

INCENTIVANDO LA COTIZACIÓN VOLUNTARIA DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES A LOS FONDOS DE PENSIONES

EDUARDO FUENTES ¹

- 1 Eduardo Fuentes Corripio es licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, cursó los Programas Máster de Dirección General (PDG) y Programa de Administración y Dirección de Empresas (PADE) en el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE) de la Universidad de Navarra, España. Actualmente se desempeña como Director General de la Unidad de Pensiones y Seguros para América y Asia del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) y miembro del Comité de Dirección del Área de América del Sur. Asimismo, es Presidente de AFP Horizonte y Consejero en las sociedades: Pensiones Bancomer, Seguros Bancomer, Preventis, BBVA Seguros Colombia y BBVA Seguros de Vida Colombia. Desempeña funciones de Coordinador en Pensiones BBVA, con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.*

En este artículo desarrollaré algunas ideas sobre la problemática de las personas no cotizantes, lo que repercute finalmente en los bajos niveles de cobertura de los sistemas de pensiones Latinoamericanos.

Este es un tema sobre el cual el Grupo BBVA ha venido reflexionando, y sobre el que estamos trabajando desde hace tiempo. En particular, nuestra preocupación se centra en profundizar sobre aquellos aspectos que podrían incentivar a los trabajadores independientes a participar en los sistemas previsionales.

El artículo está ordenado de la siguiente manera. Primero, se da a conocer el estado actual de la situación, es decir, qué es lo que hemos logrado con las reformas de las pensiones hasta ahora. En segundo lugar, se describe uno de los problemas pendientes que aún tienen los sistemas de pensiones, esto es, las circunstancias que influyen en la baja cobertura. Como tercer punto, se plantea lo que consideramos debiera ser la tesis que la industria tendría que abordar para incentivar a cotizar a aquellos que no vienen cotizando actualmente. En cuarto lugar, se describen brevemente las claves y los resultados de nuestro estudio en BBVA. Finalmente, el artículo concluye y sintetiza los aspectos que quedan como reflexión.

I. Situación Actual: Reformas

Como punto de partida, es importante resaltar la enorme contribución que han tenido las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica, y en particular, la incorporación de los planes de capitalización individual. Gracias a ello, los sistemas de pensiones han logrado ser, por primera vez en su historia, financieramente sostenibles, lo cual es un aspecto crucial para comenzar a brindar pensiones adecuadas.

A este respecto, diferentes estudios han demostrado fehacientemente que, de no haberse implementado estas reformas, los compromisos de deuda de los países estarían superando en promedio el 200% del PIB, por el concepto exclusivo de dotación pensional. Haber solucionado este simple hecho, ya le da un sentido de oportunidad y carta de naturaleza a los sistemas.

Adicionalmente, son destacables los impactos obtenidos por el nuevo sistema de pensiones sobre el crecimiento, las mayores tasas de ahorro, y sobre los mercados de capitales, hechos que se irán cristalizando gradualmente en la obtención de mejores pensiones.

Sin embargo, los resultados alcanzados no han sido todo lo satisfactorios que se hubiera deseado. Desde diferentes tribunas, los sistemas de pensiones han venido recibiendo críticas respecto a las dificultades de otorgar tasas de reemplazo adecuadas, así como las bajas tasas de cobertura o de participación en el sistema.

Al margen del impacto positivo de las reformas de los sistemas de pensiones sobre la macroeconomía y la sostenibilidad financiera, la base para el desarrollo del sistema es que los trabajadores obtengan una pensión adecuada. Previamente para ello, sin embargo, es primordial, pertenecer a un sistema, estar cubierto y, a partir de ello, cotizar regularmente.

Por tanto, nos fijaremos en la cobertura, como problema central. Claro está que, a pesar de las críticas, que sobre esta situación reciben los sistemas de pensiones, la principal razón de la baja cobertura descansa en los problemas estructurales que experimentan los países y cuya solución principal no está en dicho sistema de pensiones, sino en otras decisiones de política de Estado a largo plazo.

Creemos sin embargo, que al margen de esta enorme muralla que imponen los problemas de fondo de los países, la industria tiene que proponerse dar respuestas que atraigan una mayor participación de los trabajadores al sistema. Y por tanto, responder a la pregunta de cómo superar las limitaciones, que imponen los problemas estructurales en Latinoamérica, a la ampliación de la cobertura requiere que pensemos “out of the box”.

