

IASP-AIPS

DP 3/2024

La capitalización individual en la Seguridad Social de América Latina

Jorge García Rapp[1]

SUMARIO

1. De la capitalización colectiva a la capitalización individual. **2.** Capitalización individual en la región. **3.** Los resultados de tres décadas de PFA. 3.1. La cobertura se estancó o disminuyó. 3.2. El monto de las prestaciones se deterioró. 3.3. Elevados costes fiscales. 3.4. Comisiones y costos administrativos. **4.** Del modelo contributivo a la universalidad. **5.** Capitalización: reformas y retrocesos en la región. **6.** Tendencias reveladas en las reformas. Bibliografía

[1] Profesor de Postgrado en la Universidad de Buenos Aires. Presidente de la Asociación Argentina de Seguridad Social.

1. De la capitalización colectiva a la capitalización individual

A principios del siglo XX, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay —miembros del grupo de pioneros según la clasificación de Carmelo Mesa Lago— establecieron programas de pensiones con regímenes contributivos, teniendo en cuenta el modelo de seguro social que Bismarck había impuesto en Alemania en la segunda mitad del siglo anterior. La región se adelantó a la adopción de este modelo mucho antes de que se produjera en gran parte del mundo desarrollado y en las principales potencias económicas.

Luego, con el paso del tiempo, a finales de la década de 1970, todos los países de la región contaban con programas de pensiones de este tipo, aunque con importantes diferencias entre ellos.

Estos sistemas basados en la financiación contributiva, lo que implica que las prestaciones están estrechamente vinculadas a los ingresos percibidos por los trabajadores activos y a las cotizaciones realizadas, comenzaron a funcionar como sistemas públicos de capitalización colectiva y, hacia los años cincuenta y sesenta, se transformaron gradualmente en sistemas de reparto, especialmente en Argentina, Brasil y Uruguay, con inicios y desarrollos posteriores similares[1] .

No fue casualidad que este grupo de países, con mayor desarrollo y habiendo alcanzado una mayor cobertura, una población relativamente más envejecida y una mayor esperanza de vida, presentara a principios de la década de 1980 elevados costes de funcionamiento, déficits crecientes y desequilibrios financieros y actuariales, lo que condujo al inicio de la crisis de la seguridad social.

En general, todos los sistemas se enfrentaban, y siguen enfrentándose, a una profunda crisis, debido principalmente al aumento de la longevidad, la disminución de las tasas de natalidad, las nuevas formas de producción, los impactos en el mercado laboral y la pérdida de puestos de trabajo.

Mientras que en Europa, ante este problema, se promovieron reformas paramétricas de los sistemas públicos, reforzando los modelos de reparto gestionados por los Estados nacionales, en América Latina se llevaron a cabo reformas estructurales [2] , modificando los sistemas en profundidad, pasando de la gestión estatal a la privada y bajo el modelo de capitalización individual. Una vez más, la región se adelantó a las novedosas ideas de privatización de la gestión de las pensiones, mucho antes que algunos países de Europa del Este que siguieron su ejemplo.

Así, en la década de 1990, algunos países llevaron a cabo reformas para la sostenibilidad financiera de los sistemas y la reducción del gasto público, que incluían

en diferentes variantes las ideas inauguradas en Chile a principios de la década de 1980, con la incorporación de las administradoras de fondos de pensiones (AFP), empresas privadas que administran los fondos individuales de los trabajadores y por ello reciben una comisión. Esto supuso una profundización del modelo contributivo, pero en capitalización individual —sin solidaridad— con la privatización de la gestión de los fondos de cotización a las pensiones en cuentas individuales.

El futuro y el sustento del trabajador en la etapa pasiva dependen de su capacidad para generar ahorros en su cuenta individual y del riesgo de mercado al que estén expuestos sus ahorros privados.

Entre 1981 y 2014, treinta países del mundo privatizaron total o parcialmente sus sistemas públicos de pensiones obligatorios:

1.1. Catorce en América Latina (considerando el orden cronológico de las reformas: Chile, Perú, Argentina, Colombia, Uruguay, Estado Plurinacional de Bolivia, México, República Bolivariana de Venezuela, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Panamá);

1.2. Catorce en Europa del Este y la antigua Unión Soviética (Hungría, Kazajistán, Croacia, Polonia, Letonia, Bulgaria, Estonia, Federación de Rusia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia, Macedonia, República Checa y Armenia),

1.3. Dos en África (Nigeria y Ghana)[3] .

2. Capitalización individual en la región

En 2003, once países latinoamericanos habían introducido reformas estructurales de las pensiones y 56 millones de trabajadores (un tercio de la población activa de la región) estaban afiliados a sistemas de pensiones privados.

La región cuenta con una experiencia única, amplia y diversa de casi cuatro décadas de reformas de este tipo, que desde finales de la década de 1990 y en los primeros años del siglo actual se han tomado como modelo en Europa Oriental.

El sistema de financiación individual en cuentas se puede caracterizar de la siguiente manera:

a) Sistema financiero de capitalización a través de cuentas individuales.

b) Administración de fondos de pensiones y cuentas individuales, en su mayoría privadas, pero que también pueden ser públicas.

c) Las prestaciones se financian con el capital acumulado en las cuentas individuales (y los rendimientos de las inversiones), sin tasas de sustitución definidas legalmente.

d) Las cotizaciones, definidas por ley, prevén la deducción de las comisiones de las AFP y el costo del seguro de invalidez y muerte.

