



TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

# Conclusiones y recomendaciones de la evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina: Promesas y realidades.

→ El texto evalúa los sistemas de capitalización individual de pensiones, en base a estadísticas fidedignas y literatura relevante del tema.

→ Reúne las evidencias y el desempeño de los sistemas privados de pensiones en nueve países de América Latina.

→ A partir de las conclusiones del análisis, presenta una serie de recomendaciones.

Carmelo Mesa-Lago  
Diciembre 2020



Este documento es básicamente un resumen de los capítulos de la introducción, conclusiones y recomendaciones del estudio completo de Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020). Se puede acceder a la monografía completa en la biblioteca online de la Fundación Friedrich Ebert ([library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17283.pdf](https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17283.pdf)).



# INTRODUCCIÓN

La polémica sobre los sistemas de capitalización individual de pensiones con administración privada lleva ya más de tres decenios, pero sus antecedentes son más antiguos. Las ideas neoliberales de Milton Friedman Premio Nobel de Economía y fundador de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago eran antagónicas al Keynesianismo que había predominado en la política económica de las naciones desde la Gran Depresión. En su libro más influyente fuera de la academia, *Capitalismo y Libertad* (1962), Friedman popularizó la noción del papel fundamental del mercado (el Estado debe abstenerse de intervenir en la economía salvo cuando sea absolutamente necesario; el mercado genera los mejores resultados y el Estado los peores fracasos), base de las políticas públicas de privatización y desregulación. Como asesor de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Ronald Reagan en los Estados Unidos, sus ideas tuvieron fuerte apoyo en esos países y se expandieron al mundo. Un grupo de estudiantes en Chicago, varios de ellos chilenos, fueron discípulos de Friedman y por ello se les llamó los “Chicago Boys”; ellos jugaron un rol crucial en las políticas pinochetistas. El llamado Consenso de Washington auspició las políticas neoliberales del ajuste estructural en América Latina y estas fueron implementadas por el FMI y el Banco Mundial (Williamson, 1990).

En el decenio de los 80, el FMI y el Banco Mundial—en adelante abreviado como BM—comenzaron a condicionar los préstamos de ajuste estructural a la reforma de las pensiones (por ejemplo, en Costa Rica y Uruguay), convirtiéndose en poderosos actores externos en varios países latinoamericanos que estaban fuertemente endeudados. En 1994, el BM (1994), liderado por la funcionaria Estelle James, publicó un informe sobre los problemas de los sistemas públicos de pensiones en el mundo, agravados por el envejecimiento, con recomendaciones de política encaminadas hacia sistemas multipilares que condujeron a la privatización.<sup>1</sup> Ese mismo año publiqué mi primer libro comparando las reformas estructurales de pensiones en América Latina examinando sus supuestos y, entre 1996 y 2000, otros cinco trabajos en los cuales contrastaba la posición de los organismos internacionales en el debate—BM-FMI versus OIT-CEPAL—, comparaba las características

de los sistemas privados de pensiones en la región, identificaba sus fallas, evaluaba su desempeño, y medía el alto costo de la transición y de la carga fiscal (Mesa-Lago, 1994, 1996, 1998a, 1998b, 2000a).

En 2001 Peter Orszag y Joseph E. Stiglitz (2001)—el segundo recibió ese año el Premio Nobel de Economía—señalaron diez “mitos” en la discusión pública sobre las bondades de la privatización, los cuales “no habían sido validados ni en la teoría ni en la práctica”; frente a dichos mitos ellos elaboraron una serie de hipótesis teóricas que los descalificaban (p. 18, 42). Casi al mismo tiempo, el experto en previsión social del London School of Economics Nicholas Barr (2000), en un documento del FMI analizó “mitos, verdades y opciones de política” en las reformas de pensiones. En 2001 el BM imprimió un volumen que reproducía el ensayo citado de Orszag y Stiglitz, seguido de una crítica de varios funcionarios del Banco (incluyendo a James) y expertos favorables a la privatización, solo Peter Diamond—que recibió el Premio Nobel en Economía en 2010—disintió de la mayoría y apoyó la posición de Orszag-Stiglitz (Holzmann et al., 2001). En vista a la creciente polémica, publiqué un trabajo en el cual comprobé las hipótesis de Orszag-Stiglitz con estadísticas de los sistemas previsionales privados latinoamericanos (Mesa-Lago, 2002). Posteriormente la CEPAL sacó mi monografía sobre las reformas estructurales de pensiones, probando que las mismas contradecían varios principios de la seguridad social desarrollados por la OIT (Mesa-Lago, 2004); la versión inglesa actualizada y ampliada se publicó más tarde (Mesa-Lago, 2008). En 2005, dos funcionarios del BM y uno de OECD editaron un libro en que reconocían varias de las críticas (incluyendo las mías) que se habían hecho sobre el sistema privado de pensiones en América Latina (Gill, Packard y Yermo, 2005); fui el primero en reseñar este libro (Mesa-Lago, 2005a) e invitado por sus autores para comentarlo en su presentación en Bogotá; sin embargo, la dirección del BM decidió no publicar la versión del libro en español. Al cumplirse 30 años de las reformas, evalué las mismas con estadísticas comparativas de los nueve países (Mesa-Lago, 2009).

Entre 2008 y 2010, tres países latinoamericanos que habían privatizado sus sistemas (Chile, Argentina y Bolivia, por ese orden), así como varios países de Europa Oriental, implementaron “re-reformas,” y realicé la primera comparación

1 Aunque el BM intentó aplicar el modelo chileno y lo consiguió en varios países, otros se resistieron e introdujeron variantes como se explicará después.

de las mismas y de sus efectos (Mesa-Lago, 2012). La OIT publicó en 2018 un libro sobre la reversión de las privatizaciones previsionales en el mundo al cual contribuí con el caso de Bolivia (Ortiz et al., 2017). En mayo de 2019, el presidente de la Organización Internacional de Empleadores (IOE) envió una carta a Guy Rider, Director General de la OIT, criticando dicho libro como tendencioso,<sup>2</sup> y acusando a sus autores (de la División de Protección Social) por exponer opiniones personales; además, solicitó que el libro no fuese usado como base para ningún tipo de actividad de asistencia técnica de la OIT en materia de pensiones. El director Rider respondió a dicha carta afirmando que, consistentemente, la OIT ha mantenido que las cuentas individuales no se corresponden con los principios y el modelo de seguridad social establecido por las normas de la OIT y que solo pueden ofrecerse como un mecanismo de protección complementaria y que en ningún caso deben reemplazar los sistemas públicos de seguridad social. En la Conferencia Internacional del Trabajo de 2019, varios empleadores representantes de sus países reiteraron su censura al libro y a sus autores.

La FIAP (2020b) acaba de publicar un volumen crítico al citado libro de la OIT (concentrándose en Europa Central y del Este y, en menor medida en la Argentina, más media página dedicada a Bolivia y una página al Ecuador, Nicaragua y Venezuela); lo conseguí cuando la monografía que es la base de esta versión resumida estaba virtualmente terminada; el propósito, por tanto, no es responder a dicho volumen, algo que corresponde a la OIT. No obstante, haré comentarios sobre algunos puntos importantes del volumen de FIAP, el cual no refuta directamente ninguno de los principales capítulos sobre América Latina tratados por los autores del libro de la OIT, incluso omite referencia alguna a ellos.

En el contexto de esta polémica y al cumplirse en 2020 cuatro décadas de la primera reforma estructural de pensiones en Chile, escribí la monografía con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert con la cual he trabajado como consultor en América Latina desde 1994. En ella integro, amplío, profundizo y actualizo toda mi obra anterior sobre el tema por casi 30 años, a par de revisar la principal bibliografía existente, y evalúo las promesas de la privatización en los aspectos fundamentales de la seguridad social, con estadísticas fidedignas sobre el tema y literatura académica relevante. Acometo esta difícil tarea en un tema tan polarizado, con sumo respeto a las opiniones diversas a la mía y un esfuerzo en mantener la objetividad académica, con la esperanza de que esta monografía estimule una profundización del debate de manera profesional y que sirva a otras naciones en el mundo que están contemplando o pudieran considerar una reforma de sus sistemas de pensiones, para extraer lecciones de la diversa y rica experiencia latinoamericana.

---

2 En 2020, la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP, 2020d) tildó al libro de "información falsa e ideológica".

## CONCLUSIONES

Un sistema “público” de pensiones se caracteriza por prestación definida (establecida por la ley), financiamiento por reparto (o fondo colectivo parcial) y administración pública, mientras que un sistema “privado” es tipificado por contribución definida (se asume que no cambia en el tiempo), capitalización plena en cuentas individuales y administración privada. Entre 1981 y 2008, once países latinoamericanos la mayoría con patrocinio del BM, implementaron reformas estructurales de pensiones, las cuales cerraron o redujeron substancialmente el sistema público. Por el contrario, una reforma paramétrica mantiene el sistema público, pero con cambios para hacerlo más sostenible financiera y actuarialmente, por ejemplo, aumentando la edad de retiro, cambiando la fórmula de cálculo de la pensión, ajustando las prestaciones o una combinación de esas medidas. Las reformas estructurales reemplazaron total o parcialmente los sistemas públicos por sistemas “privados” (aunque pueden tener un componente público), estos no fueron iguales porque adoptaron tres modelos:

- a) el substitutivo, que cerró el sistema público y lo reemplazó por completo por el privado (Chile, Bolivia, México, El Salvador y R. Dominicana);
- b) el mixto, que mantuvo el sistema público como un pilar y agregó el privado como un segundo pilar (Argentina, Costa Rica, Uruguay y Panamá); y
- c) el paralelo que conservó el sistema público y agregó el sistema privado, los dos compitiendo entre sí (Colombia y Perú) (Mesa-Lago, 2008).

Las reformas estructurales ordenadas por su fecha de entrada en vigor fueron: Chile (1981), Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), República Dominicana (2003) y Panamá (2008).

Los defectos de los sistemas privados latinoamericanos llevaron a cuatro “re-reformas” que han eliminado o cambiado substancialmente el sistema privado. Argentina (2008) y Bolivia (2010) cerraron el sistema/pilar privado y pasaron a todos sus asegurados y fondos al sistema público. Chile (2008, en la primera presidencia de Michelle Bachelet) y El Salvador (2017) mantuvieron el sistema privado; la chilena mejoró la cobertura, solidaridad social, equidad de género y sostenibilidad financiera, mientras que la

salvadoreña transformó el sistema privado en uno mixto con un componente de reparto.<sup>3</sup>

Además, se examinan las propuestas de re-reforma en Colombia y Perú, y se revisan la profunda propuesta de reforma de México y la reforma paramétrica brasileña.

### A. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS PRIVADOS DE PENSIONES

El objetivo central de la monografía es evaluar el desempeño de los nueve sistemas privados de pensiones latinoamericanos en las últimas cuatro décadas, desde que entró en vigor el sistema chileno en 1981 y, especialmente en 1999-2019 (el período de tiempo para el que disponemos de estadísticas comparables en todos los países)<sup>4</sup>, basados en los aspectos más importantes. Estos aspectos se corresponden con los principios fundamentales de la seguridad social aprobados desde 1919 por convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo—OIT—a través de la votación tripartita de representantes de los trabajadores, empleadores y estados en la Conferencia Internacional del Trabajo (ver Mesa-Lago 2008). En cada uno de los aspectos/principios se confrontarán las promesas hechas por los reformadores (o la falta de pronunciamiento en algún principio) con la realidad de estadísticas fidedignas de los nueve países y de casi 200 fuentes bibliográficas.

La evaluación del desempeño de los nueve sistemas de pensiones privadas en los últimos cuatro decenios, basada en los aspectos/principios seleccionados, da los resultados siguientes:

#### 1. Diálogo Social.

Las reformas estructurales, en su mayoría, no fueron precedidas por un diálogo social. Dos de ellas fueron impuestas por regímenes autoritarios sin diálogo social, y otras dos bajo un régimen democrático, pero con considerable

3 Actualmente en América Latina hay once sistemas públicos: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

4 Buena parte de las estadísticas proceden del Boletín Estadístico bianual de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS).

manipulación y virtualmente sin diálogo social; las reformas restantes fueron hechas bajo regímenes democráticos, la mayoría con prolongados y fuertes debates, alguna manipulación y un diálogo social de grado diverso.

## 2. Cobertura.

Para medir la cobertura se decidió utilizar las encuestas de hogares que en todos los países la hacen de manera homogénea basadas en asegurados activos, considerada la forma más precisa. Contrario a la promesa de los reformadores, la cobertura de la Población Económicamente Activa (fuerza laboral) cayó en todos los sistemas privados después de la reforma; después creció, pero en los cinco países socialmente menos desarrollados solo cubre entre 21% y 38% de la PEA (la norma mínima de la OIT establece una cobertura mínima del 50%) y es muy difícil extenderla. Los reformadores no hicieron promesas sobre la cobertura de la población adulta mayor (65 años y más) por pensiones contributivas y no contributivas. Dicha cobertura aumentó en todos los países, mayormente debido a la extensión de las pensiones no contributivas a cargo del Estado; cinco sistemas privados están por debajo de la cobertura adulta promedio de 71% para toda la región que incluye a los sistemas públicos (un sistema privado carece de pensiones no contributivas y en otro su cobertura se ha estancado). El análisis de si el sistema privado ha tenido algún impacto en la cobertura dio resultados negativos, pues no se encontraron diferencias con la cobertura de los sistemas públicos, particularmente respecto a la población adulta mayor; el factor que parece determinar la cobertura es el nivel de desarrollo económico de los países.

Los partidarios de la reforma estructural ahora tratan de justificar la baja cobertura de la PEA argumentando que no es un problema del sistema privado sino de un factor exógeno: la informalidad de la fuerza laboral, aunque pronosticaron que la reforma expandiría la formalización. El análisis de este tema demostró que el diseño de la reforma es un factor en la baja cobertura puesto que el sistema privado ha sido incapaz de enfrentarse al referido obstáculo; por el contrario, el examen de grupos difíciles de incorporar, la mayoría informal (trabajadores autónomos, servicio doméstico, empleados de microempresas y trabajadores agrícolas) indicó que muchos países han desarrollado políticas públicas exitosas para extender la cobertura a dichos grupos, en vez de la inercia de esperar varias generaciones para que se extienda la formalización como única vía de aumentar la cobertura de la PEA.