La posición que buscamos alcanzar se asienta en dos elementos. El primero, que llamamos “legitimidad económica-financiera”, donde los sistemas de capitalización han triunfado plenamente, reduciendo las deudas de los gobiernos y asegurando un sistema autofinanciable. Por otro lado, está “la legitimidad social”, que depende de la capacidad de los sistemas para brindar pensiones adecuadas y una cobertura amplia.

Sobre el segundo punto, en cambio, los países no han logrado superar las dificultades de empleo y bajos ingresos que tienen los trabajadores. A pesar de esta limitación, creemos que no se debe esperar a que los países superen estos problemas para que la cobertura crezca.

Para la industria, que trabaja con un compromiso eminentemente social, y por tanto sujeto a la intervención y opinión de diferentes factores y fuerzas políticas, es crucial su propia legitimación en los países, es decir, nuestro reconocimiento institucional como actores relevantes e indispensables en la provisión de la función social, en lo que a pen-

siones se refiere. En ello descansa la viabilidad del sistema a largo plazo. La industria no debe permanecer ajena y tiene que asumir un papel proactivo mientras tanto y a lo largo de todo el proceso.

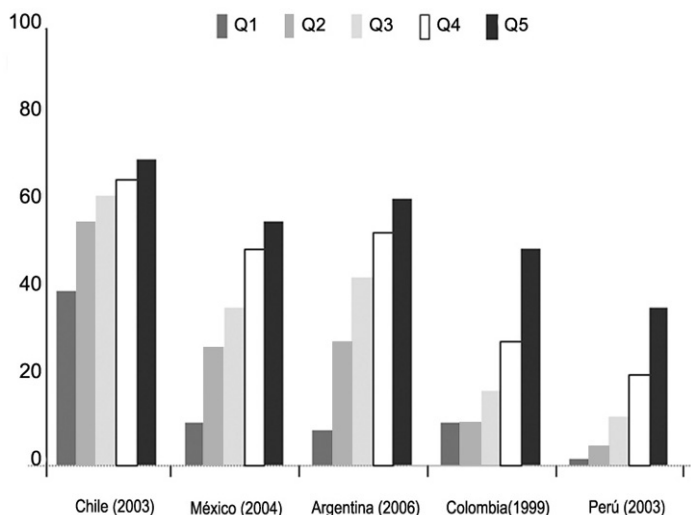
II. Problemas pendientes

Los problemas de cobertura son dramáticos en muchos de los países. Si bien, la participación de la Población Económicamente Activa (PEA), entendida ésta como el número de afiliados a los sistemas, ha venido incrementándose, la cotización continua, o sea lo que llamamos cobertura efectiva, no lo ha hecho de la misma manera.

Esto puede observarse de manera mucho más detallada a partir de las estadísticas del estudio de Rafael Roffman para Latinoamérica. En el Gráfico N° 1, las participaciones de la PEA se organizan de acuerdo a quintiles de ingresos. Como era de esperar, los quintiles de ingresos más altos tienen una mayor participación respecto a los más pobres, pero el porcentaje de participación en el primer quintil (el de los más pobres) es prácticamente nulo para algunos países, como es el caso de Perú. En general, salvo en el caso de Chile, el resto de países manifiesta enormes carencias en este aspecto.

GRÁFICO N° 1

COBERTURA DE LA PEA POR QUINTILES DE INGRESO
(Q1=MÁS POBRE, Q5=MÁS RICO)

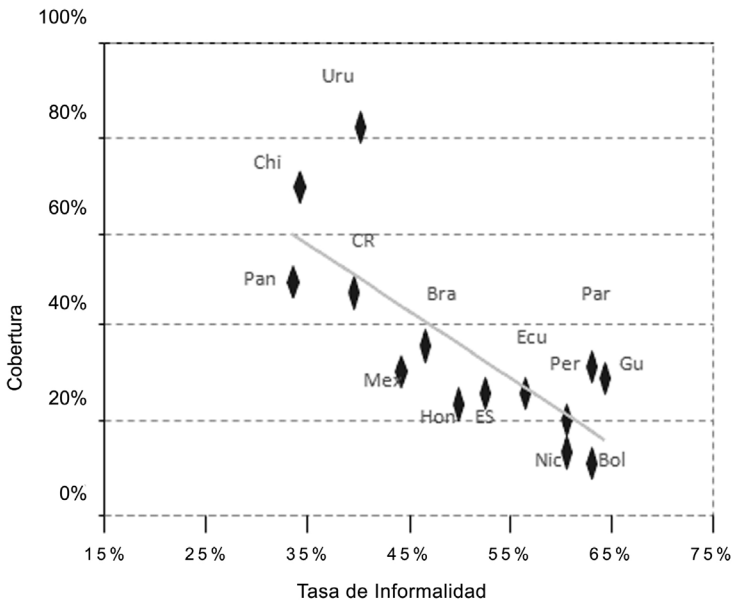


FUENTE: BBVA, FIAP, AIOS, ROFFMAN Y LUCHETTI (2006).