2.1. Los modelos [4]

En la región prevaleció el modelo ***sustitutivo***, implementado en cinco países: Chile (1981), México (1997), el Estado Plurinacional de Bolivia (1997), El Salvador (1998) y la República Dominicana (2001). Sustituyó el sistema público por un sistema de capitalización individual. Actualmente, en la mayoría de estos países el sistema ha sido reformado o se está debatiendo la posibilidad de hacerlo, especialmente debido a las limitaciones del modelo, que se caracteriza por prestaciones insuficientes y baja cobertura.

2.1.2 Una variante fue el ***modelo paralelo*** o dual, en el que los trabajadores tienen que elegir entre el sistema público de reparto o el sistema de capitalización individual. Los dos sistemas son mutuamente excluyentes y compiten por los afiliados, y en algunos casos existe la posibilidad de cambiar de sistema. Este modelo se implementó en Perú (1993) y luego en Colombia (1994). En este último país, en 2023 se presentó un proyecto de reforma para pasar a un sistema mixto.

2.1.3. La tercera alternativa es el ***modelo mixto*** de pensiones***, en*** el que el sistema público de reparto y el sistema de capitalización individual se complementan entre sí, y los afiliados *pueden o deben* pertenecer a ambos sistemas. Tres países tienen sistemas mixtos: Costa Rica (2001), Panamá (2005) y Uruguay (1996). En ellos, predomina el sistema público de reparto y existe un régimen de capitalización individual que complementa las pensiones de todos los beneficiarios o solo de los grupos de mayores ingresos (Panamá y Uruguay). La administración del régimen de capitalización es pública en Panamá.

2.1.4. Dentro del modelo mixto, podríamos incluir el sistema vigente en Argentina (1994) hasta 2008, destacando las particularidades que han llevado a algunos autores a crear una cuarta categoría denominada «modelo paralelo integrado»[5] . Este incluía una base solidaria universal o primer pilar, para los asegurados en el sistema de reparto y también para los del sistema de capitalización individual, que podían elegir entre el antiguo sistema público de reparto o el sistema de capitalización individual. La base solidaria consistía en la prestación básica universal (PBU) para todos los trabajadores que hubieran cotizado durante 30 años.

Al describir las nuevas tendencias en la región, Mesa Lago (2022) sostiene que «... *entre la reforma chilena y la siguiente, la peruana, transcurrieron 12 años; esto se debió a que la primera fue impuesta sin debate público por la dictadura de Pinochet; ... no fue hasta después del restablecimiento de la democracia en Chile por la Concertación en 1990 que otras naciones de la región aplicaron variantes de la reforma estructural. Por otra parte, con respecto a la reforma posterior, la de Panamá, el caso es muy complejo, porque solo el 15 % de la población económicamente activa (PEA) está afiliada al pilar privado y el capital en las cuentas es muy inferior al 0,1 % del PIB, por lo que las cifras panameñas distorsionan el conjunto, sin embargo, se incluirán siempre que sea posible. Después de la ley panameña (2005) no ha habido otra reforma estructural (16 años) que intente avanzar en la introducción de la capitalización individual; en 2019, Jair Bolsonaro, presidente de Brasil, que ha aplicado políticas de privatización y desregulación, presentó un proyecto de ley de reforma estructural en el Congreso, que posteriormente fue retirado*.[6] .

En total, los países de la región con reformas estructurales eran 14, pero en la lista figuran Ecuador (2001), Nicaragua (2000) y Venezuela (1997), que aprobaron leyes con

sistemas de financiación individual, pero sin fuerza, y que fueron derogadas en 2002, 2005 y 2000, respectivamente.

Ahora debemos completar el panorama de la región con los países que tienen sistemas de reparto (Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Venezuela) o de capitalización parcial colectiva (Paraguay). Se entiende que son modelos en los que las cotizaciones de los trabajadores activos conforman un fondo —no individual— del que se pagan las prestaciones a todos los beneficiarios, un verdadero fondo de dotación.

Es interesante señalar el caso de Brasil, país en el que existen fondos de pensiones cerrados (patrocinados por empresas) para los trabajadores del sector privado desde mucho antes de la década de 1980. Se debatió el cambio drástico de un sistema de reparto a un sistema de capitalización, pero esta línea de reforma se descartó en gran medida debido a los costes fiscales asociados a las reformas, especialmente el denominado coste de transición, por lo que se introdujeron modificaciones con vistas a un régimen de cotización definida nocional o cuentas virtuales. Más tarde, en las primeras décadas del siglo XXI, se aprobaron normativas que permitían a los funcionarios públicos crear también fondos cerrados.

3. Los resultados de tres décadas de PFA.

La privatización de las pensiones se presentó en la década de 1990 como una solución para hacer frente al envejecimiento de la población y garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Los sistemas estatales de muchos países se enfrentaban a grandes retos, como la existencia de numerosos planes especiales con requisitos de acceso y cálculo de prestaciones diferentes a los de los planes generales, la fragmentación de los sistemas según la territorialidad, la actividad o la ocupación, la informalidad y la baja cobertura, y las tasas de cotización insuficientes, pero también se podrían haber abordado con reformas paramétricas, manteniendo los sistemas públicos.

Ningún país democrático desarrollado o industrializado sustituyó su sistema público de pensiones por un sistema privado de cuentas individuales totalmente financiadas[7] . En los países en desarrollo, la privatización se presentó como la solución.

Las expectativas eran altas cuando se introdujeron las reformas; los países esperaban mejorar tanto sus sistemas de pensiones como su rendimiento económico general. Se esperaba que aumentaran las tasas de cobertura y los niveles de prestaciones, que disminuyeran las desigualdades, que se redujeran los costes administrativos gracias a la competencia del mercado, que mejorara la gobernanza de la gestión de las pensiones y que los mercados de capitales profundizaran su apoyo a las nuevas inversiones y al crecimiento económico. Por no hablar de la esperada disminución del gasto público en pensiones.