## 3. Solidaridad Social y Equidad de Género.

Los reformadores no se pronunciaron sobre la solidaridad social ni la equidad de género. El principio de solidaridad social fue reemplazado por el principio de equivalencia: la pensión se basa en el fondo acumulado en la cuenta individual de cada asegurado, así que no hay transferencias entre generaciones, entre grupos de ingreso y entre géneros; si hay mecanismos de solidaridad son externos al sistema privado, a cargo del fisco. Contrario al supuesto neoliberal de

que el Estado debe jugar un papel subsidiario, su rol ha sido fundamental y sin este el sistema privado no podría existir: hace obligatoria la afiliación al sistema, financia el costo de transición del sistema público al privado, establece una entidad pública reguladora y supervisora del sistema privado, introduce o expande las pensiones no contributivas y las financia, hace aportes para mejorar las pensiones contributivas bajas hasta un tope en que cesa dicho aporte, y financia medidas de inclusión en el sistema contributivo para ciertos grupos excluidos. Además, las reformas tuvieron elementos anti solidarios, como la eliminación de la cotización del empleador en Chile y Perú, por lo cual el trabajador hace todas las contribuciones violando la norma mínima de la OIT que no debe aportar más del 50% de la cotización total, también el trabajador paga en la mayoría de los países las comisiones y primas. Las reformas excluyeron del sistema privado a grupos poderosos con esquemas separados que brindan prestaciones generosas y reciben subsidios fiscales, como las fuerzas armadas (en Chile fueron las que implantaron el sistema privado, pero se excluyeron del mismo), funcionarios públicos, congresistas, jueces, maestros etc. que constituyen una carga fiscal pesada. La pensión promedio de las fuerzas armadas chilenas oscila entre 3,2 y 7,3 veces la pensión promedio del sistema privado regular y de la anticipada y, comparadas con la pensión no contributiva, entre 6,4 y 14,6 veces; las pensiones militares son financiadas en 90% por el fisco y toman 0,9% del PIB, mientras que las no contributivas toman 0,7% del PIB; 69% de chilenos se opone a que las fuerzas armadas tengan un sistema distinto al resto de los trabajadores. Por último, en países con cobertura baja, la mayoría de la población no asegurada financia vía impuestos al consumo parte de la cobertura de la minoría asegurada y, en algunos casos, parte de los costos de la transición.

La discriminación por género resulta tanto del mercado de trabajo como del mismo sistema de pensiones. Aunque las desigualdades del género existen en sistemas privados y públicos, los últimos son relativamente más neutrales o positivos, al conceder la pensión mínima con menos años de cotización, basar la fórmula de la pensión en los últimos años de la vida laboral y utilizar tablas de mortalidad unisexo. Los sistemas privados acentúan las desigualdades de género: la mayoría de las reformas incrementaron los años requeridos para obtener una pensión mínima haciendo más difícil para las mujeres recibirla (el promedio de años requeridos es 24,3 en los sistemas privados y 17,6 en los públicos); los aportes son durante toda la vida laboral, y se aplican tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, que generan pensiones inferiores para las mujeres. La cobertura femenina de la PEA logró un ligero incremento entre 2009 y 2018 pero mermó en dos países y, en los cinco menos desarrollados, es inferior al 50% que fija la norma mínima de la OIT. La cobertura de las adultas mayores aumentó más que la de la PEA y no disminuyó en ninguno de los nueve países (pero en dos solo cubre 12% y 17%), ello se debió mayormente a la extensión de las pensiones no contributivas financiadas por el Estado que favorecen a las mujeres. En dos países el Estado compensa a la mujer por el tiempo que dedica a criar a sus hijos.

#### 4. Suficiencia de las Prestaciones.

Los reformadores prometieron que el monto de la pensión privada sería adecuado para mantener el nivel de vida anterior al retiro porque pagaría tasas de remplazo (TR) muy altas, “hasta 70% del salario al final de la vida activa”, y serían superiores a las pensiones del sistema público. Estas promesas son refutadas por cálculos de las TR hechas por el BID para 18 países en América Latina, ocho con sistemas privados y diez con sistemas públicos, los cuales muestran una TR promedio de 64,7% en los públicos y una de 39,8% en los privados. En los países con BD (ya sea puro o el remanente del sistema público cerrado) las TR son superiores a la mínima de 45% recomendada por la OIT, mientras que las TR de cuatro sistemas privados de CD son inferiores a dicho mínimo (incluyendo a Chile con 39%); por otra parte, los tres sistemas mixtos que incluyen un pilar de BD, así como el sistema público en los dos modelos paralelos, superan ampliamente dicho mínimo; sólo las TR de dos sistemas públicos quedan por debajo del referido mínimo, uno de ellos Haití. Estimados similares se obtuvieron por la OECD que incluye a la R. Dominicana (excluida en la comparación del BID) que tiene la TR inferior (23%) entre 19 países en la comparación.

Investigaciones recientes en los sistemas privados ratifican las bajas TR, más aún, prueban que los asegurados confrontarán uno de los dos siguientes problemas: solo entre 27% y 28% de los asegurados en el sistema privado recibirá pensión versus 59% en el sistema público; y solo el 30% de los asegurados en el sistema privado entre 51 y 60 años recibirá una pensión mayor que en el sistema público. El gobierno mexicano ha reconocido que dos promesas de la reforma estructural no se han cumplido: el acceso de los asegurados a una pensión mínima es muy bajo y el monto de la pensión es menor a lo esperado. En Chile, 95% de los afiliados al sistema privado no acumularán el ahorro exigido en las cuentas individuales, aunque trabajen por décadas y tengan un salario adecuado, porque factores externos, como la rentabilidad de los fondos de pensiones y los altibajos del mercado de valores, influyen en el monto de la pensión, haciendo muy difícil alcanzar una superior a US\$389 mensuales; parte de los hombres entre 60 y 65 años recibirá una renta vitalicia de US\$51 mensual o un retiro programado de US\$64, mientras que las mujeres en iguales edades recibirán aún menos.

En parte debido a las bajas TR de los sistemas privados, agravado por la crisis económica causada por la pandemia, un número creciente de países está autorizando la extracción de fondos de las cuentas individuales antes de la jubilación: en Perú se puede extraer 95,5%, a más de 25% para vivienda y 25% a los que tienen un saldo pequeño en sus cuentas individuales, con lo cual virtualmente se ha liquidado el fondo; en otros cuatro países (incluyendo Chile) se puede extraer entre un 10% y el total de los fondos bajo diversas circunstancias.

Una promesa que se ha cumplido es el principio de equivalencia: los sistemas privados reforzaron la relación entre la

contribución y el monto de la pensión. No obstante, esto no logró una TR mínima de 45% y se hizo a costa de sacrificar la solidaridad social y la equidad de género.

#### 5. Administración y Costos Administrativos Razonables.

Los reformadores prometieron que la fuerte competencia entre las administradoras aumentaría la eficiencia y reduciría los costos administrativos, porque los asegurados—teniendo libertad de elección—se afiliarían y trasladarían a las mejores, o sea, aquéllas que cobrasen menores comisiones y pagasen mayores pensiones. La aducida libertad de elección al tiempo de la reforma entre el sistema público y el privado no funcionó o estuvo muy limitada en la gran mayoría de los países: en tres se obligó a todos los asegurados a mudarse, en otros se obligó a todos los entrantes en el mercado de trabajo a afiliarse al sistema privado, también se aumentó la cotización en el sistema público o se crearon incentivos para mudarse al privado, los empleadores decidieron el traslado o pusieron presión sobre sus empleados para que se cambiasen al sistema privado y sólo en Colombia y Perú los asegurados escogieron libremente. La transferencia al sistema privado fue además incitada por promesas de los reformadores que habría mejores pensiones y costos administrativos menores, los cuales ya se ha visto no se han cumplido.

En oposición a las promesas, la competencia no ha funcionado en la mayoría de los países. El número de las administradoras ha mermado notablemente debido a fusiones y cierres; la concentración en las dos mayores ha crecido o se ha estancado en la mayoría y oscila entre 68% y 100% en cinco (hay un duopolio en El Salvador). El porcentaje anual de los afiliados que se traslada de administradora muestra una tendencia declinante y en cinco países oscila entre cero y 1% y en otras dos entre 2% y 3%. El alto costo de la libertad de elección para las administradoras condujo a restricciones en muchos países, reduciendo el número de veces que se puede cambiar, como una vez por año o cada dos años, y fomentando la colusión de la industria. El costo administrativo es alto y generalmente sostenido, dicho costo toma entre 23% y 30% del depósito en cinco países, reduciendo la pensión futura; el gobierno de México ha reconocido que el costo administrativo es superior a las referencias internacionales. La utilidad como porcentaje del patrimonio neto fluctúa entre 20% y 48% en cuatro países y entre 12% y 16% en otros cuatro, dicha utilidad se mantuvo o creció en cuatro países durante la crisis financiera global de 2007-2008. En Chile, los salarios pagados a los ejecutivos ascendieron a US\$26 millones en 2019 mientras que las dietas fueron US\$4 millones, comparados con una pensión de vejez promedio anual de US\$1.323.

Antes de las reformas estructurales, virtualmente todos los sistemas públicos en la región tenían representación tripartita (trabajadores, empleadores y Estado) en la administración de las pensiones. Las reformas transfirieron totalmente la gestión a compañías privadas con ánimo de lucro, sin representación de los trabajadores (con una excepción) los

cuales son los dueños de los fondos. En los sistemas mixtos continúa la participación tripartita en el pilar público de BD, así como también en el sistema paralelo en Colombia, pero no en el pilar/sistema privado. Tampoco hay participación de trabajadores y empleadores en la regulación, administración y supervisión de las supervisoras de fondos privados de pensiones, una función virtualmente exclusiva del Estado, salvo en un país. El asegurado no toma parte en la decisión sobre la inversión de los fondos de pensiones la cual hacen las administradoras privadas. Por el contrario, todos los sistemas públicos de pensiones salvo uno mantienen la representación tripartita, y en tres países hay participación de jubilados y pensionados.

Un aspecto positivo de la reforma es que las administradoras mejoraron la información a los asegurados y redujeron el tiempo del trámite de las pensiones, pero existe una gran falta de conocimiento entre los asegurados que les impide tomar decisiones informadas, por ejemplo, como escoger las administradoras con menos costos administrativos, con los rendimientos más altos y que pagan las mejores pensiones, así como escoger entre los multifondos y opciones de planes de retiro.

## 6. Sostenibilidad Financiera y Actuarial.

Hubo múltiples promesas de los reformadores en los aspectos financieros-económicos del sistema privado: La propiedad de la cuenta individual y la administración privada del sistema serán incentivos para que los asegurados contribuyan puntualmente a sus cuentas individuales y se reduzca la evasión; habrá un crecimiento del fondo general y del capital invertido con altos rendimientos; buena parte de la inversión será en acciones nacionales, y el envejecimiento impactará adversamente a la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas públicos, pero no afectará a los sistemas privados debido a su diseño y capitalización plena. Contrario a la primera promesa, la proporción de afiliados que cotiza disminuyó en todos los países después de alcanzar un cénit; basado en el primer año disponible, también mermó o se estancó salvo en Chile; las caídas peores fueron en El Salvador (42 puntos porcentuales) y en México (28 puntos). Una de las razones de dicho declive es la evasión y morosidad patronal, la cual es ratificada por investigación en cuatro sistemas privados. Confirmando una promesa de la reforma, el capital acumulado en el fondo ha crecido, aunque con notables diferencias entre los países: en Chile y México el capital sobrepasa US\$200.000 millones, pero es menor a US\$12.000 millones en cuatro países, mientras que como porcentaje del PIB es 80% en Chile, pero menos de 25% en siete países; sin embargo, las administradoras controlan un porcentaje muy alto del PIB dándoles gran poder. El ahorro voluntario no ha tenido éxito: en cinco países oscila entre cero y 0,4% del PIB y en otros dos es 2%; sin embargo, en el sistema público del Brasil, los fondos de ahorro voluntarios ascienden a US\$366.756 millones y 20% del PIB, 24 veces la suma acumulada en todos los sistemas privados.

La promesa que la reforma estructural diversificaría la cartera de inversiones no se ha cumplido en la mayoría de los sistemas privados: la concentración en los dos instrumentos mayores oscila entre 80% y 90% en cuatro y entre 62% y 76% en los otros cinco. La mayor inversión es en deuda pública, que fluctúa entre 61% y 82% en cuatro países, esto era típico en los antiguos sistemas públicos y continúa en cuatro privados, porque carecen de un mercado de valores desarrollado con suficientes instrumentos transados. La segunda mayor inversión es en instrumentos extranjeros: 36% a 45% en tres países incluyendo a Chile porque no hay suficientes instrumentos nacionales transados en la bolsa que fue establecida a fines del siglo XIX (es bueno diversificar, pero hasta cierto límite en que el riesgo de volatilidad es muy alto). La inversión en acciones nacionales—que los reformadores pronosticaron serían muy beneficiadas—es cero en cuatro países y oscila entre 6% a 16% en los otros cinco. La rentabilidad bruta real de la inversión fue muy alta entre la creación del sistema y 1999 (debido a la escasez de instrumentos, lo que infló su valor); durante la crisis financiera de 2007 cayó entre 19% y 26% en tres países y entre 2% y 9% en otros cuatro. Con la recuperación entre 2010 y 2019 (la más prolongada en la historia) la rentabilidad creció, pero en dicho período no recuperó la rentabilidad promedio desde la creación a 1999 en cinco países y la había igualado en dos. Es sólo en el año 2019 cuando se excede el promedio inicial en cinco países, pero todavía en El Salvador y Uruguay continuaba siendo inferior. Si se publicase la rentabilidad real neta (restando los gastos de administración), sería aún más baja que la rentabilidad bruta.