Como se ha señalado, el reto es inmenso, si se tiene en consideración que los factores subyacentes son de enorme calado. En el Gráfico N° 2 se muestra la alta correlación existente entre las tasas de informalidad y cobertura, y en el Gráfico N° 3, la correlación existente con las tasas de pobreza. Por tanto, los factores estructurales de un país, derivados éstos de los niveles de pobreza y de informalidad se convierten en enormes cargas para las economías, que limitan la posibilidad de desarrollar un sistema de pensiones que se aproxime a la universalidad.

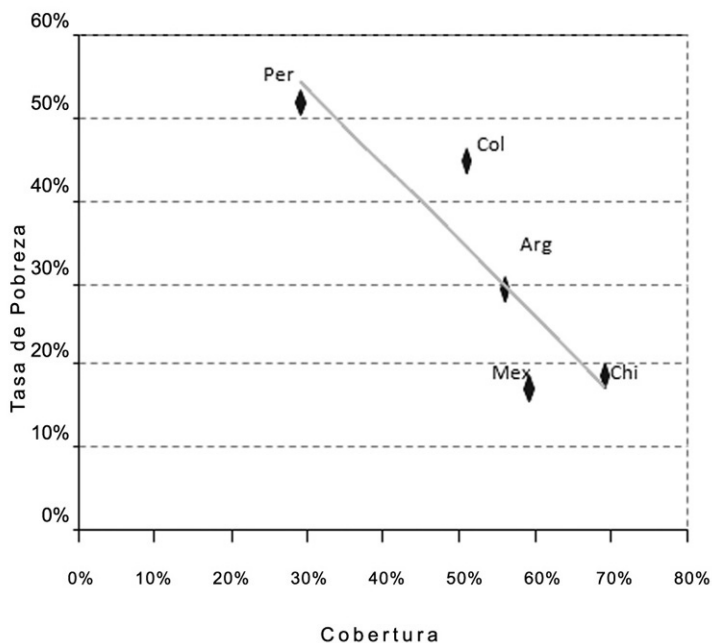
GRÁFICO N° 2

INFORMALIDAD Y COBERTURA



FUENTE: BBVA.

GRÁFICO N° 3
POBREZA Y COBERTURA



FUENTE: BBVA.

III. Tesis de trabajo para la industria

Teniendo en cuenta lo ya planteado, en esta sección se analiza el que consideramos debería ser la tesis de trabajo para la industria en términos de ampliar la cobertura.

Necesitamos tener una tesis de trabajo para la industria de cara a la realidad. Esta tesis debe, evidentemente, descansar sobre los avances importantes que las reformas ya han logrado, sin sacrificar lo que tanto ha costado ganar a los países. Pero hay que ser conscientes de que estas no han sido suficientes para brindar una cobertura amplia.

Además, hay que tener en cuenta que si esta cobertura sigue siendo baja por un tiempo prolongado, habrá dificultades sociales y políticas que aparecerán en el horizonte y que, sin lugar a dudas, nos afectarán.

Para avanzar en esta tesis, es necesario identificar dónde se encuentran los problemas y asignar correctamente las responsabilidades para su solución. Esto es importante, porque el grado de participación en el sistema de pensiones, que define en gran medida el nivel de cobertura, depende de la interrelación entre trabajadores, empleador, Estado e industria de pensiones.

El trabajador, por un lado, manifiesta su grado de interés por participar, sujeto a las obligaciones regulatorias y a sus condiciones socioeconómicas.

El empleador, por otro lado, debe cumplir con las obligaciones regulatorias (que en algunos casos exigen la contribución al fondo de pensiones del trabajador), así como facilitar la participación de este último en el sistema.