Las reformas estructurales no produjeron los resultados esperados, los niveles de cobertura se estancaron o disminuyeron, las cuantías de las prestaciones no aumentaron o disminuyeron, y las desigualdades de género y de ingresos no se resolvieron o empeoraron. El riesgo de fluctuaciones en los mercados financieros en los que se invierten los fondos se trasladó a los afiliados. Las comisiones y los costes administrativos aumentaron, lo que redujo la cuantía de las prestaciones. Y lo que más

repercutió en las cuentas públicas fueron los elevados costes de transición, que generaron fuertes presiones fiscales.

Los grupos económicos responsables de la gestión de los fondos y el sector de los seguros privados, que se beneficia del ahorro para pensiones, se orientaron hacia la concentración, lo que generó un grave conflicto de intereses, ya que el coste de los seguros se trasladó a los contribuyentes en forma de comisiones. [8]

3.1. La cobertura se estancó o disminuyó

En la privatización de los sistemas se afirmó que las cuentas individuales obligatorias mejorarían el cumplimiento y la disposición de los trabajadores a afiliarse y cotizar, pero la realidad fue diferente: la cobertura de los sistemas no aumentó; por el contrario, en la mayoría de los países se produjo una disminución de las tasas de cobertura de los regímenes contributivos, medidas como la proporción de cotizantes activos en la población activa.

Las tasas de cobertura en Chile cayeron del 64 % (1980) al 61 % en 2007, y en México también disminuyeron del 37 al 30 % entre 1996 y 2004 (Mesa-Lago, 2014). En Argentina, el número de contribuyentes se redujo del 46 % (1993) al 35 % en 2002 en el caso de los hombres, y del 42 % al 31 % en el de las mujeres (Bertranou, 2018).

En algunos países, la cobertura se estancó tras la privatización; por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, las tasas de cobertura se estancaron en torno al 12 % entre 1997 y 2009 (Mesa-Lago, 2018). Entre 1991 y 2010, las tasas de cobertura en Colombia se estancaron en torno al 28 % (Banco Mundial, 2014), y si ampliamos el análisis a treinta años, solo creció un 3 %, es decir, solo un 1 % cada diez años de reforma. En Uruguay se estancaron en torno al 70 % entre 1995 y 2003.

Se argumenta que los reformadores estructurales prometieron que la cobertura del EAP aumentaría, mientras que no hubo ninguna promesa sobre la cobertura de los adultos mayores (Mesa-Lago 2022), y se añade que existe una sobreestimación de la cobertura del EAP basada en los afiliados al sistema privado frente a los contribuyentes activos, por lo que las respectivas coberturas en 2020 fueron: 111 % y 23 % en El Salvador, 122 % y 34 % en México, 114 % y 47 % en Costa Rica, y 123 % y 66 % en Chile. Las estadísticas de la AIOS excluyen a los asegurados en el sistema o pilar público, así como a los asegurados en planes separados[9] .

3.2. El monto de las prestaciones se deterioró.

Las reformas estructurales implican un cambio de las prestaciones definidas a las cotizaciones definidas, y este cambio afectó a las tasas de sustitución de las prestaciones pagadas por los planes. En muchos casos, las prestaciones concedidas no cumplían las normas de la OIT[10] , que establecen una tasa de sustitución mínima del 40/45 % del salario de referencia. En Bolivia, tras la reforma, la tasa de sustitución alcanzó una media del 20 % del salario medio percibido durante la vida activa. En Chile, la mediana de las tasas de sustitución proyectadas es del 15 %, y solo del 3,8 % para los contribuyentes con bajos ingresos (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, Comisión Bravo, 2015, p. 88).

«El deterioro de los niveles de prestaciones provocó un aumento de la pobreza en la vejez, lo que socava el objetivo principal de los sistemas de pensiones, que es proporcionar una seguridad de ingresos adecuada en la vejez». [11]

En 2015, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) compara las tasas brutas de rendimiento (RR) (sin descuento del impuesto sobre la renta sobre el salario de referencia) entre los sistemas de pensiones privados y públicos: la media en los primeros es del 39,8 %, mientras que en los segundos es del 64,7 %, tanto la media como la RR en cinco sistemas privados están por debajo del 45 % recomendado por la OIT (Altamirano et al., 2018). En Chile, la TR es del 34 % del salario medio de los últimos 10 años; se prevé que disminuya hasta el 15 % en 2025-2035 (CAPSP, 2015); en El Salvador, el 59 % de los asegurados solo recibirán el rendimiento del saldo de su cuenta individual (Mesa-Lago y Rivera, 2020) ; en México, el TR promedio es del 26 % y el 64 % no recibirá una pensión (Ortiz et al., 2018); en Perú, el TR medio es del 39 % y entre el 60 % y el 65 % no recibirá una pensión (Cruz-Saco et al., 2018); y en la República Dominicana, el TR medio es del 27 % y los tres quintiles de ingresos más bajos no recibirán una pensión (Pichardo, Guerrero y Mesa-Lago, 2020). Estas TR no solo son inferiores al mínimo del 45 % establecido por la OIT, sino que entre el 27 % y el 65 % de las personas aseguradas en los cinco países considerados no recibirán una pensión.

