
P2	Are there any limits on the level of in-house assets held by a private sector pension plan? If yes, what are they?	5.0%
P3	Are the members's accrued benefits provided with any protection or reimbursement from an act of fraud or mismanagement within the fund? In the case of employer insolvency (or bankruptcy), do any unpaid employer contributions receive priority over payments to other creditors, and/or are members' accrued benefits protected against claims of creditors?	5.0%
P4	When joining the pension plan, are new members required to receive information about the pension plan?	5.0%
P5	Are plan members required to receive or have access to an annual report about the pension plan? Is the annual report required to show: i. The allocation of the plan's assets to major asset classes? ii. The major investments of the plan?	5.0%
P6	Are plan members required to receive an annual statement of their current personal benefits from the plan? Is this annual statement to individual members required to show any projection of the member's possible retirement benefits?	7.5%
P7	Do plan members have access to a complaints tribunal which is independent from the pension plan?	2.5%
C1	What % of total pension assets is held in various types of pension funds? What % of total pension assets is held by the largest 10 pension funds/providers?	10.0%

Fuente: Mercer et al. (2020).

Contacto

Organización Internacional del Trabajo
Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
Santiago de Chile

T: (56-2) 2580-5500
E: santiago@ilo.org
W: ilo.org/santiago