El Estado, por su lado, debe promover el marco adecuado para que las condiciones que sustenten a los sistemas funcionen. Es decir, la contribución a las pensiones depende finalmente de las condiciones de empleo que responden a un marco laboral. Por su parte, las condiciones socioeconómicas dependen de los modelos económicos que se implanten. Es en todo esto en lo que el Estado tiene que trabajar para impulsar el funcionamiento adecuado de los sistemas contributivos.

Si bien el rol básico de la industria es gestionar adecuadamente los recursos recibidos por los afiliados, es deber de la misma tener una actitud proactiva tendente a generar puentes con los diferentes actores, especialmente con los gobiernos, a fin de promover la extensión del sistema a un mayor número de trabajadores.

En definitiva, nuestro deber como industria es proponer y desarrollar alternativas que incentiven el acceso a las personas que se encuentran fuera del sistema, los cuales, en su gran mayoría, son trabajadores independientes.

Aunque las limitaciones estructurales de las economías son la clave, adicionalmente se pueden lograr tasas de participación por otras vías.

IV. Claves y resultados para incentivar la cotización de los trabajadores independientes

En esta sección se efectúa un resumen del estudio de BBVA² que hemos planteado como una primera etapa para empezar a desarrollar una mejor aproximación al reto de ampliar la cobertura.

Un primer paso hacia propuestas adecuadas que permitan ampliar la cobertura necesita un análisis detallado de la situación a partir de la información estadística disponible, particularmente la desarrollada a través de encuestas de hogares y familias, a fin de conocer las características del trabajador al que queremos hacer participe de los sistemas de pensiones. Con ese fin hemos desarrollado, con el apoyo de la Unidad de Pensiones y Seguros América y del Servicio de Estudios de BBVA, la investigación que lleva por título “Incentivando la cotización voluntaria de los trabajadores independientes: una aproximación a partir del caso de Chile”².

En la referida investigación comenzamos haciendo el análisis de Chile, aprovechando la rica y depurada información derivada de la encuesta de protección social (EPS). La EPS permite conocer en detalle, no sólo las características socioeconómicas de los grupos familiares, sino también sus preferencias y situación ante los sistemas de la seguridad social. Consideramos este análisis del caso Chile un primer paso para luego hacerlo extensivo al resto de países. En ese sentido, será también importante que, en dichos países, y con el apoyo de la industria, se propicie el desarrollo de encuestas similares a la EPS para el resto del sistema.

Por tanto, dicho estudio tiene como objetivo plantear estadísticamente la probabilidad de que los trabajadores que no coticen, tengan los incentivos para hacerlo.

Existen varios elementos que se requieren para abordar la problemática de la cobertura. Por ejemplo: (i) Identificar las causas del problema de la informalidad; (ii) Conocer las características y preferencias de los no cubiertos; (iii) Identificar esquemas que incentiven a los trabajadores a participar dentro de los sistemas de pensiones; y (iv) Diseñar y proveer productos atractivos por parte de la industria.

Entonces, ante la pregunta de cómo generar esquemas que incentiven a contribuir a una cuenta individual se debe reconocer la existencia de una problemática con muchos ángulos, los que dependerán de las características socioeconómicas de las personas y el análisis costo-beneficio que realicen éstas particularmente.

2 Para mayor detalle del estudio puede bajarlo directamente desde internet en el siguiente link:
http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP_1011_tcm346-221153.pdf?ts=762010

En el Cuadro N° 1 se muestra un resumen de la revisión bibliográfica más relevante relacionada con la problemática de la informalidad en los países, así como sus principales determinantes. Si bien la literatura económica encuentra diferentes definiciones y explicaciones, éstas coinciden en señalar algunos elementos claves, como el crecimiento económico, las rigideces de los mercados laborales, la excesiva regulación estatal (que impone sobre-costos e ineficiencias a todos los actores), así como la optimización de las decisiones que realiza el trabajador en función de su particular análisis costo-beneficio. Es particularmente sobre esto último sobre lo que nos toca trabajar, de tal manera que presentemos al potencial cotizante un producto que se adecue a sus necesidades con un precio razonable. Y para realizar esta aproximación es necesario conocer las características del trabajador independiente.