El análisis de la sostenibilidad financiera-actuarial desmitifica cuatro argumentos clave aducidos por los reformadores:

- a) La “deuda implícita” de los sistemas de pensiones públicos es definida por el BM, basándose estrictamente en el seguro privado, como el valor presente de todas las futuras prestaciones de los pensionados actuales y futuros, menos el monto de la reserva inicial del sistema, una definición que fue usada para reemplazar los sistemas públicos de pensiones por sistemas privados como la única forma de equilibrarlos a largo plazo; la OIT, basada en el enfoque de finanzas públicas, agrega al final de la frase anterior del BM: “*menos el valor de todas las contribuciones de los asegurados actuales y futuros*”, o sea, a través de reformas paramétricas periódicas, la contribución puede incrementarse o el gasto reducirse para equilibrar el sistema público (por ejemplo aumentado la edad de retiro o modificando la fórmula de la pensión).
- b) La “contribución definida” (CD) es una autoproclamada característica fundamental de los sistemas privados porque, teóricamente, su contribución no hay que incrementarla en el tiempo como en los sistemas públicos de “beneficio definido” (BD), pero actualmente los partidarios de los sistemas privados claman que, para poder mantenerse, los sistemas de CD tendrán que incrementar su contribución, como hacen los sistemas de BD.

- c) Contrario a las alegaciones de los reformadores, el “costo fiscal de la transición” de hacer explícita la deuda implícita que resulta de convertir los sistemas públicos en privados, ha sido considerablemente mayor que el proyectado inicialmente, ha tomado más tiempo que el anticipado y crecerá en los próximos años en la mayoría de los países, generando severos problemas fiscales.
- d) Se aduce que “el envejecimiento hace insostenible a los sistemas públicos, pero no afecta a los privados”, pero ahora los partidarios de los sistemas privados alegan que estos enfrentan el desafío del envejecimiento de la población, al tener que financiar a un número creciente de pensionados, por períodos cada vez más largos, por lo cual hay que incrementar las edades de retiro. No obstante, para mantener el equilibrio, los sistemas públicos deben implementar reformas paramétricas periódicas, sin las cuales dichos sistemas no serían sostenibles a largo plazo frente a la madurez del sistema y el envejecimiento, de forma similar a los sistemas privados.

Un reciente estudio de la CEPAL sobre el gasto de pensiones público respecto al PIB en la región, que incluye a siete de los nueve sistemas privados (así como Argentina), ordena a estos según su sostenibilidad financiera, basado en indicadores como el envejecimiento y la cobertura de pasivos. Utilizando dichos indicadores y agregando otros (generosidad o dureza en las prestaciones—como TR y edades de retiro—, existencia o no de múltiples regímenes especiales generosos, tamaño de la cotización relativo al gasto y defectos del diseño de las reformas estructurales), se analiza la situación de cinco sistemas privados de diversos tipos y se nota si ha habido una reforma paramétrica o no:

Uruguay tiene el gasto de pensiones mayor por ser el país más envejecido, con el sistema más maduro y varios regímenes especiales, alta cobertura y generosidad de las prestaciones (incluyendo muy bajas edades de retiro y una TR de 72%), por lo que, a pesar de la altísima cotización, el pilar público ha experimentado déficit que es financiado por transferencias fiscales; no obstante dicho déficit se redujo entre 1982 y 2016 y se proyecta que continuará disminuyendo hasta 2025 pero después crecerá a 2,5% del PIB en 2065, lo cual es manejable; una comisión estudia medidas para mejorar el equilibrio.

Costa Rica es menos envejecida que Uruguay y su sistema no es tan maduro, tiene sólo un régimen especial (judicatura) y la cobertura es similar, pero la TR es muy superior (90%) y si bien la edad de retiro es cinco años superior a la uruguaya, existe un costoso retiro anticipado con menos edad y años de cotización que ha sido una causa clave del incremento del gasto pensional; por otra parte la cotización es la tercera más baja entre los nueve sistemas; varios estudios actuariales (la mayoría siguiendo el enfoque del BM explicado antes) han proyectado desequilibrio y agotamiento de la reserva a corto plazo; para hacerle frente se han implantado reformas paramétricas:

incremento de la cotización y desvío de ingresos de otra entidad, así como una propuesta para eliminar o reducir substancialmente el retiro anticipado, las que extenderían el equilibrio hasta 2035 (antes de ello hay que hacer otra reforma paramétrica); el régimen especial del poder judicial goza de prestaciones muy generosas y ha sido reformado: incrementando la edad de jubilación, reduciendo la TR, estableciendo un tope a las pensiones y aumentando la cotización.

Panamá se coloca en una posición intermedia entre los nueve países, su nivel de envejecimiento es moderado y el sistema es el menos maduro de los nueve, por otra parte la cobertura es la cuarta más alta, hay múltiples regímenes especiales, la TR es de 88% (mayor que la de Uruguay), las edades de retiro son bajas, el Estado hace un aporte a las cuentas individuales, la cotización es la tercera inferior (menor a la de Costa Rica y la mitad que la de Uruguay) y hay alta evasión y morosidad; el sistema público antiguo se cerró y dejó de recibir cotizaciones pero paga el 99% de las pensiones, por lo cual genera un déficit creciente; en 2003 la OIT recomendó aumentar la cotización total en 4 puntos porcentuales para 2013 lo que se hizo pero había que seguir incrementándola gradualmente otros 10 puntos hasta 2050 lo que no se ha hecho, así que se proyecta que la reserva se agotará en 2024; no hay información sobre los regímenes especiales pero sufren desequilibrio actuarial; a noviembre de 2020 no se había anunciado la necesaria reforma paramétrica.

México tiene un envejecimiento moderado, un sistema que aún no ha madurado, coberturas relativamente bajas, un 64% de los asegurados que no recibirá pensión y una pensión contributiva muy baja, pero hay más de 1.000 regímenes especiales con prestaciones generosas, y el asegurado que estaba afiliado al sistema principal (IMSS) al tiempo del retiro puede escoger entre una pensión basada en la fórmula del sistema público cerrado de BD (TR de 107%) y la pensión resultante de lo acumulado en la cuenta individual de CD (TR de 44%), por lo cual la enorme mayoría escogerá la primera que es insostenible (en 2021 comienza a retirarse la primera cohorte de la reforma); debido a ello, el gasto de pensiones públicas ha crecido 4,8 puntos porcentuales más que el crecimiento del PIB y continuará aumentando. Un proyecto de reforma en el congreso introduce cambios fundamentales que podrían constituir una re-reforma porque mantiene el sistema privado pero mejora la mayoría de los principios de la seguridad social: extiende la cobertura de las pensiones no contributivas y el acceso a la pensión mínima contributiva garantizada por el Estado; expande la solidaridad social porque la contribución del Estado y su cuota social se reasignan para mejorar la pensión mínima de los asegurados de menor ingreso, además aumenta en 8,7 puntos porcentuales la contribución del empleador para incrementar el acceso y el monto de las pensiones; aunque no hay disposiciones específicas sobre género, las medidas anteriores favorecerían a las mujeres a través de las pensiones no contributivas y el aumento de las pensiones más bajas; mejora la suficiencia de las prestaciones con un proyectado incremento de la tasa promedio de reemplazo al

40% aunque es inferior al mínimo de la OIT; reduce la comisión a las administradoras de acuerdo con referencias internacionales, y establece la obligación de CONSAR de enviar informes anuales, así como otro diez años después de la implantación de la reforma; no se ha informado si se ha hecho el necesario estudio actuarial para garantizar la sostenibilidad financiero-actuarial de las nuevas prestaciones en base a los nuevos ingresos y no se especifican partidas presupuestales para financiar dichos gastos. El proyecto reconoce que no se han cumplido dos promesas de la reforma estructural, la falta de acceso a la pensión mínima por la mayoría de los asegurados y un monto de la pensión menor al esperado; además admite que el costo administrativo es superior al nivel internacional, sugiere que el proceso de envejecimiento afecta al sistema privado, y deja implícito que la contribución definida debe aumentarse para mejorar las bajas pensiones.

La R. Dominicana tiene envejecimiento incipiente, el segundo sistema privado más joven, la segunda cobertura inferior de la población adulta mayor (porque no ha implementado el mandato de la reforma estructural de establecer la pensión no contributiva) y nunca emitió el bono de reconocimiento; por otra parte, la edad de retiro del hombre es la más baja entre los nueve países, hay numerosos regímenes especiales que están desequilibrados, una deuda por evasión y morosidad equivalente al 82% del fondo de pensiones en las cuentas individuales, la cotización menor y la rentabilidad real bruta inferior de los nueve países. Una reforma paramétrica en 2020 introdujo medidas insuficientes, concentradas en reducir las comisiones administrativas, pero no aprobó el aumento de la edad y condonó los recargos por la deuda.

## B. EVALUACIÓN DE LAS RE-REFORMAS EN ARGENTINA, BOLIVIA, CHILE Y EL SALVADOR

Las re-reformas en Argentina (2008)<sup>5</sup> y Bolivia (2010)<sup>6</sup> cerraron el pilar/sistema privado y pasaron a todos sus asegurados y fondos al sistema público de reparto, mientras que las re-reformas de Chile (2008) y El Salvador (2017) mantuvieron el sistema privado; la chilena mejoró la cobertura, solidaridad social, equidad de género y sostenibilidad financiera, mientras que la salvadoreña se concentró en reducir el déficit fiscal. Las tres primeras re-reformas mejoraron varias de las fallas de las reformas estructurales, pero no la salvadoreña. Resumimos los resultados de la evaluación:

5 La discusión sobre la re-reforma argentina en FIAP (2020b) tiene menos de cuatro páginas, mientras que el capítulo de la OIT sobre el tema (Bertranou et al., 2018) tiene 23 páginas y su conclusión sobre el riesgo de insostenibilidad del sistema es similar, FIAP ignora ese capítulo.

6 FIAP (2020b) dedica media página a explicar lo que no considera una re-reforma en Bolivia, mientras que mi capítulo en el libro de la OIT (Mesa-Lago, 2018a) dedica 42 páginas al tema, en las que demuestro por qué es una re-reforma, además analizo los cambios en la cobertura, la solidaridad social, la equidad de género, y la administración; el riesgo de insolvencia financiera lo documento en mucho más detalle que lo hace la FIAP, la cual ignora dicho capítulo.

## 1. Diálogo Social.

El más amplio diálogo fue en Chile donde la comisión a cargo del proceso tuvo representación de todos los sectores involucrados y 92% de sus recomendaciones fueron incorporadas a la ley de reforma. El gobierno de Bolivia sostuvo negociaciones y firmó un acuerdo con la federación sindical más importante, pero la federación de empresarios y otros sectores pertinentes no fueron consultados, hubo un amplio debate en la Asamblea Nacional y la ley fue aprobada por la mayoría de dos tercios del gobierno. En Argentina hubo poca discusión pública y escasos debates en el Congreso, la ley fue aprobada rápidamente por la considerable mayoría del gobierno, con el apoyo de las dos mayores federaciones sindicales, la oposición de empleadores y AFJP y sin insumos de expertos, la sociedad civil y otros grupos de interés. El Salvador tuvo el diálogo menor, el gobierno llegó a un acuerdo con otros partidos políticos para generar una propuesta integradora que se aprobó con amplio margen en la Asamblea.

## 2. Cobertura.

El impacto se mide entre los años 2009-10 y 2017-18, salvo para El Salvador en que sólo tenemos 2018. Chile incorporó a los trabajadores autónomos de forma obligatoria pero gradual y los hizo elegibles para otras prestaciones de las que antes carecían; la cobertura contributiva de la PEA creció siete puntos porcentuales, pero hubo una ligera merma de la cobertura de autónomos; la cobertura de la población adulta mayor por pensiones contributivas y no contributivas se expandió en cinco puntos porcentuales por la creación de la pensión básica solidaria (PBS) que cubre al 60% de los hogares más pobres. Bolivia redujo la edad de retiro en cinco años para ambos sexos, así como los años de aportes requeridos, lo cual expandió notablemente el número de jubilados; la cobertura de la PEA creció cinco puntos o se estancó según se usen cifras administrativas o encuestas; la cobertura de los autónomos aumentó un punto, y la de la población adulta mayor por pensiones contributivas y no contributivas (mayormente por las segundas) alcanzó 98% en 2008 debido a la expansión de Renta Dignidad, pero se mantuvo estática después, aun así es la más alta en la región. Argentina aprobó medidas, antes de la re-reforma, para extender la cobertura contributiva permitiendo a los asegurados jubilarse sin cumplir los 30 años de aportes requeridos, también a los autónomos que carecían de documentación completa, pero la cobertura de la PEA se mantuvo estática; la cobertura de los adultos mayores aumentó en seis puntos porcentuales (2007-2009) pero los había perdido en 2018. La re-reforma salvadoreña no tomó medidas, incumpliendo el mandato de la reforma estructural de 1996 de extender la cobertura a grupos difíciles de incorporar; no puede medirse la cobertura porque hay solo un año para la observación, pero las estadísticas muestran que en 2018 ambas coberturas estaban por debajo de cénit alcanzando antes.

## 3. Solidaridad Social y Equidad de Género.

La solidaridad social mejoró en Argentina y Bolivia al cerrar el pilar/sistema privado que carecía de ella y al cambiar a todos los asegurados al sistema público con solidaridad intergeneracional. Además, Argentina extendió el sistema contributivo para grupos de más bajo ingreso y expandió la inclusión social de la población adulta mayor y a las madres respecto a las pensiones no contributivas. Bolivia universalizó y redujo la edad para Renta Dignidad, creó la pensión semi-contributiva, un fondo de solidaridad y una cotización solidaria impuesta al empleador y al asegurado de alto ingreso. La re-reforma chilena infundió solidaridad social en el sistema privado, creando dos prestaciones solidarias financiadas por el Estado: la PBU y el aporte previsional solidario (APS) que complementa la pensión contributiva de los que tienen ingresos bajos y genera efectos progresivos.<sup>7</sup> La re-reforma salvadoreña de 2017 no extendió ni mejoró la pensión no contributiva, pero creó tres nuevas prestaciones para los asegurados que no ganan una pensión regular (el BET, el BEP y el BL) aunque sólo 2% de los asegurados solicitaron estos y el 98% optó por la devolución del saldo; la CGS tuvo como objetivo reducir el déficit fiscal y financia las nuevas y antiguas prestaciones de BD con una cotización de los empleadores y otra de los jubilados; a pesar del adjetivo “Solidaria” la cuenta no ha mejorado este aspecto del sistema. Los regímenes separados continúan (particularmente los de las fuerzas armadas salvo en Costa Rica) y se agregaron algunos en Argentina y Bolivia.