En un estudio más reciente, la OCDE (2021) calcula «hipotéticos»11 TR brutos para cuatro sistemas privados y dos públicos; la tasa se basa en los ingresos medios: Chile tiene un TR del 31,2 % (por debajo de la media del 51,8 % de todos los países miembros de la OCDE)12, México del 61,2 % y Costa Rica, combinando los dos pilares, del 71,9 %; los sistemas de prestaciones definidas tienen TR más elevadas: Argentina 76,1 % y Brasil 88,4 %. El rendimiento negativo de los sistemas privados en cuanto a la adecuación de las pensiones ha generado protestas en varios de los países, en particular en Chile, donde las manifestaciones públicas contra las AFP y el debate sobre el diseño del sistema de pensiones han seguido ocupando un lugar central en la agenda pública[12] .

3.3. Elevados costes fiscales.

El elevado costo de la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización individual generó enormes presiones fiscales, que fueron en gran medida subestimadas en los países reformadores.

Los gobiernos tuvieron que reconocer los derechos de prestaciones o derechos adquiridos de los contribuyentes al antiguo sistema público, pero también apoyar la transferencia de los contribuyentes activos del sistema de reparto al nuevo sistema privado, lo que generó un déficit financiero en el sistema público, aumentando la carga fiscal a corto plazo, ya que el sistema de reparto tuvo que seguir haciendo frente a los pagos de prestaciones en curso de la cartera de beneficiarios del antiguo sistema.

Los elevados costos fiscales llevaron a la mayoría de los gobiernos a imponer a las AFP la adquisición de valores públicos o bonos del Estado con los fondos gestionados (propiedad de los trabajadores contribuyentes), creando un círculo en el que los beneficiarios eran los administradores, que obtenían altas tasas (en parte para los propios fondos) y comisiones por su gestión. La emisión constante de bonos del Estado

para financiar los costos de transición de la privatización creó un círculo vicioso y costoso.

En la mayoría de los casos no se realizó un análisis adecuado de los costos de transición previstos y, en otros, los cálculos se basaron en hipótesis optimistas.

En Bolivia, los costos reales de transición de la reforma fueron 2,5 veces superiores a las proyecciones iniciales. El Banco Mundial los había estimado en el 0,2 % del PIB en 2040, pero luego proyectó que ascenderían al 1,7 %, más de ocho veces la estimación original. En Argentina, la estimación inicial era de un valor que oscilaba entre el 0,2 % del PIB y un superávit del 0,2 % del PIB, pero posteriormente el Banco Mundial estimó que la transición costaría el 3,6 % del PIB, 18 veces más que la estimación original (Mesa-Lago, 2004).

La crisis fiscal creada por la privatización de las pensiones era inaceptable para muchos gobiernos, ya que el principal motor de las reformas en todos los países había sido la preocupación por los costes fiscales y la sostenibilidad financiera de los sistemas públicos. Ante estas preocupaciones, las reformas privatizadas se presentaron y «promocionaron» como el remedio para la inevitable «crisis de la seguridad social» futura, y se argumentó que las reformas podrían garantizar la financiación sostenible de los sistemas de pensiones en el futuro.

En Chile, incluso treinta años después de la reforma, en 2010, los costes de transición seguían representando el 4,7 % del PIB (Mesa-Lago, 2014). En Argentina, tras la privatización, el sistema público de pensiones registró un déficit anual del 3,3 % del PIB en 2000, mientras que las cotizaciones desviadas al sistema privado representaron alrededor del 1,5 % del PIB (Bertranou, 2018).

Además, a los costos directos de transición se sumaron los costos adicionales derivados de las medidas compensatorias que los gobiernos tuvieron que aplicar para cubrir los bajos niveles de prestaciones de los sistemas de capitalización.

Algunos países adoptaron medidas que garantizaban un nivel mínimo de rendimiento de las inversiones de los fondos de pensiones para compensar las pérdidas financieras en épocas de recesión económica. Los contribuyentes también deben asumir el costo de los complementos de las pensiones para aumentar los bajos niveles de prestaciones que ofrece el nuevo sistema.

3.4. Comisiones y costos administrativos.

Se ha sugerido que una de las principales razones de las elevadas comisiones de las AFP es la ausencia o la escasa competencia entre ellas. Se argumenta que, si la competencia funcionara, habría un número apreciable de transferencias de las menos competitivas a las más competitivas. Sin embargo, el porcentaje anual de transferencias en relación con el número de afiliados disminuyó en todos los países entre el año de las mayores transferencias y 2019. En este año, el porcentaje de transferencias osciló entre el 0 % (Bolivia, El Salvador y Panamá) y el 1 % en cinco países, entre el 2 % y el 4 % en dos países y el 5 % en Chile. Y, por último, en México, donde hay diez AFORES, solo el 4 % cambió de administrador de fondos[13] .

El costo administrativo es alto y sostenido; este costo como porcentaje del salario se compone de la comisión neta que la AFP recibe por sus servicios y la prima del seguro de invalidez y muerte que el administrador añade y transfiere a una compañía de seguros comercial. En algunos casos, el administrador mantiene un vínculo con una empresa aliada, por lo que tampoco hay mucha competencia entre las compañías de seguros.

No es posible comparar el costo entre los diez países debido a la gran diversidad de comisiones netas (algunas son fijas, otras sobre el salario, sobre el saldo, sobre el rendimiento o combinaciones de las anteriores), y Mesa Lago (2022) analiza seis países con datos sobre la comisión neta y la prima como porcentaje de los salarios, así como el porcentaje respectivo depositado en la cuenta individual. El costo administrativo (suma de la comisión neta y la prima) como proporción del porcentaje total del depósito en la cuenta en 2019 osciló entre el 22 % en el Estado Plurinacional de Bolivia (debido a los límites máximos impuestos por el gobierno) y el 30 % en Perú; en Chile, donde el sistema lleva 40 años en funcionamiento, tiene un costo del 28 % del porcentaje de depósito en la cuenta (Mesa-Lago, 2020). Se ha demostrado que por cada punto porcentual de comisión neta cobrada durante la vida activa del asegurado, el monto de la pensión futura se reduce en un 20 % (Barr y Diamond, 2008).