CUADRO N° 1

REVISIÓN DE LITERATURA EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA DE LA INFORMALIDAD

Autor	Objetivos	Definición	Determinantes
Loayza y Rigolini (2006)	Estudia las tendencias del empleo informal en el corto y largo plazo, vinculando los dos aspectos tanto teórica como empíricamente	<p>Fenómeno característico del subdesarrollo. Se expresa mediante dos formas:</p> <p>i) modos de producción; y</p> <p>ii) relación entre los agentes y la regulación y el monitoreo.</p> <p>Es dinámico en el tiempo, es decir responde tanto a factores fundamentales como a condiciones económicas intertemporales del ciclo económico y las políticas de corto plazo.</p>	<p>La informalidad se genera por:</p> <p>i. Excesivos impuestos</p> <p>ii. Excesiva regulación</p> <p>iii. Fallas en las instituciones públicas</p> <p>iv. Restricciones del mercado laboral</p>
Banco Mundial (2007)	Analiza las diversas definiciones de informalidad y los factores que determinan su evolución en diferentes países	<p>Fenómeno multidimensional que es una manifestación de las relaciones entre los agentes económicos y el Estado. Varias definiciones:</p> <p>a. Trab. Independientes.</p> <p>b. Trab. sin derecho a pensiones.</p> <p>c. Trab. informal (def. productiva).</p> <p>d. Trab. Informal (def. legal).</p>	<p>La informalidad se genera por:</p> <p>Perspectiva 1 (exclusión): reglamentaciones complicadas que impiden que las pequeñas empresas crucen la frontera hacia la formalidad.</p> <p>Perspectiva 2 (escape): trabajadores escogen su nivel óptimo de adherencia a la formalidad en función de sus beneficios y la capacidad de fiscalización del Estado (análisis implícitos de costo-beneficio).</p>
Loayza (1996)	Estudia los determinantes del sector informal y sus efectos en el crecimiento económico	Conjunto de unidades económicas que no cumplen con las regulaciones e impuestos. Acorde con definición de Hernando de Soto (1989).	<p>La informalidad se genera por:</p> <p>i) Excesivos impuestos;</p> <p>ii) Excesiva regulación;</p> <p>iii) Fallas en las instituciones públicas;</p> <p>iv) Restricciones del mercado laboral.</p>
Schneider (2003)	Estima el tamaño de la economía informal como porcentaje del PIB, e identifica las principales causas de la informalidad	La producción de bienes y servicios que se oculta de las autoridades públicas para evadir pagos de renta, el valor añadido o algún impuesto, o contribuciones a la seguridad social, o tener que cumplir requisitos del mercado laboral.	<p>La economía informal depende de:</p> <p>i) La elevada carga tributaria y otros tipos de regulación;</p> <p>ii) La calidad y cantidad de los servicios públicos;</p> <p>iii) Los altos niveles de desempleo;</p> <p>iv) El bajo crecimiento del PIB.</p>

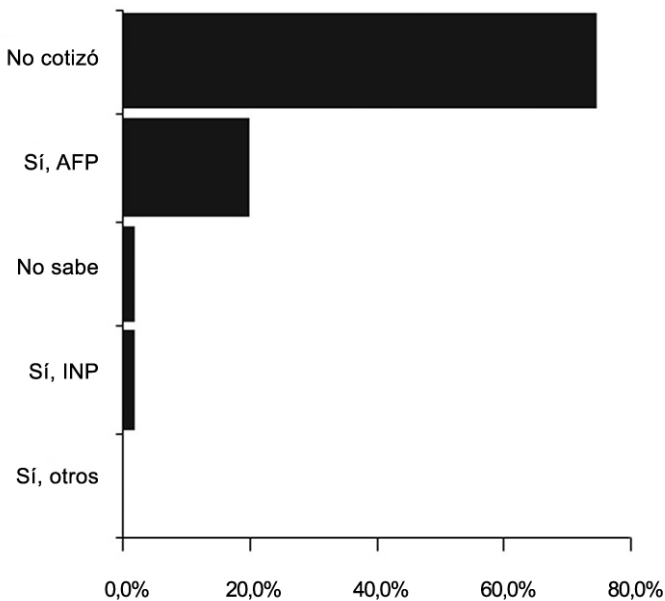
FUENTE: ELABORADO POR BBVA EN BASE A DIVERSAS FUENTES.

El caso de Chile

Viendo las estadísticas de la encuesta observamos, primero, que casi el 80% de los trabajadores independientes en Chile no cotizan al sistema de pensiones, hecho que manifiesta un claro mensaje por parte de éstos (ver Gráfico N° 4). Por edad se observa que los que menos cotizan son los grupos menores a 26 años y el de los mayores a 65 años (ver Gráfico N° 5).