Todas las re-reformas, salvo la salvadoreña, han compensado en parte a las madres aseguradas por el tiempo que dedican a criar a sus hijos: Argentina otorgó una prestación no contributiva si tienen siete o más hijos y carecen de recursos; Bolivia redujo un año de cotización por cada hijo nacido vivo, y Chile concedió un bono por cada hijo nacido vivo que devenga interés anual y se hace efectivo al tiempo de la jubilación (en caso de divorcio, un juez puede ordenar el traslado hasta 50% de los fondos acumulados en cuentas individuales durante el matrimonio de un cónyuge a otro, que generalmente es la mujer). Los tres países han aumentado la participación femenina en pensiones, particularmente por la expansión de las no contributivas donde ahora tienen mayoría. Las tablas de mortalidad diferenciadas por género fueron eliminadas en Argentina, Bolivia y El Salvador, pero continúan en Chile. La re-reforma salvadoreña no introdujo otras medidas para mejorar la equidad de género. En todos los países subsisten brechas de género notables, por ejemplo, la tasa promedio de reemplazo femenina es mucho menor que la masculina y un porcentaje menor de mujeres que hombres podrá jubilarse porque no cuentan con los años de aportes requeridos.

#### 4. Suficiencia de las Prestaciones.

Todas las re-reformas mejoraron las prestaciones, aunque en grado diverso. Argentina aumentó substancialmente el máximo y el promedio de las pensiones contributivas, así como la pensión mínima y la pensión no contributiva, lo cual redujo el porcentaje de los adultos mayores pobres en 25 puntos porcentuales entre 2003 y 2009, pero en 2020, debido a la pandemia y la crisis, la TR promedio general estaba 55 puntos porcentuales por debajo de la canasta básica para las mujeres y 38 puntos para los hombres. Bolivia mantuvo el régimen contributivo con cuentas individuales, pero agregó un régimen semi-contributivo con un subsidio solidario fiscal y otro no contributivo totalmente financiado por el Estado; los beneficiarios de Renta Dignidad casi se duplicaron entre 2007 y 2012 y 83% de ellos carecía de otra pensión; la suma mensual es muy baja, pero es la única fuente de ingresos recibido por la mitad de los pobres. En Chile, el número de beneficiarios de la PBS y el APS se duplicó en 2008-2012 reduciendo en tres puntos la pobreza entre la población adulta mayor; el valor de la PBS es 50% superior a la anterior pensión no contributiva y aumentó los ingresos en un 72% a los que están en el quintil más pobre; la APS también elevó el nivel de las pensiones contributivas, aunque la TR todavía sigue siendo muy baja.<sup>8</sup> Como se ha dicho, El Salvador agregó tres prestaciones nuevas pero estableció un tope de US\$2.000 a la pensión contributiva, máximo que antes no existía; además el depósito en la cuenta individual del asegurado se redujo de 10% a 8% y la diferencia se pasó a la CGS. Tres re-reformas mantuvieron o mejoraron la indexación de las pensiones, pero en El Salvador siguen subordinadas a la discreción del gobierno.

#### 5. Eficiencia y Gastos Administrativos Razonables.

En Argentina y Bolivia con el pase al sistema público, la competencia desapareció. Argentina suprimió todas las comisiones y la prima; la agencia estatal que gestiona el sistema público no puede imponer comisiones, no hay cifras sobre sus gastos administrativos. En Bolivia, las dos AFP continúan cobrando las comisiones, administrando las cuentas individuales, invirtiendo los fondos y pagando las pensiones incluso después que se fundó la Gestora Pública. Chile intentó estimular la competencia con: una licitación bienal que asigna los nuevos ingresantes en la fuerza laboral a la AFP que ofrece la comisión más baja, la cual también se aplica a los afiliados anteriores (pero la mayoría de los asegurados continúa afiliado a las dos AFP mayores aunque cargan las comisiones más altas), la autorización a los bancos para administrar las cuentas individuales, sustitución de la selección de las compañías de seguros comerciales antes hecha por licitación de cada AFP por una licitación colectiva de todas ellas, creación de una nueva AFP, lo que resultó en una merma en la

7 Una ley de 2019 aumentó en 20% los montos de la PBS y APS; un proyecto de ley en el congreso impone una contribución del 6% al empleador para mejorar las pensiones inferiores más un incremento del apoyo fiscal para mejorar las bajas TR de las mujeres y expandir las prestaciones solidarias.

8 Una ley aprobada en 2019 incrementó las prestaciones de la PBS y el APS.

concentración en las dos mayores, y en un aumento en los traslados anuales; además estableció un Fondo de Educación Previsional para educar al pueblo en el sistema de pensiones, y centros para responder consultas públicas y asistir a los asegurados en reclamar prestaciones y tomar decisiones.<sup>9</sup> No se restauró la representación tripartita en ningún país, pero Argentina creó un consejo asesor y Chile una comisión de usuarios que monitorean la re-reforma, ambas sin poder decisorio; El Salvador dispuso que el comité de riesgo y un nuevo comité actuarial (todavía no establecido) tengan, además de los representantes del gobierno, un representante de los trabajadores y uno de los empleadores; la re-reforma salvadoreña no tomó medida alguna para incrementar la competencia entre las dos AFP que mantienen su duopolio.

## 6. Sostenibilidad Financiera-Actuarial.

La cotización se mantuvo sin cambio en Argentina en 21%, la mayor en la región después de Brasil y Uruguay, pero después de 2007 se redujo la del empleador para incrementar el empleo. En Chile siguió en 13,8%, pero la prima para invalidez y sobrevivientes se pasó al empleador y este deberá pagar 6% si se aprueba una ley en el congreso. Bolivia aumentó la cotización total a 17,4% y podría elevarse a 32,7% convirtiéndose en la mayor en la región. El Salvador elevó la cotización a 15% e impuso un aporte a los jubilados y pensionados. En Bolivia el asegurado paga casi tres veces lo aportado por el empleador y en Chile paga el 86% de la contribución total; ambos violan la norma mínima de la OIT que el trabajador no debe pagar más del 50% de la contribución total.

El capital del fondo, entre el año anterior a la re-reforma y 2020 se duplicó en Chile alcanzando US\$215.400 millones en 2019 pero bajó 33% en medio de la crisis en marzo y después se recuperó en septiembre aunque aún estaba 4% por debajo del cenit, respecto al PIB bajó de 80,8% a 72,9%, pero subió a 81,2% respectivamente en el período; en Argentina el fondo aumentó un 48% entre 2008 y 2017 (US\$67.052 millones) pero declinó 44% en 2020, respecto al PIB descendió de 12% a 9%; en Bolivia decreció en 42% (US\$2.886 millones) y respecto al PIB bajó de 28% a 7% y en El Salvador el fondo creció en 17% entre 2017 y 2019 (a US\$11.700 millones) y como porcentaje del PIB aumentó 5 puntos; no hay data para 2020. Solo el asegurado afronta el riesgo de una caída en el valor y la rentabilidad del fondo, aunque un proyecto de ley en Chile devuelve parte de las comisiones al asegurado cuando aquella es negativa.

La inversión más concentrada del fondo se observa en El Salvador, donde el 82% corresponde a deuda pública la cual creció entre 2017 y 2019; por ello tuvo la rentabilidad menor del fondo entre los nueve sistemas privados. En Argentina la inversión en deuda pública aumentó de 63%

a 70% entre 2008 y 2019 y también subió hasta 13% en préstamos a asegurados y beneficiarios (con muy baja rentabilidad), mientras que la inversión en acciones declinó y no la hay en instrumentos extranjeros; no se reporta la rentabilidad bruta real. En Bolivia, 57% de la cartera en 2019 estaba en depósitos bancarios (con tendencia creciente), seguidos de 37% invertido en deuda pública (ambos con una rentabilidad baja), por ello, la rentabilidad bruta real descendió a un promedio anual de 5%. Chile tenía la cartera más diversificada, pero con la mayor concentración en instrumentos extranjeros, 43% en 2019, por ello su rentabilidad real cayó drásticamente en los cinco multifondos entre enero y marzo de 2020 por la crisis económica, aunque se había recuperado parcialmente en septiembre.

La sostenibilidad financiera-actuarial de las re-reformas de Argentina, Bolivia<sup>10</sup> y El Salvador está en riesgo; ninguno de estos países condujo estudios actuariales previos, aunque El Salvador lo hizo en el año posterior a la re-reforma y Bolivia cinco años después.

Argentina tiene un envejecimiento avanzado, un sistema muy maduro (la tasa de activos por un pasivo es 1,3), la quinta cobertura más alta de adultos mayores, prestaciones generosas expandidas por la reforma paramétrica y la re-reforma (TR de 80%, baja edad de retiro de la mujer, reducción de los años de contribución para la jubilación), y centenares de regímenes especiales que sufren desequilibrios (el sistema más fragmentado después de México), por todo ello su cotización es la quinta mayor en la región y su gasto en pensiones es el superior entre los ocho países ordenados por la CEPAL (aumentó de 7% a 11% del PIB en 2000-2017 y duplicó al crecimiento promedio del PIB); antes de la re-reforma, el pilar público sufría un fuerte déficit actuarial financiado por el Estado, pero el traslado de US\$25.500 millones de dicho pilar al sistema público lo eliminó temporalmente, no obstante se proyecta un creciente déficit que tomará 3% del PIB en 2050 (la tasa de cotización debería aumentar en 13 puntos porcentuales para cubrir los egresos); en 2020 una ley de manera optativa agregó cinco años a la edad de jubilación y endureció la fórmula de pensiones pero se necesitan reformas paramétricas más fuertes.

Bolivia tiene un envejecimiento incipiente, un sistema no maduro, una TR de solo 31% (la tercera inferior en la región) y, a pesar de dichas condiciones, su cotización de 15,2% es la octava mayor entre los 20 países latinoamericanos; esto se explica porque su cobertura de pasivos es la mayor en la región, la re-reforma redujo las edades de retiro en cinco años, así como los años de cotización requeridos lo cual indujo un aumento de seis veces en las jubilaciones; por ello su gasto de pensiones de 3,8% del PIB es el séptimo mayor entre 17 países; el estudio actuarial de 2015 proyectó que el balance financiero será negativo en

9 El proyecto de ley en el congreso reduce las comisiones por intermediación a las AFP, prohíbe las comisiones por inversiones en fondos mutuos e impone un tope a las comisiones.

10 El cierre del sistema/pilar privado en Argentina y Bolivia eliminó los costos de transición fiscal, pero las obligaciones de los asegurados trasladados al sistema público deben garantizarse financieramente a largo plazo.

2031 y habría que aumentar la tasa de cotización entre 126% y 931% para restaurar el equilibrio; el fondo solidario arrojaría déficit en 2022; en octubre de 2020 no había un proyecto de reforma paramétrica.

El Salvador tiene envejecimiento moderado, un sistema joven, la tercera cobertura inferior de adultos mayores en la región, y un sólo régimen especial de las fuerzas armadas (pero sufre desequilibrio actuarial); la cotización de 15% es la mayor entre los sistemas privados después de las de Uruguay y Colombia; su gasto de pensiones aumentó de 2,1% a 2,7% del PIB en 2000-2017 y sobrepasó al crecimiento promedio del PIB en 1,5 puntos anuales; la CEPAL ordena a El Salvador entre los tres países inferiores respecto a la presión sobre el sostenimiento; no obstante, las reservas de los dos sistemas públicos cerrados se agotaron en 2000-2002 (el déficit fue financiado por transferencias del sistema privado); el estudio actuarial de 2018 proyectó un pasivo actuarial neto de 66% del PIB (con el enfoque del BM); la re-reforma de 2017 incrementó en dos puntos la contribución pero agregó tres nuevas prestaciones de BD a financiarse por el FGS que se proyecta arrojará déficit creciente a partir de 2027; el comité actuarial estipulado por la re-reforma no se había establecido en octubre de 2020.

Chile tiene un envejecimiento avanzado, el sistema privado más maduro, la segunda cobertura superior de la población adulta mayor, un sistema de pensiones solidario (aunque solo toma 0,7% del PIB), pero una TR del sistema privado de solo 38%, la cuarta inferior en la región; el gasto de pensiones menguó de 5,7% al 3,1% del PIB en 2000-2017 y se proyecta disminuirá a 2,1% en 2030 (no desaparecerá hasta 2050), el crecimiento anual promedio de dicho gasto fue inferior en 3,7% al crecimiento promedio anual del PIB; por todo ello la CEPAL ordena la presión sobre el sostenimiento como “baja”; los costos de la transición han sido financiados por superávit fiscales anuales, la re-reforma apuntaló la sostenibilidad financiera con la creación de un fondo de reserva que financia las nuevas prestaciones, sometido a revisiones actuariales cada tres años, así como cada cinco años para evaluar los efectos de variables clave sobre las TR y necesidades financieras; el consejo consultivo supervisa la sostenibilidad fiscal y estudia posibles modificaciones requeridas.

El mejor desempeño de las re-reformas se registra en solidaridad social (salvo el mantenimiento de regímenes especiales) y equidad de género, aspectos administrativos (excepto participación social que no se ha restaurado, aunque con una leve mejoría en dos países), suficiencia de las prestaciones (salvo una TR muy baja en Chile) y cobertura (creciente en Chile y Bolivia y estancada en Argentina y El Salvador). El desempeño más débil ha sido en el diálogo social y, particularmente, en la sostenibilidad financiera (en tres países). Todas las re-reformas avanzaron en la mayoría de los principios sociales, pero Argentina, Bolivia y El Salvador enfrentan serios desafíos a largo plazo en la sostenibilidad financiera-actuarial.