4. **Del modelo contributivo a la universalidad.**

Las reformas de principios del siglo XXI, a diferencia de las implementadas a finales del siglo XX, se orientaron hacia el objetivo de la inclusión, ampliando la cobertura de los sistemas más allá del grupo de trabajadores afiliados tradicionalmente cubiertos.

Los sistemas contributivos que prevalecían desde la seguridad social hasta principios del siglo actual habían dado lugar a la existencia de regímenes no contributivos en paralelo, pero la tendencia observada en las últimas décadas fue «sin precedentes en su intensidad y en la rapidez con que se expandió». Entre 2000 y 2013, al menos 18 países de la región introdujeron reformas inclusivas que buscaban ampliar la cobertura de las personas mayores»[14] . Se dejó de lado la suficiencia de los activos recibidos para cumplir los objetivos de cobertura e inclusión, y prevaleció la incorporación de algún elemento universal o no contributivo destinado a reducir la pobreza entre las personas mayores.

La doctrina en el ámbito internacional abordó la cuestión, especialmente ante esta última tendencia, que motivó el interés de analistas, autores e instituciones que elaboraron informes para identificar los principales elementos de estas políticas y sus diferencias con los sistemas contributivos clásicos.

Las principales organizaciones internacionales también acompañaron estos cambios, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, había defendido la necesidad de un nuevo consenso sobre esta cuestión. El Banco Mundial publicó un informe regional en el que se analizaba la eficacia de los nuevos sistemas para responder a las demandas sociales, y retomó el debate en 2005, a través de la publicación «Old Age Income Support in the 21st Century» (Apoyo a los ingresos de la tercera edad en el siglo XXI), que sugiere la adopción de un plan de cinco pilares, que de forma complementaria daría lugar a una cobertura universal [15] . La Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL) publicó su informe en el que afirmaba que el objetivo central de la política debía ser la cobertura, en el marco de un «enfoque basado en los derechos», en el que el acceso a las prestaciones no debía estar vinculado a la existencia de cotizaciones previas, sino a la condición de ciudadanía (2006)[16] .

En la misma línea, en 2011 la OIT presentó el concepto de «mínimo de protección social», que promovía la adopción de planes de pensiones que, mediante una combinación de instrumentos, permitieran desarrollar un modelo de cobertura universal, y con la Recomendación 202 comenzó a postular la noción de mínimos nacionales de protección social (2011) [17]. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también contribuyó a este debate con una publicación que analiza el tema y propone un esquema de cobertura universal con financiamiento tributario, complementado con esquemas contributivos con subsidios (2013)[18].

En nuestro país y en el ámbito del derecho, no se ha dicho mucho, o más bien se han hecho algunas críticas, sobre esta tendencia, que en el sistema de pensiones se materializó con las moratorias pensionarias que permitieron acceder a la jubilación a quienes incorporaban los años faltantes de cotizaciones, con una afiliación extemporánea y el pago a plazos de la deuda por cotizaciones no realizadas, lo que permitió el régimen moratorio también conocido como «compra de cotizaciones» o jubilación de amas de casa[19] .

En cuanto a la cobertura de las personas mayores, podemos observar que la media ponderada para América Latina aumentó del 51,5 % en 2000 al 76,2 % en 2017. México y Venezuela, con los mayores aumentos porcentuales y la mayor importancia en términos de población, y otros tres países, en los que la cobertura aumentó considerablemente, explican parte del aumento en la región: Argentina (del 62,7 % al 92,5 %), Perú (del 26,5 % al 48,8 %) y Colombia (del 12,4 % en 2003 al 45,7 % en 2017)[20] .

Otros países con un alto nivel de cobertura, como Brasil, Chile y Uruguay, se mantuvieron relativamente estables en torno al 87 %. En 2017, los niveles más altos de cobertura de las personas mayores, considerando las prestaciones contributivas y no contributivas, se registraron en Bolivia (98,1 %), Argentina (92,5 %), Uruguay (87,9 %), Brasil (87,1 %); Chile (87,0 %) y México (81,6 %).

5. Capitalización: reformas y retrocesos en la región

En las dos primeras décadas del siglo XXI, el debate y las reformas posteriores se centraron en la preocupación por aumentar la cobertura. Los sistemas construidos en los diferentes países presentaban problemas en cuanto al número de personas que podían cubrir y a quienes realmente tenían pensiones suficientes al final de su vida laboral para satisfacer sus necesidades básicas.

Por esta razón, se comenzaron a incorporar algunos elementos universales, con financiación directa del Estado y una redefinición del papel que este debe desempeñar en los sistemas de pensiones.

En la introducción indicamos que, desde la reforma chilena de 1981 y hasta 2014, treinta países han privatizado total o parcialmente sus sistemas públicos obligatorios de

pensiones, adoptando el modelo de capitalización en cuentas individuales gestionadas por las AFP.

En 2018, quince países habían reformado, revirtiendo total o parcialmente la privatización de las pensiones. Así, Bulgaria (2007), Argentina (2008), la República Checa (2016), Estonia, Letonia y Lituania (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), la Federación de Rusia (2012), Kazajistán (2013), Eslovaquia (2008), Rumanía (2017) y el Estado Plurinacional de Bolivia (2009).