GRÁFICO N° 4

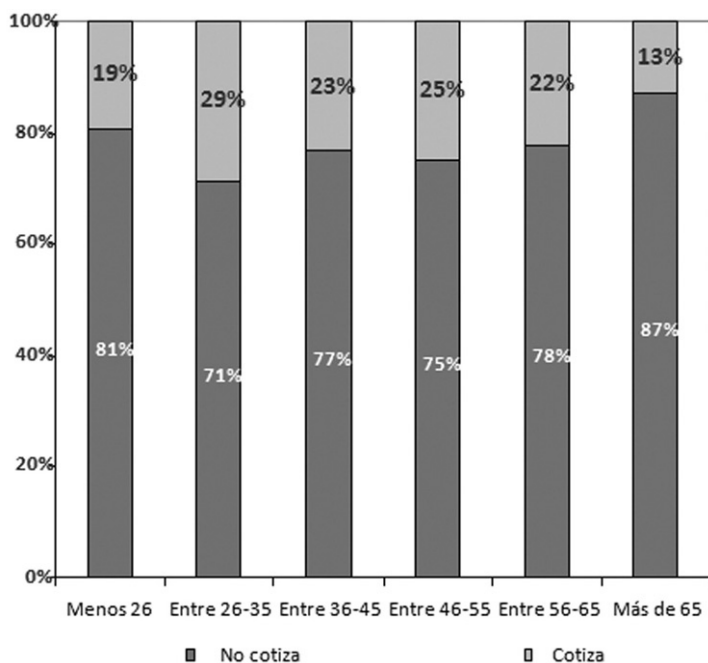
TRABAJADORES INDEPENDIENTES SEGÚN COTIZACIONES AL SISTEMA DE PENSIONES



FUENTE: ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (EPS), CHILE, 2004.

GRÁFICO N° 5

TRABAJADORES INDEPENDIENTES POR TRAMO ETÁREO



FUENTE: ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (EPS), CHILE, 2004.

En el Cuadro N° 2 también se puede observar la importancia que el nivel de ingresos puede tener sobre la decisión de no cotizar. En efecto, cerca del 69% de los trabajadores independientes perciben ingresos menores a USD 380. Adicionalmente, estos trabajadores desarrollan labores fundamentalmente en los sectores terciarios, como los de comercio y servicios (ver Gráfico N° 6), lo que anticipa enormes dificultades en el proceso de supervisión y control por parte de las autoridades competentes.

CUADRO N° 2

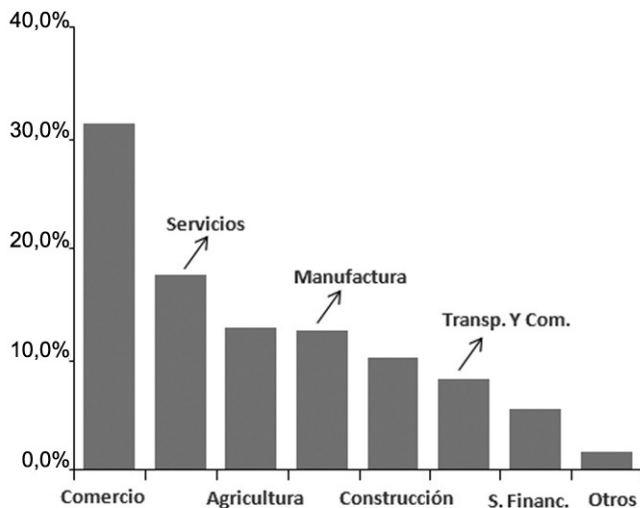
TRABAJADORES INDEPENDIENTES POR TRAMO DE INGRESOS

Tramo Ingreso en US\$			Total
	No cotiza	Cotiza	
Menos 190	532.134	70.075	602.209
	88%	12%	35%
Entre 190 - 380	425.349	135.593	574.129
	74%	24%	34%
Entre 380 - 570	183.749	83.194	270.642
	68%	31%	16%
Entre 570 - 760	62.096	30.313	92.409
	67%	33%	5%
Entre 760 - 950	29.007	27.497	57.034
	51%	48%	3%
Entre 950 - 1.330	26.596	13.202	39.798
	67%	33%	2%
Entre 1.330 - 1.900	13.284	16.767	30.743
	43%	55%	2%
Más de 1.900	14.007	16.383	30.390
	46%	54%	2%
Total	1.286.222	393.024	1.697.354

FUENTE: ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (EPS), CHILE, 2004.

GRÁFICO N° 6

TRABAJADORES INDEPENDIENTES SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS



FUENTE: ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (EPS), CHILE, 2004.