## C. PROPUESTAS DE RE-REFORMAS EN COLOMBIA Y PERÚ

Los dos modelos paralelos combinan un sistema privado (RAIS en Colombia y SPP en Perú) y un sistema público (RPM y SNP respectivamente), los cuales compiten entre sí, sin coordinación alguna; en ambos países, la participación del sistema público en el total de asegurados activos ha declinado en el tiempo (más en Colombia que en Perú) y era minoritario en 2020, lo cual significa que el sistema de reparto tiene la mayoría de los pensionados pero una minoría de cotizantes creando fuerte presión al sostenimiento, mayor en Colombia que en Perú.

Colombia tiene un envejecimiento moderado-avanzado, un sistema público maduro, tres regímenes separados generosos y costosos que reciben subsidios fiscales, las edades de retiro más bajas entre los sistemas privados después de las de El Salvador, la TR del sistema público es 73% y sólo 36% del total de asegurados cotiza al sistema público. Frente a estos indicadores de alto costo hay unos pocos que reducen el gasto: la cobertura de adultos mayores es la cuarta más baja entre los nueve sistemas privados y hay nueve países en la región con cobertura mayor, la pensión mínima en dicho sistema no se otorga cuando el asegurado tiene otros ingresos, y la pensión no contributiva no cubre los requerimientos nutricionales de la línea de indigencia y se ha reducido en años recientes. La cotización es la más alta entre los sistemas privados salvo en Uruguay que tiene los mayores costos. Hay un serio problema de inequidad: en el sistema público, el 80% de los subsidios fiscales lo recibe el 20% de la población de mayor ingreso y parte de los afiliados (la mayoría de bajos ingresos) subsidian a los pensionados de mayor ingreso, mientras que en el sistema privado los que no logran cumplir los requisitos para recibir una pensión, subsidian a los pensionados que reciben una pensión de un salario mínimo; el 1% de los más ricos recibe en pensiones tanto como la mitad más pobre de la población. El gasto de pensiones públicas respecto al PIB creció del 1,4% al 4,5% entre 2000 y 2017 y el crecimiento promedio anual de dichas pensiones sobrepasó en 5,2 puntos porcentuales el referido crecimiento del PIB, por ello la CEPAL ordena a Colombia como el cuarto país con mayor presión (“media”) sobre el sostenimiento entre los siete sistemas privados más Argentina. El BID estima que el déficit del sistema público era 3,8% del PIB en 2013 (sus reservas se agotaron en 2003) pero, debido al declive de los afiliados a este sistema, el déficit bajaría a 2,1% en 2025 y 1,7% en 2075, además proyecta que la deuda pensional en 2013-2075 tomará 129% del PIB, mientras que la CEPAL considera que el sistema público no enfrentará problemas financieros hasta 2030 pero después se agudizarán.

Perú tiene un envejecimiento moderado, los adultos mayores conllevan la tercera cobertura inferior entre los sistemas privados, las edades de retiro son las más altas entre dichos sistemas (iguales a las de Costa Rica y México), la TR es de 39%—inferior al el mínimo del 45% de la OIT, la pensión no contributiva es de bajo monto, solo la reciben los que

viven en extrema pobreza y no ha sido ajustada al costo de vida por lo que se ha devaluado, el 60% de los asegurados no tendrá derecho a una pensión por no cumplir con los 20 años de aportes, y una reforma paramétrica hizo cambios para reducir el costo del sistema público; el único elemento que eleva el costo es una docena de regímenes especiales de reparto que son muy costosos y sufren un desequilibrio financiero-actuarial. Por otra parte, el sistema privado adolece de serios problemas, el peor es que los asegurados pueden extraer el 95,5% del saldo de sus cuentas individuales antes de jubilarse, a más de varias otras extracciones que virtualmente están liquidando el fondo. El gasto público de pensiones decreció del 4,7% al 1,6% del PIB entre 2003 y 2017, y su crecimiento promedio anual fue 4,6 puntos menor que el referido crecimiento del PIB; el costo fiscal era solo de 0,2% del PIB en 2017 y se proyecta entre 0,1% y 2% del PIB para 2050; por todo ello la CEPAL ordena al Perú como el país con la menor presión financiera sobre el sostenimiento entre los ocho que investigó.

Ni el primer proyecto de ley peruano ni las propuestas de re-reforma en los dos países han sido sometidos a un estudio actuarial previo; ha habido considerable discusión pública sobre los mismos, salvo sobre el primer proyecto de ley en Perú que fue secreto.

La mayoría de las propuestas en Colombia coincide en recomendar un sistema mixto que integre ambos sistemas (con cuatro pilares): el sistema público se somete a una reforma paramétrica (incluyendo aumento en las bajas edades de jubilación) y se convierte en el pilar básico de reparto, mientras que el sistema privado se transforma en un segundo pilar complementario con varias reformas a las AFP, al tiempo del retiro el asegurado recibe una pensión básica del pilar de reparto y otra adicional del pilar de capitalización (similar a los tres modelos mixtos existentes). Las propuestas también concuerdan en un primer pilar de pensiones no contributivas que debe expandirse, todas establecen una coordinación estrecha entre los diversos pilares y una de ellas, además, la creación de una entidad supervisora independiente que regule y vigile a todo el sistema incluyendo a los regímenes separados. En una de las propuestas se propone la creación de un régimen semi-contributivo de ahorro voluntario especialmente para el sector informal, con un subsidio fiscal que empareje los aportes individuales. Dos propuestas radicales cierran el sistema público, una (de las AFP) entroniza el sistema de capitalización privado como el fundamental o casi único, adicionando como apéndice un reducido elemento público, mientras que la otra elimina la obligación de afiliarse y cotizar a las AFP y la hace voluntaria.

Dos proyectos de ley y varias propuestas en Perú generalmente siguen las pautas de un sistema mixto con varios pilares integrados, pero con adiciones importantes: el primer proyecto de ley, que no cuajó, reemplazaba a las AFP por gestoras exclusivamente encargadas de la inversión de los fondos; una propuesta cambia el modelo de inversión actual hacia otro de ciclo de vida que reduce gradualmente el riesgo de acuerdo con la edad del asegurado; otra

propone determinar una “pensión objetivo” en que se decida de antemano el nivel de solidaridad inter e intra generacional y se informe a los asegurados cuál será su pensión al tiempo del retiro. Todas refuerzan el papel del Estado, tres señalan las fallas de las AFP y el proyecto de ley actual crea un ente público a cargo del sistema integrado y de sus componentes esenciales. Además, las propuestas peruanas o bien eliminan las vigentes extracciones de los fondos o sugieren alternativas de como restringirlos o que opciones tomar si no se logran estos objetivos.

Ninguna de las propuestas colombianas o peruanas ha sido implementada; Colombia ha pospuesto la re-reforma varias veces y parece tener pocas probabilidades, mientras en Perú la actual comisión de reforma del congreso está completando un proyecto de ley a presentar a fines de noviembre de 2020.

## **Resumen: Aumento del Rol del Estado y Declive de las AFP.**

Las cuatro re-reformas aumentaron el papel del gobierno vía la transferencia del sistema privado al sistema público y/o creación/ampliación de prestaciones financiadas por el Estado, unidas a nuevas entidades gestoras públicas. Las AFP desaparecieron en Argentina, pero continúan en los otros tres países, aunque con mayores restricciones en dos. Argentina creó una Comisión Bicameral en el Congreso que supervisa los fondos del sistema público y su evolución y puede dar recomendaciones, pero no vinculantes; un consejo asesor del fondo público (también sin poder vinculante) y otros organismos públicos ejercen supervisión externa, por lo que no hay una superintendencia autónoma unificada como en Chile. La Gestora Pública en Bolivia es autónoma, aunque bajo la tuición de una entidad gubernativa; las AFP que se suponía desaparecerían, siguen con sus anteriores funciones, la Gestora administra y paga la pensión universal no contributiva; los poderes del Ejecutivo sobre el sistema de pensiones fueron aumentados de forma substancial. Bolivia y Chile cerraron la previa Superintendencia autónoma que vigilaba el sistema/pilar privado y la remplazaron con un nuevo organismo estatal de unidad, naturaleza e independencia diversas. En Chile, en los doce años transcurridos entre 2008 y 2020, se aprecia un movimiento gradual, pero constante, de reducir funciones a las AFP y aumentar el papel del Estado. La nueva Superintendencia de Pensiones chilena, sigue siendo autónoma y unificó su control sobre todo el sistema de pensiones excepto las fuerzas armadas y la policía; además, el Estado financia la PBS y el APS, mejora la solidaridad social y la equidad de género, promueve la competencia y garantiza la solidez financiera del sistema. En el Salvador, por una parte, el rol del Estado como financiador de prestaciones se contrajo, traspasando a trabajadores, empleadores y pensionados la carga financiera de las antiguas prestaciones de BD y las agregadas por la re-reforma; por otra parte, transformó el sistema substitutivo en mixto al introducir un componente de reparto administrado por una agencia estatal.

Las propuestas de re-reforma en Colombia y Perú señalan las fallas de las AFP y refuerzan el rol del Estado. En Perú tres critican a las AFP por ser poco o nada competitivas, con altas utilidades y comisiones, así como que sus inversiones no son apropiadas a los intereses de los asegurados; una traspasa la inversión de las AFP a nuevas gestoras, otra aconseja sacarles la administración de las cuentas individuales, Una tercera recomienda múltiples medidas para mejorarlas y la cuarta y actual reduce sus funciones al componente de riesgo individual y las hace de naturaleza múltiple; la OECD apunta la desconfianza de los asegurados en las AFP. Todas las propuestas fortifican el papel estatal: recomiendan una entidad central recaudadora (en dos casos también administradora de las cuentas individuales y pagadora de las pensiones), establecen un primer pilar público de reparto, expanden las pensiones no contributivas financiadas por el Estado, otorgan subsidios fiscales a los asegurados de bajo ingreso y dos de ellas refuerzan el organismo supervisor público. Las propuestas en Colombia robustecen la Superintendencia Financiera y extienden su ámbito a todas las pensiones o crean una entidad pública independiente encargada de dichas funciones y que rinda cuentas al congreso; expanden la pensión no contributiva financiada por el Estado, eliminan las inequidades del sistema público y del privado, ordenan realizar estudios actuariales independientes que proyecten el costo futuro y se hagan públicos para garantizar la sostenibilidad del sistema, condonan cotizaciones a las madres por cada hijo nacido vivo con financiamiento fiscal, modifican las comisiones de las AFP, terminan la rentabilidad mínima, y eliminan los subsidios fiscales a los regímenes especiales. La propuesta de reforma en México pudiera considerarse una re-reforma, una vez que se analice su aprobación final.

Mi crítica documentada en esta monografía de los sistemas privados de pensiones no implica por defecto que los sistemas públicos de reparto o CPC en América Latina no enfrenten problemas financieros-actuariales. De hecho, dichos problemas se analizan aquí en los sistemas o pilares públicos de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay, además lo he hecho en otras publicaciones en los sistemas públicos restantes, salvo en Haití.

# RECOMENDACIONES

## 1. La necesidad de estadísticas abarcadoras, homologadas, fidedignas y oportunas.

Actualmente hay una seria laguna estadística que es esencial llenar a fin de disponer de la información esencial actualizada para hacer diagnósticos, proponer reformas de cualquier tipo y llevar a cabo estudios actuariales. Hay múltiples entidades internacionales y regionales que compilan información estadística pero esta se publica con largos intervalos de tiempo, no cubre todos los aspectos esenciales, especialmente financieros y hay contradicciones entre ellas. La OIT (2018) publica cada tres años el *Informe Mundial de Protección Social* el cual tiene mucho valor e incluye estadísticas, entre otros programas, de pensiones contributivas y no contributivas, su cobertura legal y efectiva, condiciones de acceso, cotizaciones, monto de las prestaciones, gastos fiscales, etc., pero debido a que abarca a todo el mundo y a todas las prestaciones de seguridad social, la data aparece con varios años de atraso y hay aspectos financieros clave que no cubre, como balance financiero, inversión de los fondos y rentabilidad de los mismos. El BID cuelga Online (SIMS) los resultados homologados de las encuestas de hogares sobre cobertura de pensiones contributivas y no contributivas, relacionadas con una serie de variables importantes; su acceso es libre pero no fácil, requiere un proceso y las cifras de las encuestas usualmente no coinciden con las cifras administrativas. No hay estadísticas sobre otros aspectos de las pensiones, aunque el BID hace estudios de países y comparativos de la región. La AIOS publica semestralmente estadísticas homologadas de cobertura, aspectos administrativos de las AFP, capital acumulado, distribución de la cartera y rentabilidad, estas cifras son útiles y se han usado abundantemente aquí, pero se limitan a los sistemas privados, por lo cual es imposible, por ejemplo, calcular la cobertura total de la PEA en los modelos paralelos y mixtos o qué porcentaje del total asegurado está en el componente de reparto y en el de capitalización, además las cifras de la rentabilidad son brutas (se necesitan las netas), etc. La OECD publica anualmente *Pensions at a Glance (Un Vistazo a las Pensiones)*, con data muy provechosa que varía cada año, pero sólo incluye a tres países latinoamericanos (Brasil, Chile y México), también hace estudios de países. La CEPAL, en su *Anuario Estadístico* incluye unas pocas estadísticas sobre pensiones y un número reciente del *Panorama Social para América Latina y el Caribe 2017* ha sido dedicado a las pensiones y

también publica algunos estudios en sus series monográficas, el más reciente sobre el gasto público de las pensiones usado en esta monografía. La Administración de Seguridad de los EE.UU. en colaboración con la AISS cuelga cada tres años, aproximadamente, *Programas de Seguridad Social a Través del Mundo: Las Américas*, con información legal comparada muy valiosa sobre cobertura, condiciones de acceso, cotizaciones, entidad administradora, etc., pero no estadísticas financieras o de otro tipo. EL BM y el IMF no publican series estadísticas periódicas sobre pensiones latinoamericanas, pero ocasionalmente hacen estudios sobre países específicos.