Podemos llegar a 18 países si añadimos Ecuador (2001), Nicaragua (2000) y Venezuela (1997), que aprobaron leyes de reforma estructural con sistemas de capitalización, pero que fueron derogadas entre 2000 y 2005 sin llegar a entrar en vigor.

La gran mayoría de estos países revirtieron la privatización tras la crisis financiera mundial de 2007-2008, cuando se hicieron evidentes las deficiencias del sistema de capitalización gestionado de forma privada y se exigieron correcciones.

Muchos gobiernos se mostraron preocupados por estos acontecimientos y sopesaron las ventajas de volver a los sistemas públicos de reparto, con el fin de evitar los elevados costes fiscales y poder calcular con mayor certeza las obligaciones financieras futuras.

En las primeras décadas del siglo XXI, los sistemas de pensiones se reformaron para aumentar la cobertura y abarcar a los excluidos de los sistemas contributivos, y los gestionados por las AFP bajo el modelo de capitalización individual no fueron una excepción, añadiéndose el objetivo de mejorar su suficiencia.

El sistema sustitutivo de Chile se reformó en 2008, estableciendo un modelo integrado que comprende un sistema de pensiones solidario y la capitalización individual. El sistema argentino también se reformó estructuralmente en 2008, eliminando la capitalización individual y dejando solo el sistema de reparto administrado por el Estado.

En Argentina (2008) se aprobó una ley para eliminar la capitalización individual y volver a un sistema público único de reparto. En Uruguay (2008) se implementó una reforma paramétrica con un papel público renovado en el sistema.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el sistema de financiación individual se nacionalizó en 2010, aumentando la participación del Estado y la solidaridad del sistema, y en los últimos meses la gestión de los fondos, que aún estaba en manos de las dos AFP existentes, se transfirió definitivamente al Estado.

Costa Rica (2016-2017), dentro del sistema mixto, reforzó la sostenibilidad financiera del sistema de reparto, y El Salvador (2017) introdujo un componente de ahorro colectivo en el sistema de capitalización individual.

En la República Oriental del Uruguay (2018) se aprobó la ley de «los cincuentones», que autorizó la transferencia del sistema de capitalización al sistema de reparto de aquellos contribuyentes que no pudieran ahorrar los fondos necesarios para recibir una prestación suficiente a la edad mínima de jubilación.

El Salvador, en 2017, aprobó una reforma del sistema de capitalización individual; y en el caso de la República Dominicana, la reforma estructural de 2001 creó un sistema de capitalización individual, denominado sistema contributivo, y otros dos sistemas de pensiones: el sistema subsidiado, para grupos vulnerables, y el sistema contributivo subsidiado, para los trabajadores por cuenta propia. Ya se ha señalado la derogación de las leyes de privatización en Venezuela (2000), Ecuador (2002) y Nicaragua (2005).

Las reformas en la región, aunque en forma preliminar y sujetas a algunos ejercicios de refinamiento de análisis en el futuro, ofrecen un recuento de impactos positivos en los principios —excepto por los aspectos adversos en la sostenibilidad financiero-actuarial—, como la transformación del sistema sustitutivo en un sistema público o mixto en tres sistemas y, como señala Mesa-Lago (2022), confirma que la mayor profundidad se encuentra en Argentina (16 mejoras y cambio a un sistema público), seguida por el Estado Plurinacional de Bolivia (13 mejoras y cambio a un sistema mixto, manteniendo hasta este año la administración de las cuentas individuales a cargo de las AFP, y recientemente pasándola al Estado), Chile (15 mejoras y transformación en un sistema «integrado»), México (11 mejoras y mantenimiento del sistema sustitutivo) y El Salvador (8 mejoras y cambio a un sistema mixto)[21] .

Los avances en los principios de cobertura, solidaridad social, igualdad de género y adecuación, y las mejoras administrativas, deben confrontarse con los problemas de sostenibilidad financiero-actuarial, y de este ejercicio se desprenden algunas conclusiones preliminares. Las reformas de Argentina y Bolivia han logrado grandes avances en los principios socioadministrativos, pero a un alto costo, por lo que adolecen de una sostenibilidad financiero-actuarial muy baja, lo que pone en peligro los avances logrados; la reforma de Chile, aunque no cambió la naturaleza del sistema, también logró avances sociales y administrativos sustanciales, pero fue más cautelosa con respecto a la sostenibilidad, a un costo relativamente bajo en comparación con Argentina y Bolivia; La reforma de México aún no muestra evidencia de sus efectos sobre la sostenibilidad financiero-actuarial y no se realizó un estudio actuarial; y, por último, la reforma de El Salvador cambió la naturaleza del sistema, pero tiene el menor impacto socio-administrativo y su sostenibilidad financiero-actuarial es precaria; no se realizó un estudio actuarial previo, pero el posterior demuestra las limitaciones de su sostenibilidad a medio plazo.

6. Tendencias reveladas en las reformas

La tabla de las reformas descritas anteriormente y el resumen de su impacto en los principios de la seguridad social muestran que, a principios de 2022, ya no existía ningún *sistema puramente privado* en América Latina.

En Costa Rica, El Salvador, Panamá y Uruguay subsisten diversas formas del *sistema mixto*, que han sido reformadas para ampliarlo, fortalecerlo y mejorarlo. En Costa Rica se adoptó una reforma paramétrica para mantener la sostenibilidad financiera del pilar público de reparto dentro de su sistema mixto.