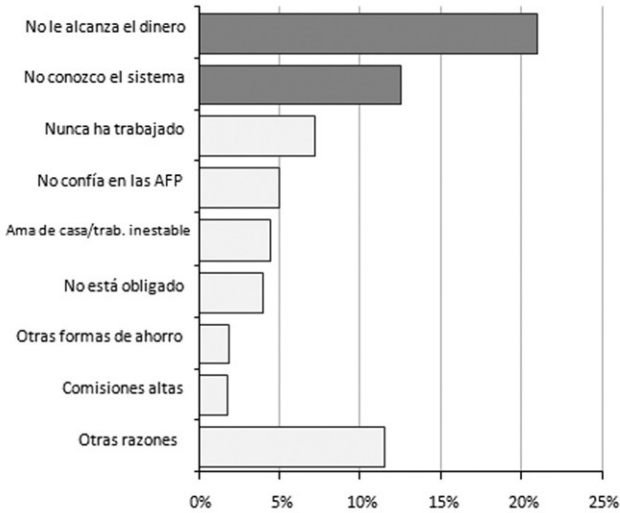
i. Razones

Un elemento importante de esta información, es la que revela las razones por las cuales no cotizan al sistema de pensiones. Como se ve en el Gráfico N° 7, las razones principales son dos: los bajos ingresos, y el desconocimiento del sistema. Teniendo esto en cuenta, es fácil entender porqué más del 86% de la muestra de trabajadores independientes, no está dispuesto a contribuir.

GRÁFICO N° 7

NO AFILIADOS: RAZONES

¿POR QUÉ NUNCA HA COTIZADO A UN SISTEMA PREVISIONAL?

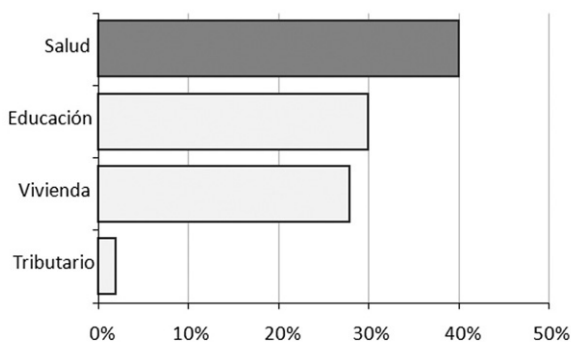


FUENTE: ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (EPS), CHILE, 2004.

No obstante, el hecho de que la segunda causa para no contribuir, sea el desconocimiento del sistema, deja una ventana de oportunidad para incrementar la participación del no cotizante, difundiendo mejor las bondades del sistema. Para ello es fundamental que exista un “producto” pensionario, que sea atractivo para el trabajador independiente, y que tenga relación con sus necesidades. Y estas necesidades se ven claramente marcadas en el Gráfico N° 8, donde se observan aquellos beneficios que incentivarían su cotización. Los trabajadores independientes señalan, que estos beneficios potenciales que esperarían recibir, estarían relacionados con salud, educación y vivienda.

GRÁFICO N° 8

NO AFILIADOS: POTENCIALES BENEFICIOS
LOS BENEFICIOS QUE INCENTIVARÍAN SU COTIZACIÓN DEBERÍAN SER
EN EL ÁREA DE:



FUENTE: ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (EPS), CHILE, 2004.

ii. Factores

A continuación revisamos aquellos factores que incrementan la probabilidad de cotizar a los sistemas de pensiones. Esto debería ser un primer paso, y servir como base para que la industria lo estudie con mayor profundidad y pueda proponer el diseño de un producto pensionario que se acomode a las preferencias del trabajador independiente y le permita a este ahorrar para su pensión futura.

La metodología está basada en un modelo probit de elección binaria, donde la variable dependiente tomará el valor de 1 si el trabajador informal cotiza y 0 si no cotiza. El modelo es corregido por sesgo de selección, utilizando la metodología de Heckman en dos etapas, pues la decisión de ser o no trabajador independiente genera sesgos en las estimaciones. La ecuación secundaria estima la probabilidad de que el trabajador sea independiente. Dentro del modelo, incorporamos variables relacionadas con formas alternativas de ahorro, características del individuo, características del hogar y del contexto laboral en el que se desarrolla.