Sería ideal que estos organismos se pusieran de acuerdo para publicar, al menos anualmente, un boletín estadístico con todos los indicadores claves homologados y actualizados de los 20 sistemas de pensiones latinoamericanos, tanto públicos como privados; esto sería un fructífero experimento de cooperación en un área neutral y de gran importancia para dichas entidades (que tienen a menudo posiciones discordantes) en sus estudios técnicos de país, así como comparativos para la región, y de igual forma para los países.

## 2. Llevar a cabo el diálogo social.

Esta monografía ha documentado como las reformas, cualquiera que sea su naturaleza, a menudo no han sido precedidas de un diálogo social amplio, abierto y transparente, con participación de todos los sectores involucrados. A ese efecto, el gobierno debería designar una comisión independiente de técnicos con representación tripartita (trabajadores, empleadores y gobierno), así como académicos, jubilados y pensionados, y otros grupos relevantes, para que desarrolle un diagnóstico que sea la base para recomendaciones sobre qué tipo de reforma hacer y sus lineamientos fundamentales, los cuales deberían de ser incorporados en el proyecto de ley de reforma. La comisión tendría acceso a todos los documentos y estadísticas generadas por ministerios y entidades autónomas y se financiaría por el presupuesto. Modelos para dicha comisión son la de Costa Rica creada en 1998 para la reforma estructural y en Chile para la re-reforma de 2008 y el intento frustrado de una segunda re-reforma en 2015. Ha sido positiva la participación de algunos técnicos internacionales prestigiosos, ya sea

como miembros de la comisión o para sostener reuniones con la misma a fin de discutir su diagnóstico y sus recomendaciones. La comisión debería llevar a cabo encuestas de opinión y reuniones con federaciones de trabajadores y empleadores para obtener insumos que sean importantes en su labor; también debería solicitar un estudio interno del costo de las reformas propuestas, así como una valuación actuarial *ex post* en que se simulen los resultados y costos de propuestas alternativas y su sostenibilidad a largo plazo. Todos los documentos de la comisión deben ser públicos a los efectos de transparencia y discusión ciudadana. Este procedimiento no solo enriquecería la reforma sino también daría legitimidad a la misma. Debería considerarse la aprobación por un referéndum o plebiscito de las reformas de todo tipo propuestas (como se ha hecho en Uruguay)

### 3. Ampliar la cobertura.

En cinco de los nueve sistemas (Perú, El Salvador, México, Colombia y R. Dominicana—también en Bolivia), la cobertura contributiva de la PEA oscila entre 21% y 38%, menor al 50% recomendado por la OIT; estos países tienen además el sector informal mayor, pero se han identificado prácticas exitosas para expandir la cobertura:

- a) establecer la afiliación legal obligatoria, de manera gradual, comenzando con los trabajadores autónomos profesionales contratados con un ingreso mínimo (como en Costa Rica, Uruguay, Chile, Colombia y el actual proyecto de ley en Perú), a estos seguirían otros autónomos sindicalizados, como taxistas, etc;
- b) la obligatoriedad legal, por sí sola, no necesariamente extendería la cobertura, por lo que se aconseja igualar el porcentaje que pagan los autónomos al de los asalariados y ajustar sus pensiones actuarialmente, u otorgar un subsidio estatal o un aporte solidario como un incentivo (*matching*) a la inscripción y el pago de la cotización a los autónomos de bajo ingreso (como en Costa Rica, Bolivia y Perú—reciente), lo cual tendría menor costo que concederles una pensión no contributiva al final de su vida laboral, otra alternativa es concederles beneficios que se otorgan a los trabajadores asalariados (Chile);
- c) en R. Dominicana hay que implementar el programa contributivo-subsidiado que fue diseñado por la reforma estructural para incorporar a los autónomos;
- d) las empleadas domésticas tienen cobertura obligatoria en la mayoría de los países, pero no se cumple, para lograrlo hay que regular sus condiciones de trabajo, promover su sindicalización y negociación colectiva, fijar una base mínima contributiva, desarrollar la inspección domiciliaria e imponer sanciones a los evasores, especialmente a los empleadores (Uruguay y Costa Rica);
- e) los trabajadores agrícolas asalariados (especialmente en grandes plantaciones) o miembros de cooperativas deben también tener afiliación obligatoria (Uruguay y Costa Rica);
- f) es aconsejable combinar la cobertura de pensiones con la de salud porque la segunda es usualmente más importante para estos grupos que la primera;
- g) diseñar planes *ad hoc* para los trabajadores informales con cotizaciones y prestaciones ajustadas a su capacidad de pago y ajustadas actuarialmente;
- h) otras medidas adicionales para incorporar a los informales son: simplificar los trámites del registro, flexibilizar los períodos de pago, establecer el monotributo (como en Uruguay y Argentina), habilitar oficinas postales, bancos y teléfonos inteligentes para la recaudación de contribuciones y pago de pensiones, enviarles recordatorios mediante mensajes periódicos personalizados (por teléfonos móviles, correos electrónicos y medios similares) con proyecciones de la pensión que recibirán al tiempo del retiro (México);
- i) ofrecerles a los trabajadores familiares no remunerados afiliación voluntaria con incentivos como los citados.

Las pensiones no contributivas han aumentado la cobertura de los adultos mayores, reducido la pobreza, reforzado la solidaridad social y mejorado la equidad de género, con un costo inferior a 1% del PIB, aunque en varios países su monto es muy bajo (Bolivia, México); se recomiendan las políticas siguientes:

- a) los dos países con la cobertura inferior, R. Dominicana con 19% y El Salvador con 14%, deben el primero implantar el régimen subsidiado y el segundo reanudar la extensión que está estancada; estos países podrían argumentar que les es imposible afrontar el costo de la extensión de la cobertura o el incremento del beneficio, pero ellos subsidian a regímenes separados privilegiados y costosos (ver sección 5) y, además, habría que investigar si tienen espacio para incrementar la carga tributaria como porcentaje del PIB, vía impuestos especialmente sobre la renta;
- b) hay que integrar las pensiones contributivas y no contributivas para evitar duplicaciones y fraudes (como se hace en Chile, Costa Rica y Uruguay);
- c) en México hay una gran fragmentación de programas contributivos y no contributivos, si estos fuesen integrados “sería posible aumentar las pensiones netas, ... reducir los costos de administración, ... obtener un ahorro importante de los recursos fiscales y disminuir los incentivos perversos en el mercado laboral” (Azua, et al., 2018: v);
- d) Argentina debería establecer un programa unificado de pensiones no contributivas, con prueba de ingreso y focalizadas en los pobres, así como terminar las pensiones arbitrarias otorgadas por el Congreso;
- e) la base de datos de Renta Dignidad en Bolivia tendría que limpiarse de duplicaciones y beneficiarios fraudulentos, y adoptar medidas efectivas para incluir a los beneficiarios potenciales excluidos debido al idioma, la falta de información sobre los derechos y/o identificación adecuada; y
- f) realizar un estudio en todos los países para medir de forma homologada y comparativa, el impacto de las pensiones no contributivas sobre la pobreza, y su efecto potencial en la formalidad, así como en la afiliación y el pago de cotizaciones al sistema contributivo.

## 4. Expandir la solidaridad social.

La solidaridad social es normalmente externa al sistema privado; se sugieren varias medidas para expandirla:

- a) en Perú restablecer la contribución del empleador (lo hace el proyecto de ley actual) y en Chile aprobar la ley en el congreso que impone una contribución del 6% al empleador;
- b) en Uruguay donde el trabajador paga alrededor de dos tercios de la contribución total (violando la norma mínima de la OIT que no debe pagar más del 50% de la contribución total), corregir esta situación (en Panamá el trabajador paga 68% de la contribución total al programa de pensiones, pero el empleador paga 8% al programa de salud);
- c) otorgar un aporte estatal solidario para mejorar las pensiones contributivas bajas hasta un tope en que cese dicho aporte (como en Argentina, Chile, México—que aumenta dicho aporte en un proyecto en el congreso—y Uruguay);
- d) expandir las pensiones no contributivas que han jugado un papel clave en la extensión de la cobertura de la población adulta mayor;
- e) expandir las pensiones no contributivas ayudaría, además, a reducir las brechas por educación y residencia (urbana y rural), en la cobertura por todas las pensiones de la población adulta mayor, porque dichas brechas son menores en este grupo que en la cobertura contributiva de la PEA debido a que las pensiones no contributivas se pagan a los pobres que están más concentrados entre los que carecen de educación o solo tienen la elemental y entre los residentes rurales; y
- f) eliminar las notorias inequidades en los dos sistemas paralelos de Colombia (como se hace en varias propuestas de reforma).

## 5. Integrar los regímenes especiales privilegiados.

La persistente fragmentación de varios sistemas con condiciones de acceso a los derechos y prestaciones generosas y subsidios fiscales, especialmente el régimen de las fuerzas armadas en todos los países salvo Costa Rica, requieren:

- a) especialmente en los sistemas más fragmentados de Argentina, Bolivia, México y R. Dominicana (en menor grado Panamá), una reforma a fondo que equipare las condiciones y prestaciones de los regímenes separados al sistema general y que sean totalmente financiados por los asegurados sin subsidios fiscales—por cuanto esto probablemente requeriría cotizaciones altísimas, habría que endurecer las condiciones de acceso y reducir las prestaciones;
- b) la exclusión de las fuerzas armadas en Chile, donde ellas impusieron el sistema privado, pero se excluyeron del mismo para preservar su régimen privilegiado, y su costo equivalente al de todas las pensiones no contributivas es particularmente inequitativo y dicho régimen debe ser integrado como reclama la mayoría de la población;

- c) en México deberían de integrarse los dos programas principales para el sector privado y público (este último tiene condiciones mejores que el primero);
- d) el proceso gradual de integración de 19 regímenes separados en Costa Rica y la reciente reforma paramétrica del régimen del poder judicial son buenos ejemplos a seguir.

## 6. Mejorar la equidad de género.

Las discriminaciones generadas por el mercado laboral deben ser enfrentadas en todos los países con acciones adecuadas:

- a) pago de igual salario a mujeres y hombres por el mismo trabajo;
- b) fomento de una mayor participación femenina en la fuerza de trabajo a través de su capacitación;
- c) expansión de las guarderías infantiles públicas y gratuitas o subsidiadas para que la mujer pueda incrementar su participación en la fuerza laboral; y
- d) formalizar los contratos de trabajo a las trabajadoras domésticas.

Para corregir las discriminaciones resultantes del sistema mismo se requieren otras medidas:

- a) expandir la cobertura femenina de la PEA en Perú, El Salvador, México, Colombia y la R. Dominicana donde es menor al 50% prescrito por la norma mínima de la OIT;
- b) establecer el régimen no contributivo en la R. Dominicana y expandir la cobertura de las adultas mayores por dichas pensiones en El Salvador (la cobertura es 12% y 17% respectivamente en esos dos países);
- c) incorporar obligatoriamente a las empleadas domésticas en El Salvador y México,<sup>11</sup> así como ejecutar el mandato legal de cobertura en el resto de los países siguiendo las prácticas exitosas de Uruguay y Costa Rica;
- d) ofrecer afiliación voluntaria a las trabajadoras del hogar (amas de casa);
- e) igualar la edad de jubilación para ambos géneros en Chile, Colombia, El Salvador y Panamá;
- f) reemplazar las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo por tablas unisexo en todos los países (siguiendo el ejemplo de los sistemas públicos como Argentina y Bolivia y del sistema privado en El Salvador);
- g) igualar la prima de invalidez y sobrevivientes para ambos sexos (como en Chile);
- h) compensar a las mujeres por el tiempo que dedican a cuidar a los hijos otorgándoles un año de cotización o un bono por cada hijo nacido vivo (como han hecho Bolivia, Uruguay y Chile y una propuesta de

<sup>11</sup> Los países que no han ratificado el Convenio 2011 de la OIT sobre empleadas domésticas deberían hacerlo.

re-reforma en Colombia),<sup>12</sup> debería considerarse también compensar a la mujer por el cuidado en el hogar de ancianos y discapacitados;

- i) cuando el cónyuge titular de la pensión se divorcia, la mitad del fondo en la cuenta individual debería compararse con el otro cónyuge que usualmente es mujer; y
- j) las medidas recomendadas para la extender la cobertura de los trabajadores autónomos favorecerían a las mujeres porque están sobrerrepresentadas en ese tipo de trabajo.

## 7. Incrementar la suficiencia de las prestaciones.

La TR promedio de los nueve sistemas es 39,8%, muy inferior a la mínima de 45% establecida por la OIT.

- a) La proposición de la FIAP para mejorar las TR es aumentar las cotizaciones, aunque no he visto hasta ahora un estudio actuarial que demuestre que dicho aumento logre la TR mínima; de hecho, la propuesta mexicana de 2020 en el congreso (hasta ahora no respaldada por un estudio actuarial publicado) es de una TR de 40%, o sea, cinco puntos por debajo del 45%. Además, la FIAP: ha apoyado los aportes estatales a las cuentas individuales para mejorar las pensiones contributivas bajas (como en Bolivia, Chile, México y Panamá) o como un incentivo para incorporar a los trabajadores autónomos (como en Costa Rica, o un aporte de la cuenta de solidaridad como en Bolivia); ha solicitado incrementos en las edades de retiro; y ha mostrado su beneplácito con la expansión de las pensiones no contributivas financiadas por el fisco. Por el contrario, la FIAP no ha ofrecido, para aumentar las TR, reducir las altas comisiones, gastos de publicidad, utilidades y remuneraciones de directivos de las AFP, demostrados en esta monografía. O sea, que son bienvenidas las ayudas de los trabajadores, empleadores y el Estado para mejorar las TR, pero sin que las AFP sacrifiquen un ápice. Cualquier solución debe incluir que las AFP cedan en sus beneficios para mejorar las TR, lo demás sería inequitativo.
- b) Los países donde el ajuste de las pensiones contributivas es dejado a la discreción del gobierno (El Salvador, México, Panamá y Perú) deben introducir ajustes al IPC o a los salarios.
- c) R. Dominicana debe emitir el bono de reconocimiento que es un derecho de los que contribuyeron al antiguo sistema público y aumentaría sus pensiones.