En Bolivia, el esquema inicial de sustitución se ha reformulado como un sistema mixto, con un pilar de reparto y un pilar de capitalización que recientemente pasó a la gestión pública.

En Colombia y Perú, el modelo dual o paralelo, que incluye un sistema público, se debate en las re-reformas que se inclinan por una integración de ambos sistemas en un modelo mixto. El proyecto de reforma de Colombia está pendiente de debate en el Senado desde 2023 y propone un sistema mixto al estilo «uruguayo», añadiendo un pilar cero o solidario que proporcionaría prestaciones mínimas a cargo del Estado.

La reforma de Chile incorporó elementos de solidaridad que mutaron el sistema sustitutivo original en uno descrito como *integrado*, en el sentido de que logra articular las contribuciones contributivas y las financiadas con fondos públicos a través del Sistema de Pensiones Solidarias y, en particular, a través de la Contribución Solidaria a las Pensiones (Arenas de Mesa, 2019; CEPAL, 2018).

También se están considerando reformas en la República Dominicana y Panamá, pero aún no se han materializado.

Hoy, 40 años después del inicio de la privatización de las pensiones en Chile, nueve países mantienen sus sistemas públicos de reparto sin capitalización privada: Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela[22] . Por supuesto, el repaso de los problemas que enfrentan los sistemas de capitalización de gestión privada no implica que los sistemas públicos de reparto o de capitalización parcial colectiva (en algunos sistemas públicos) de América Latina no enfrenten problemas, algunos de los cuales son similares a los señalados para los sistemas privatizados[23] .

Como se mencionó anteriormente, los procesos de reforma en las primeras décadas de este siglo se orientaron hacia una mayor inclusión, ampliando la cobertura de los sistemas más allá de los trabajadores afiliados.

Los sistemas contributivos vigentes en la primera mitad del siglo pasado, en regímenes de capitalización colectiva, mutaron a sistemas de reparto o variantes similares en las décadas de 1950 y 1960.

Tras la capitalización en la década de 1990, y en el siglo XXI, se promovió un intenso proceso de aumento de la cobertura, sin precedentes en cuanto a la velocidad e intensidad de su expansión. En los primeros 15 años, alrededor de 20 países de la región introdujeron reformas inclusivas que buscaban ampliar la cobertura de las personas mayores.

Y lo hicieron con relativo éxito, ya que la cobertura media ponderada de América Latina aumentó del 51,5 % en 2000 al 76,2 % en 2017.

Como conclusión del proceso de reforma en la región, se pueden destacar algunas tendencias:

a. un aumento del papel del Estado y una disminución del papel de los gestores de fondos privados (AFP);

b. una tendencia hacia la transformación del sistema sustitutivo privado en un sistema mixto con un componente público de reparto.

Las reformas de los sistemas públicos y privados se han caracterizado por una nueva tendencia regional hacia la incorporación de algún componente universal en los sistemas contributivos. Las respuestas se han combinado con una fuerte presencia del Estado (contributiva y no contributiva).

Bibliografía

AIOS (Asociación Internacional de Supervisores de Fondos de Pensiones) (2000 a 2021),
AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social) (2021), Prioridades para la seguridad social: tendencias, retos y soluciones, Ginebra.
Altamirano, Á. et al. (2018), Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe, Washington D.C., BID.
Arenas de Mesa, A. (2021), «Los sistemas de pensiones en América Latina: desafíos presentes y futuros para su reforma y sostenibilidad»,
Arenas de Mesa, A, (2020), «Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del Covid-19», Serie Macroeconomía del Desarrollo N°212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Arenas de Mesa, A. (2019), Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina, Libros de la CEPAL, N.º 159, (LC/PUB. 2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Barr, N. (2021), «¿Qué se ha aprendido sobre las pensiones desde 2020?» en Reforma de los Sistemas de Pensiones, Lima, ONP.
Barr, N. y P. Diamond (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Oxford University Press.
Bertranou, F. (2021), «El futuro de la seguridad social en la pandemia: retrocesos, continuidades y oportunidades en una región persistentemente desigual», Law School Journal, pp. 1-25.
Bertranou, F., P. Casalí y O. Cetrángolo (2019), «¿A medio camino entre Bismark y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema de pensiones argentino», OIT Cono Sur.
Bertranou, F. y G. Montt (2022), «Solidaridad y sistemas mixtos de pensiones: aclarando un debate consensuado en Chile», Nota técnica de la OIT,
Bertranou, F. et al. (2018), «Argentina», en I. Ortiz et al., *Revertir las privatizaciones de las pensiones: reconstruir los sistemas públicos de pensiones en Europa Oriental y América Latina*, Ginebra, OIT, pp. 89-112.
Durán, F. (2021), «Tendencias mundiales en las reformas de las pensiones y el modelo de pensiones multipilar de la OIT», Foro Virtual de la CCSS «Evaluación de 40 años de privatización de las pensiones en América Latina y tendencias en las nuevas reformas», OIT, marzo.
Grushka, C. (2016), «Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050», Universidad de Buenos Aires, Informe técnico.
García Rapp, J. (2019). Consideraciones sobre la jubilación y la reforma de las pensiones. Temas de Derecho laboral y de la Seguridad Social, Erreius. Buenos Aires.
García Rapp, J. (2020). *Reformas en los sistemas de pensiones. Suplemento Seguridad Social*, Eldial.com. Buenos Aires.
García Rapp, Jorge (2023). «Las AFJP, Reformas y reversiones en la región». En la p. 515 de «Um seculo de historia Previdencia Social». Instituto Brasileiro de Direito Previdenciario. Editora ALTERIDADE. Curitiba. Curitiba. Brasil.
Giudice, S., Peluffo y Otero, N. (2022). *Sistemas de pensiones en América Latina. Aportes para el debate de los trabajadores*. Montevideo. Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung. ISBN 978-9915-9431-7-6
Melinsky, Pellegrini y Asociados (2015), *Estudios Matemáticos Actuariales del Sistema Integral de Pensiones en Bolivia,* Buenos Aires, 15 de junio.
Mesa-Lago, C. (2022) «Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política», serie Políticas Sociales, n.º 242 LC/TS.2022/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Mesa-Lago, C. (2020), *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020) promesas y realidades*, Ciudad de México, Friedrich Ebert Stiftung.
Mesa-Lago, C. (2018), «Reversing Pension Privatization in Bolivia», en Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America, I. Ortiz y otros, eds., Ginebra, OIT, Departamento de Protección Social, pp. 113-154.
Mesa-Lago, C. y F. Bertranou (2016), «Pensions Reforms in Chile and Social Security Principles, 1981-2015», International Social Security Review, 69: 1, pp. 25-45.