Al aplicar el modelo se encuentra básicamente que:

1. La obligatoriedad de cotización no es suficiente para solucionar los problemas de cobertura y monto de pensiones, ya que más el 50% de los independientes son informales y no estarían sujetos a mecanismos de control.
2. Los trabajadores independientes son heterogéneos y tienen preferencias por distintos tipos de ahorro alternativo, dependiendo de su nivel de ingresos:
 - a. Los de ingresos bajos prefieren ahorrar para la vivienda.
 - b. Los de ingresos altos prefieren mayor liquidez.
 - c. Un aumento del 1% en ahorro alternativo (bienes de capital o ahorro financiero) disminuye la probabilidad de cotizar: ello nos lleva a concluir que es necesario asociar el ahorro en pensiones a otras necesidades de ahorro de los trabajadores independientes.
3. Respecto a los incentivos, observamos que los independientes estarían dispuestos a contribuir, si con ello obtienen beneficios en salud, vivienda o educación.
4. La educación de los hijos resulta ser una variable significativa, lo cual implica que un aumento en el gasto en la educación de los hijos, aumenta la probabilidad de cotizar en el sistema previsional para tramos de ingresos medios y altos.
5. Se observa una correlación positiva entre cotizar al sistema público de salud y pensión. Sin embargo, la cotización de salud a entidades privadas disminuye la probabilidad de cotizar para pensiones, es por ello que debería adaptarse la normativa para permitir un acercamiento entre estos aspectos.
6. Otras variables:
 - a. Educación: una mejora de la educación, aumenta la probabilidad de cotizar en el sistema entre un 0,4% y 0,9%.
 - b. Trabajo permanente: la continuidad en el trabajo independiente aumenta las probabilidades de cotizar en el sistema previsional.
 - c. Sexo: esta variable resulta ser significativa en algunos casos, observándose que los hombres cotizan en menor medida que las mujeres, apareciendo éstas más proclives a atender de manera continua esta responsabilidad.

- d. Edad: entre los 26-65 años aumenta la probabilidad de cotizar, lo que concuerda con la Teoría del Ciclo de Vida. La probabilidad de contribuir a la previsión se incrementa a medida que avanzamos en los tramos de edad, alcanzando un máximo del 20% en el tramo de edad que va desde los 46 a los 55 años. Decrece en el último tramo de edad de la vida activa de los trabajadores, entre los 56-65 años.

V. Conclusiones

Teniendo en cuenta los resultados, sólo me queda presentar las principales conclusiones y síntesis.

Las reformas han logrado legitimarse financieramente, pero aún está pendiente la legitimación social con pensiones adecuadas y, sobre todo, una mayor cobertura. La solución a estos temas descansa en que los países vayan resolviendo sus problemas estructurales, pero no significa que debamos esperar a que esto simplemente suceda. Debemos realizar propuestas que contribuyan a dar solución a este problema. Lograr que grupos importantes de la población sean cubiertos por el sistema implica una acción conjunta de los diferentes actores que participan en él, dirigida a generar un esquema pensionario con los suficientes incentivos para que los trabajadores deseen participar, lo que pasa por estudiar y conocer bien sus necesidades.

Entonces, en primer lugar, queda claro que se necesita estudiar de manera profunda el comportamiento de los trabajadores independientes e identificar sus necesidades. Como hemos visto sus características socioeconómicas son las que finalmente marcarán su postura ante el sistema de pensiones.

A partir de este primer paso, destacan algunas variables que pueden incrementar la probabilidad de cotizar a la seguridad social. Para este fin se requiere incorporar determinados beneficios relativos a vivienda, salud y educación a los sistemas de pensiones.

En segundo lugar, los problemas estructurales de los países, como la alta informalidad, altos niveles de pobreza y la mala distribución del ingreso, entre otros, se encuentran detrás de la baja participación en los sistemas de pensiones.

La solución a estos problemas pasa por adoptar medidas de política económica por parte de los gobiernos, estableciendo un modelo coherente que incentive a los actores a interactuar con eficiencia y contribuir con los marcos legales.

En tercer lugar, si se quiere brindar una mayor cobertura previsional, el Estado tendrá que focalizar sus subsidios hacia los grupos poblacionales que lo necesiten y evitando al mismo tiempo que afecte a la sostenibilidad fiscal ya ganada.

Y en cuarto lugar, si la orientación del subsidio es correcta, no desincentivará la cotización de aquellos que tienen posibilidad de hacerlo, con lo que se podría responder mejor ante un producto pensionario que se adecue a las necesidades identificadas.