## 8. Perfeccionar la administración y reducir sus costos.

Se ha probado que la competencia no funciona en la mayoría de los países (hay un duopolio en El Salvador y Bolivia) y que los costos administrativos son altos y reducen substancialmente el monto de las pensiones futuras (tanto

en el programa de vejez como en las rentas vitalicias); para enfrentar estos problemas se aconseja:

- a) en todos los países establecer administradoras de naturaleza múltiple (privadas, públicas, cooperativas, mixtas), con las mismas reglas para todas, siguiendo el ejemplo de Uruguay donde ha funcionado una pública por muchos años y con éxito (también hay administradoras múltiples en Colombia, Costa Rica, México y R. Dominicana);
- b) hacer licitaciones cada dos años en que la AFP que ofrezca la comisión más baja se lleve los nuevos afiliados (como en Chile y Perú), así como una parte de los que ya están afiliados, y disponer que ninguna AFP pueda superar en 50% la comisión más baja en el mercado;
- c) establecer toques a las comisiones y primas (como en El Salvador y el proyecto mexicano en el congreso que fija el tope de acuerdo con el promedio de cuatro países), así como en los gastos comerciales;
- d) apoyar la comisión sobre la rentabilidad (que ya existe en varios países) para reemplazar a la comisión sobre el salario que no ofrece incentivos a las AFP para mejorar su desempeño;
- e) introducir traslados electrónicos entre las AFP (como en Chile);
- f) conectar a las AFP con el riesgo de volatilidad del mercado de valores creando un fondo con aportes de aquellas cuando haya ganancias en dicho mercado, a fin de devolver comisiones o asistir a los asegurados cuando haya pérdidas o crisis económicas (proyecto de ley en Chile);
- g) imponer medidas estrictas para evitar que altos funcionarios del Estado y entidades autónomas (como las superintendencias de pensiones) acepten puestos en las directivas de las AFP (por ejemplo, inhabilitándolos mientras están en el cargo y por un período de tiempo después de terminarlos);
- h) restringir las ganancias excesivas de las AFP y los pagos desproporcionados a sus gerentes y directivos;
- i) publicar indicadores comparativos del desempeño de las AFP de manera sencilla y entendible en los medios de comunicación a fin de que los asegurados puedan hacer una selección informada;
- j) incrementar la competencia entre las compañías aseguradoras de los riesgos de invalidez y sobrevivencia y asegurar que no hay colusión entre aquellas y las AFP; otra alternativa es retornar la cobertura de dichos riesgos al seguro social, como en Colombia, Costa Rica y México (previa investigación de la eficiencia y costo de ambas alternativas);
- k) estimular la creación de compañías de seguros que ofrezcan rentas vitalicias;
- l) en Bolivia, el nuevo gobierno debería adelantar la fecha para que la Gestora Pública absorba las funciones de las AFP, establecidas en la constitución y las leyes, y
- m) en Chile, el consejo consultivo y la comisión de usuarios deberían evaluar con más precisión el impacto de la re-reforma en las comisiones y primas.

12 En Argentina las madres con muchos hijos y sin recursos tienen derecho a una prestación no contributiva.

## 9. Restaurar la representación social en la administración.

Los trabajadores son los dueños de las cuentas individuales, pero no tienen representación en la administración de las mismas en los sistemas/pilares de capitalización (como existe en los sistemas/pilares públicos) ni en la superintendencia, por lo que se recomienda:

- establecer que los trabajadores tengan representación en el directorio de las AFP y crear un comité de afiliados en cada AFP (como propone una ley ante el congreso de Chile);
- crear consejos consultivos con representación de los trabajadores y empleadores que asesoren a las superintendencias y establecer en estas una unidad de protección de afiliados (propuesta de re-reforma en Colombia);
- en El Salvador implantar el comité actuarial que dispone la ley de re-reforma con representación de los trabajadores y empleadores, además del gobierno; y
- en Bolivia cumplir el mandato constitucional que la Gestora Pública tenga representación de trabajadores, empleadores y el gobierno.

## 10. Mejorar la información y el conocimiento.

Las encuestas demuestran el escaso o nulo conocimiento del sistema de pensiones entre los asegurados y la población, además que los trabajadores no escogen a las administradoras por sus menores comisiones y mayor rentabilidad de sus inversiones sino por efecto de la publicidad y de la labor de vendedores que cobran una comisión por cada afiliado que enrolan; para aliviar estos problemas se aconseja:

- simplificar la información sobre el desempeño de las administradoras y de la superintendencia, que es muy técnica, ajustándola al nivel educativo de la mayoría de los asegurados;
- educar a los asegurados y a la población en general a través de un fondo de educación previsional o un plan estratégico de educación, y la inserción de una asignatura de previsión social en el currículo escolar (respectivamente como en Chile, México, Costa Rica y el proyecto de ley en Perú);
- obligar a las AFP a financiar programas de educación previsional para todos sus asegurados y también ofrecer más información para hacer una mejor selección de los multifondos en siete países y cambiar entre ellos; y
- crear en las superintendencias una unidad para dar ayuda a los asegurados en su selección de multifondos, rentas vitalicias o retiros programados y otras consultas.

## 11. Reforzar el cumplimiento.

En todos los sistemas privados se encontró una tendencia declinante en los afiliados que aportan lo cual, entre otras causas, es debido a evasión y mora, también se documentó este problema y otros de elusión y sub declaración del salario imponible; el incumplimiento contribuye al déficit en los

sistemas/pilares públicos, así como a menor acumulación en las cuentas individuales y el monto de las pensiones; para reducir este problema se recomienda:

- establecer la recaudación centralizada por una entidad estatal en Chile, El Salvador y Panamá donde aún no existe (acaba de recomendarse en El Salvador y en el proyecto de ley en Perú), a fin de lograr economías de escala, simplificar los pagos, cruzar la información del sistema tributario con el de pensiones, y detectar mejor a los patronos incumplidores;
- investigar que parte de la baja y declinante aportación de los afiliados se debe a evasión y mora y que parte a otras causas;
- en los sistemas privados, el trabajador asegurado debe desempeñar un papel más activo en la detección de la mora en el pago de la cotización del empleador verificando el informe periódico enviado por la AFP y ésta notificar sin demora a los trabajadores de dicho retraso—se necesita educación del asegurado para lograr esto;
- cambiar el cálculo del salario de referencia cuando se hace basado en los últimos años de trabajo, porque esto estimula la sub declaración en los años anteriores, así como la sobre declaración en los últimos años para conseguir una pensión mayor (CEPAL, 2018);
- introducir el monotributo que unifica todas las contribuciones e impuestos en un solo pago (como se ha hecho con éxito en Argentina y Uruguay);
- exigir el pago al día de las contribuciones para poder contratar con el Estado, obtener certificados del registro público y recibir incentivos fiscales (como en Costa Rica);
- imponer fuertes sanciones a aquellos que infringen la ley (Costa Rica creó “el delito de seguridad social”) incluyendo penas de prisión que se ejecuten y publicidad en los medios de comunicación de las empresas privadas y entes estatales evasores o morosos;
- fijar las sanciones y multas no en la ley (pues se devalúan con rapidez) sino en porcentajes;
- fortalecer la inspección e introducir incentivos monetarios para la inspección de empresas medianas y pequeñas; y
- crear instancias judiciales especializadas encargadas de conocer los delitos de incumplimiento, a fin de reducir la acumulación de casos y la demora en su solución y, además, crear centros de conciliación laboral para reducir los casos que van a juicio (como establece la reforma laboral de México).

## 12. Diversificar la cartera de inversión.

Para diversificar la cartera de inversiones de las AFP se propone:

- la Superintendencia debe jugar un papel más activo para evitar una excesiva concentración de los fondos invertidos en uno o dos instrumentos—una actitud riesgosa ha sido el incremento sucesivo por la superintendencia de los topes a la inversión extranjera en el Perú;

- b) también fomentar inversiones en nuevos instrumentos como en infraestructura, bonos hipotecarios emitidos y garantizados por bancos especializados (pero no en préstamos personales o inversión directa en la construcción de viviendas que han tenido resultados adversos)<sup>13</sup> y bonos de desarrollo nacional igualmente emitidos y garantizados por bancos para el fomento de la industria, la agricultura, el turismo y la tecnología;
- c) en Costa Rica, Uruguay, R. Dominicana y El Salvador entre 61% y 82% de la inversión está concentrada en deuda pública y es esencial diversificarla;
- d) la re-reforma salvadoreña puso fin a la concentración futura excesiva de la inversión de los fondos de capitalización individual en instrumentos de deuda pública para financiar la transición, pero aun así todavía la mayoría de la inversión está en dichos instrumentos (CIP) con relativamente baja rentabilidad y siguen emitiéndose, lo cual hay que detener o reducir paulatinamente;
- e) los fondos colectivos públicos de Argentina<sup>14</sup> y Bolivia (aquí también el fondo de cuenta individual) necesitan diversificar sus inversiones para reducir la excesiva concentración en deuda pública y depósitos bancarios, respectivamente, los cuales pagan retornos reales bajos o negativos;
- f) una participación moderada en instrumentos extranjeros puede ayudar a la diversificación y a la rentabilidad a largo plazo (varios países prohíben dicha inversión), pero la concentración muy alta en Perú y Chile (algo menos en Colombia) en dichos instrumentos expone a altos riesgos y pérdidas cuando ocurren crisis globales por lo que deben imponerse topes más equilibrados entre el objetivo de incrementar la rentabilidad y el de disminuir el riesgo; y
- g) permitir mayor elección en las estrategias de inversión manteniendo la opción de ciclo de vida predeterminado a fin de proteger a los que se encuentran cerca del retiro para prevenir grandes caídas en los mercados de valores o de renta vitalicia (OECD, 2015; también se propone en re-reformas de Colombia).

### 13. Evaluar la rentabilidad para incrementarla.

La comparación de la rentabilidad es muy difícil en los países, las actuales series son a corto plazo y brutas, algunos países solo publican la rentabilidad nominal y generalmente no hay información asequible sobre la rentabilidad de instrumentos específicos, por todo ello es necesario:

- a) desarrollar series estadísticas históricas homologadas en todos los países sobre la rentabilidad neta real (descontando el costo administrativo y ajustada a la inflación);

13 Sobre este tema y otras recomendaciones sobre inversiones ver la última edición (2020) de la encuesta anual de la OECD sobre inversiones de los fondos de pensiones.

14 En Argentina los fondos transferidos desde las cuentas individuales que se fusionaron con el fondo del sistema público de reparto, deben ser invertidos de acuerdo con normas legales estrictas que maximicen su retorno y minimicen su riesgo.

- b) publicar en todos los países la rentabilidad neta real por instrumento a fin de que los asegurados y la superintendencia puedan juzgar si la inversión está dando resultados adecuados; y
- c) otorgar poder vinculante a las recomendaciones sobre inversiones del consejo de usuarios en Chile y a las del consejo consultivo en Argentina.

### 14. Crear un clima más atractivo para el ahorro voluntario adicional.

Hasta ahora el ahorro adicional voluntario no ha tenido éxito en los nueve sistemas privados, pero sí en Brasil donde hay un sistema público de reparto; a fin de estimular dicho ahorro es conveniente:

- a) diferir el impuesto sobre la renta hasta que se extraigan los fondos adicionales ahorrados;
- b) igualar las comisiones cargadas al ahorro obligatorio y al voluntario;
- c) eliminar barreras como tener cinco años de permanencia en el sistema obligatorio para aportar al voluntario (Perú) o un período de espera para extraer sumas del fondo voluntario (México, que está eliminando esa barrera mediante el proyecto en el congreso);
- d) introducir nuevas técnicas (México) como automatizar las cuentas, expedientes digitales, depósitos electrónicos, mensajes de texto recordatorios quincenales a móviles de ahorristas, campaña en Facebook a los que ya tienen cuentas e informar el saldo, y campaña publicitaria en medios de comunicación y transporte; y
- e) establecer un mecanismo de ahorro voluntario automático preestablecido por descuento de la nómina de asalariados formales con opción de desligue, dedicar parte de la devolución del impuesto sobre la renta al ahorro voluntario y agregar un porcentaje para dicho ahorro a todas las compras con tarjetas de crédito con opción de desligue.

### 15. Restringir la extracción de fondos de las cuentas individuales.

Para paliar el conflicto entre, de una parte, la necesidad urgente y severa que sufren los asegurados debido a la pandemia y la crisis económica y, de otra parte, el peligro de desfondar los sistemas de pensiones cuyo objetivo primordial es garantizar un ingreso mínimo durante la vejez, la invalidez y a los sobrevivientes, se propone:

- a) en Perú, las múltiples extracciones de fondos antes de la jubilación deberían ser revertidas o restringidas para evitar que sean utilizadas en el consumo, como muestra la evidencia, para ello habría que reducir su monto y condicionar las extracciones permitidas a que se devuelvan en un plazo dado después de la pandemia o que se inviertan en micronegocios que asistan en el futuro a los asegurados;
- b) el Estado debería dar ayuda a las personas en estado de necesidad durante la pandemia y la recesión, siguiendo las políticas recomendadas por organismos

- regionales e internacionales como el BID, la CEPAL y la OIT;
- c) para enfrentar el covid-19 y la crisis, diferir los aportes a las AFP, lo que permitiría colocar mayores recursos públicos en gastos de capital, reactivando el empleo;
  - d) los asegurados que tengan fondos suficientes podrían extraer un porcentaje razonable de su cuenta individual para construir una vivienda o hacer el pago principal de una hipoteca, previo examen de la capacidad para honrar estas; y
  - e) la ley debería advertir a los asegurados que retiren los fondos, que no podrán en el futuro recibir pensiones no contributivas y esta disposición se informaría y debería ser aceptada por los que hagan las extracciones.