Mesa-Lago, C. y A. Bonadona (2021), «Los principios de la seguridad social y las promesas incumplidas por la capitalización individual en América Latina: comentarios sobre el sistema boliviano», La Paz, Friedrich Ebert Stiftung, noviembre.
Nicoliello, Ariel (2023) «El principio contributivo y su reforzamiento en la reforma previsional uruguaya» . Pag.503 en «Um seculo de historia Previdencia Social». Instituto Brasileiro de Direito Previdenciario. Editora ALTERIDADE. Curitiba. Curitiba. Brasil.
OIT (2019) *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstrucción de los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. ESS ─ Documento de trabajo n.º 63. Departamento de Protección Social. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Primera edición, 2019.
Rodríguez Azcúe, Álvaro (2023) «Sistema Previsional Uruguayo. 127 años de experiencia». Pág. 485 en «Um século de história da Previdência Social». Instituto Brasileiro de Direito Previdenciario. Editora ALTERIDADE. Curitiba. Curitiba. Brasil.
Rofman, R. (2021), *Los regímenes previsionales de excepción en Argentina*, Buenos Aires, CIPPEC Documento de Políticas Públicas n.º 230, mayo.

Notas

[1] El punto de partida de los sistemas: en Argentina, el primer fondo de pensiones en 1904; en Brasil, la primera ley de pensiones «Eloy Chaves» en 1923, y en Uruguay, la ley «Ciganda», que creó el primer fondo de pensiones en 1896.

[2] Una reforma estructural transforma radicalmente el sistema (de público a total o parcialmente privado), mientras que una reforma paramétrica mantiene el sistema público, pero con cambios en sus parámetros para hacerlo más sostenible desde el punto de vista financiero y actuarial, por ejemplo, aumentando la edad de jubilación, cambiando la fórmula de cálculo de las pensiones, ajustando las prestaciones o combinando todas estas medidas. Mesa-Lago, C. «Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política», serie Políticas Sociales, n.º 242 LC/TS.2022/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

[3] *Revertir la privatización de las pensiones: reconstruir los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. ESS ─ Documento de trabajo n.º 63. Departamento de Protección Social. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Primera edición, 2019.

[4] García Rapp, J. (2020). «Las reformas de los sistemas de pensiones». Suplemento Seguridad Social, Eldial.com. Buenos Aires.

[5] Arenas de Mesa, A. «Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina». Libros de la CEPAL, n.º 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, (CEPAL), 2019.

[6] Mesa-Lago, C. «Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política», serie Políticas Sociales, n.º 242 LC/TS.2022/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

[7] El sistema de pensiones de Suecia es el único caso de un país desarrollado con cuentas individuales como primer pilar: sin embargo, el sistema sigue siendo de gestión pública, aunque hay empresas privadas que participan en la inversión de los activos.

[8] «La reversión de la privatización de las pensiones: reconstrucción de los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina». Citado.

[9] Mesa-Lago, C. (2022) , citado

[10] tal y como se establece en el Convenio sobre la seguridad social (normas mínimas), 1952 (núm. 102) 9 y el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), que establecen una tasa de sustitución de al menos el 40 % (Convenio núm. 102 de la OIT) o el 45 % (Convenio núm. 128) 10 del salario de referencia tras 30 años de cotización o empleo (recuadro 2).

[11] «La reversión de la privatización de las pensiones: reconstrucción de los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa del Este y América Latina». Citado.

[12] Mesa-Lago C. (2022) , citado

[13] Mesa-Lago. C. (2022) citado

[14] ROFMAN, Rafael. Apella, Ignacio. «Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina». Banco Mundial. Bs. As. 2013. p. 9

[15] Holzmann, R y R. Hinz. «Old Age Income Support in the 21st Century», Banco Mundial, Washington. DC. 2005.

[16] CEPAL «La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad, Informe para el trigésimo primer período de sesiones», CEPAL, Montevideo. 2006.

[17] OIT. «Mínimo de protección social para una globalización justa e inclusiva». OIT, Ginebra. 2011

[18] BID «Mejores pensiones, mejores empleos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe». BID. Washington DC. 2013.

[19] Ley 24.476, DNU 1454/05 y Ley 26.970.

[20] ARENAS de MESA, A. citado.

[21] Mesa-Lago, C. (2022) «Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política», citado.

[22] Haití también tiene un sistema público de pensiones de reparto.

[23] García Rapp, J. (2019). «Consideraciones acerca de la reforma en jubilaciones y pensiones». *Revista Temas de Derecho laboral y de la Seguridad Social*, Erreius. Buenos Aires.