## 16. Reforzar el equilibrio con estudios actuariales.

La sostenibilidad financiera-actuarial es fundamental para garantizar el cumplimiento de todos los principios clave del sistema de pensiones y se hacen recomendaciones específicas por país.

- a) En Chile seguir cumpliendo con las valuaciones actuariales periódicas estipuladas por la re-reforma de 2008 y asegurar que se asignen los fondos presupuestarios necesarios para el pago de las prestaciones solidarias.
- b) En Costa Rica aprobar a inicios de 2021 la propuesta clave de eliminar o reducir el retiro anticipado (el principal problema que enfrenta el pilar público) y hacer un estudio actuarial para determinar si dicha propuesta y la reforma paramétrica de 2020 harán necesaria otra reforma paramétrica antes de 2035.
- c) En El Salvador escoger los miembros del comité actuarial estipulado por la re-reforma de 2017 a fin de que este recomiende medidas para enfrentar los compromisos a largo plazo, especialmente del déficit de la CGS proyectado a partir de 2027.
- d) En México, la actual propuesta de reforma en el congreso es positiva pero no resolverá el desequilibrio actual (mayormente causado por la opción de escoger entre la fórmula de pensión del sistema de BD cerrado y la que resulte del fondo acumulado en la cuenta individual), además el proyectado aumento de la TR promedio de 30% a 40% debería ser validado por un estudio actuarial (si ya se ha hecho, debería hacerse público).<sup>15</sup>
- e) En Panamá es fundamental hacer de inmediato una valuación actuarial debido a los severos desequilibrios financieros y actuariales que existen.
- f) En R. Dominicana la modesta reforma paramétrica de 2020 no es suficiente para restaurar el equilibrio en el sistema general (no aumentó las bajas edades de retiro, lo cual era esencial) por lo cual hay que hacer estudios actuariales que determinen las medidas necesarias para lograr dicho objetivo, así como en los múltiples regímenes especiales que sufren desequilibrio.

15 Para incrementar los ingresos en México, se propone traspasar todo o parte del 5% que se cotiza al fondo de vivienda al programa de pensiones.

- g) En Uruguay, la comisión de reforma recién nombrada debe contar con una valuación actuarial de sus propuestas uno de los cambios más debatidos será el aumento de la muy baja edad de retiro.<sup>16</sup>

Respecto a las re-reformas, Argentina no hizo una valuación actuarial previa, que se sepa no ha realizado una después y la reforma paramétrica de 2017 es probablemente insuficiente, mientras que Bolivia hizo un estudio actuarial en 2015 que detectó problemas de sostenibilidad (proyectó que el fondo solidario arrojará déficit a partir de 2022 y el balance financiero alrededor de 2031) y han pasado cinco años desde entonces, por ello ambos países (y El Salvador) deben llevar a cabo un estudio actuarial, preferiblemente por un organismo especializado internacional, a fin de evaluar los resultados de las re-reformas y proyectar el equilibrio de sus sistemas públicos a largo plazo. Las propuestas de re-reformas en Colombia y Perú, que en su mayoría proponen un modelo mixto, deben ser sometidas a una valuación actuarial previa. Los regímenes especiales en todos los países requieren estudios actuariales urgentes con el fin de integrarlos y restablecer el equilibrio.

## 17. Unificar, ampliar el ámbito e independizar la supervisora.

Una supervisora unificada, con independencia real y poder reforzado es esencial para los sistemas privados y públicos.

- a) En Chile, la Superintendencia de Pensiones que regula y supervisa todas las pensiones debería incluir a las fuerzas armadas;
- b) también hay una sola superintendencia en Costa Rica (en R. Dominicana con menos poder), el resto de los países debería seguir dicho ejemplo e implantar una superintendencia unificada (sin excluir régimen alguno), realmente independiente y especializada en pensiones (en Colombia sería aconsejable que se separara de la Superintendencia Financiera y en Perú de la Superintendencia de Banca y Seguros);
- c) en Argentina, el fondo público (FGS) debería ser convertido en una institución autónoma, no administrada por ANSES sino por un cuerpo técnico colectivo y sin intervención del gobierno, mientras que las recomendaciones de la comisión del congreso deberían ser vinculantes; y
- d) en Bolivia, la agencia supervisora no debería estar bajo la “tuición” de un ministerio y ser claramente independiente del poder ejecutivo;
- e) la CONSAR en México debería extender su supervisión a todos los regímenes separados con condiciones de acceso y prestaciones muy generosas, subsidiadas por el fisco.

16 El presidente de la actual comisión para reformar las pensiones, propone un incremento de 60 a 65 años, de forma gradual y protegiendo del aumento a los que están próximos a jubilarse, después que se alcancen los 65 habría indexación automática a la esperanza de vida (Saldáin, 2020).

## 18. ¿Qué modelo para la reforma?

En esta monografía he sostenido de forma sistemática que cualquier tipo de reforma debe ser adaptada a las peculiaridades de cada país, porque se ha probado que un modelo de reforma para todos los países no funciona, como se demostró en la copia del modelo chileno substitutivo en Bolivia y El Salvador, los cuales carecían de las condiciones esenciales que tenía Chile en el mercado laboral, en el mercado de capitales, etc. Sería por tanto una contradicción flagrante, recomendar aquí un solo modelo de re-reforma. Como pautas, primero, recomiendo una serie de requisitos que deben ser cumplidos por cualquier tipo de reforma; segundo, ofrezco algunas observaciones generales derivadas de esta monografía y, tercero, delinearé tres modelos alternativos (que se dan como ejemplo y no son exhaustivos), que los países podrían considerar.

### A. REQUISITOS OBLIGATORIOS A CUMPLIR POR CUALQUIER TIPO DE REFORMA:

- Ser precedida de un amplio diálogo social con participación de los sectores involucrados, a fin de maximizar el consenso y la legitimidad de la reforma, así como de una campaña educativa pública que explique a la ciudadanía los problemas envueltos y la necesidad de soluciones con alternativas; es aconsejable efectuar un plebiscito o referéndum para consultar a la ciudadanía sobre la reforma.
- Realizar estudios actuariales por organismos internacionales especializados o compañías privadas de reputación intachable, dichos estudios tendrían conclusiones concretas en un lenguaje entendible, así como recomendaciones igualmente precisas e inteligibles, y han de ser publicados y difundidos con absoluta transparencia.
- Efectuar un diagnóstico técnico profundo y diseñar la reforma cuidadosamente teniendo en cuenta las peculiaridades de cada país, dicho diagnóstico debe ser igualmente publicado y discutido.
- Perseguir como objetivo principal la mejora de todos los principios de la seguridad social incluyendo la sostenibilidad a largo plazo; metas como reducir el déficit fiscal, medidas para aumentar la acumulación del capital y desarrollar el mercado de valores son loables, pero deberían estar supeditadas a los principios fundamentales de la seguridad social.
- Establecer un mecanismo por una entidad independiente, con participación de los sectores involucrados, para monitorear la implantación y seguimiento de la reforma, con informes anuales y evaluaciones cada cinco años sobre sus resultados.

### B. OBSERVACIONES GENERALES:

- La reforma estructural fue vendida como una panacea por partidarios de los países y organizaciones financieras internacionales; hay que tener cautela de presentar también la re-reforma o el sistema público de reparto como panaceas, sin las cautelas necesarias.

- Una re-reforma que cierre el sistema/pilar privado y pase a los asegurados y sus fondos a un sistema público es viable, pero habría que consultar a los asegurados que estén en dicho sistema/pilar y llevarla a cabo con las precauciones señaladas, particularmente sobre la sostenibilidad financiera, porque las re-reformas argentina, boliviana y salvadoreña enfrentan riesgos de sostenibilidad a largo plazo, ninguna de ellas hizo un estudio actuarial previo y no todas fueron precedidas de un diálogo social amplio.
- El reemplazo del sistema privado de capitalización individual por el sistema público de reparto también es factible pero siempre que dicho sistema sea equilibrado financiera y actuarialmente, para ello no solo es un requisito esencial un estudio actuarial previo sino también que, si se escoge el régimen de prima media escalonada,<sup>17</sup> este especifique el incremento de la cotización en cada escalón y, en todo caso, se logre un compromiso firme de la sociedad de apoyar dichos incrementos, a más de revisiones actuariales periódicas para ajustarlo.
- La re-reforma no necesariamente tiene que cerrar el sistema privado. El caso chileno muestra que dicho modelo puede ser mantenido y mejorar algunos principios de la seguridad social con un proceso continuado desde la re-reforma de 2008 implantada por un gobierno de centro- izquierda y que continúa un gobierno neoliberal. La reforma propuesta en México por un gobierno de izquierda y que está siendo considerada por el congreso, también mantiene el sistema privado, pero introduce cambios en los principios de seguridad social, aunque no tan profundos como en Chile y hay una interrogante sobre la sostenibilidad financiera-actuarial. Por el contrario, la re-reforma salvadoreña no es un buen ejemplo a seguir porque su objetivo fundamental fue reducir el déficit fiscal y omitió problemas claves como la expansión de la cobertura especialmente a grupos excluidos, como estipulaba la ley de reforma estructural. Por último, la re-reforma debería seguir las recomendaciones en esta monografía sobre cambios en las administradoras, incluyendo el sacrificio compartido de sus beneficios y no sólo descansando en la acción y el apoyo financiero del Estado.

### C. TRES MODELOS OPCIONALES A CONSIDERAR:

- El sistema de BD con cuentas individuales nacionales que funciona en Italia, Letonia, Polonia y Suecia: los trabajadores activos contribuyen al sistema y pagan por las pensiones de los retirados; el monto de las pensiones se determina por las contribuciones que se contabilizan de forma virtual en una cuenta individual y se le agrega una tasa de retorno; los recursos recaudados se destinan al pago de las pensiones en curso de pago;

<sup>17</sup> En este régimen actuarial, se establecen "escalones" en etapas, en cada escalón hay que aumentar la cotización para mantener el equilibrio.

al final de la vida activa, el asegurado recibe una renta vitalicia basada en lo acumulado en la cuenta individual virtual, su expectativa de vida y la tasa de retorno, como se hace en los sistemas de contribución definida; el Estado gestiona el sistema y garantiza su solvencia.

- Un fondo soberano como los de dos corporaciones públicas de profesores en California (CalPERS y CalTRS): ambos sumados ascienden a US\$620.000 millones, mayor que los fondos combinados de todas las AFP en la región; administrado por una agencia pública sin fines de lucro (con un directorio técnico y representantes de los trabajadores y empleadores); cuentas individuales de capitalización y CD; dicho fondo uniría a todas las AFP generando economías de escala (al eliminar múltiples directorios y gerentes comerciales) y un fondo consolidado que tendría más poder negociador (Meunier, 2019).
- Un sistema mixto como ya existe en Costa Rica, Panamá y Uruguay y se está debatiendo en Colombia y Perú (con adiciones importantes): i) un pilar solidario de pensiones no contributivas para todos los pobres financiado por el fisco; ii) un pilar solidario de reparto equilibrado actuarialmente que pague la pensión principal (o una básica que cubra las necesidades esenciales), financiado por contribuciones de trabajadores y empleadores (respetando la norma de que no más del 50% sea pagado por el trabajador) y, en caso necesario, del Estado; iii) un pilar de capitalización individual complementario (es aconsejable que se decida por un referendo previo si debe ser obligatorio o voluntario) y con medidas para asegurar una fuerte competencia por administradoras múltiples (incluyendo una estatal) con reglas iguales para todas, para evitar ganancias excesivas y hacer partícipe a la administradora de los riesgos de volatilidad del mercado de valores; y iv) un pilar de ahorro voluntario sin obstáculos, con incentivos y administradoras de naturaleza múltiple.

## AUTOR

**Carmelo Mesa-Lago** es Catedrático de Servicio Distinguido Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburg, ha sido profesor/investigador visitante en Alemania, Argentina, Cuba, España, EEUU, México, Reino Unido y Uruguay; conferencista en 39 países. Es autor de 94 libros y 316 artículos o capítulos de libros publicados en 9 idiomas en 34 países, la mayoría sobre seguridad social (pensiones y salud).

Ha trabajado en todos los países de América Latina y varios del Caribe, así como en Alemania, Egipto, Filipinas, Gana y Tailandia, como asesor regional de la CEPAL, consultor de agencias de Naciones Unidas (OIT, AISS), de múltiples organismos financieros internacionales (Banco Mundial, BID) y fundaciones de varios países.

Ha recibido el Premio Internacional de la OIT al Trabajo Decente (compartido con Nelson Mandela); el Premio Superior Alexander von Humbolt, ha recibido en tres ocasiones el Fulbright Senior Scholar, y homenajes por su obra de vida en seguridad social por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

## PIE DE IMPRENTA

Fundación Friedrich Ebert en México  
Yautepec 55 | Col. Condesa  
06140 | Ciudad de México | México

Responsable  
Yesko Quiroga | Representante en México

Coordinadora de proyectos  
Inés González

Teléfono +52 (55) 5553 5302  
Fax +52 (55) 5254 1554  
[www.fes-mexico.org](http://www.fes-mexico.org)

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DE CUATRO DÉCADAS DE PRIVATIZACIÓN DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA: PROMESAS Y REALIDADES.



La polémica sobre los sistemas de capitalización individual de pensiones con administración privada lleva ya más de tres decenios. Es en este contexto que el autor evalúa las privatizaciones en los aspectos fundamentales de la seguridad social, en base de estadísticas fidedignas sobre el tema y literatura académica relevante.



Reúne las evidencias y el desempeño de los sistemas privados de pensiones en los nueve países de América Latina que los adoptaron, a partir de las promesas de sus defensores, analiza los resultados de las re-reformas en cuatro países y las propuestas de reforma actuales en otros tres.



A partir de las conclusiones del análisis presenta una serie de recomendaciones que derivan de una orientación flexible y no de modelo único para una reforma que cumpla con los criterios de la seguridad y justicia social.