

Pensiones de capitalización individual en América Latina

**Efectos, reformas,
impacto del COVID-19
y propuestas de política**

Carmelo Mesa-Lago

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

POLÍTICAS SOCIALES

242

Pensiones de capitalización individual en América Latina

Efectos, reformas, impacto del COVID-19
y propuestas de política

Carmelo Mesa-Lago



Este documento fue elaborado por Carmelo Mesa-Lago, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo "Strengthening social protection for pandemic responses: identifying the vulnerable, aiding recovery and building resilience".

El autor agradece los comentarios de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y de Claudia Robles Farías y Daniela Huneeus, funcionarias de la misma División. Asimismo, agradece las contribuciones sustantivas y los comentarios de Juan Manuel Badilla Espinoza, Consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y de Ernesto Espindola, funcionario de la misma División. El autor también agradece los comentarios formulados a distintas partes del documento por Pablo Antolin, Economista Principal y Jefe de la Unidad de Pensiones Privadas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); Fabio Bertranou, Director para el Cono Sur de América Latina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); Alberto Bonadona Cossío, de la Universidad Católica Boliviana; Pablo Casali, de la Oficina de la OIT para los Países Andinos; Oscar Cetrángolo, de la Universidad de Buenos Aires (UBA); María Amparo Cruz-Saco, del Connecticut College de los Estados Unidos y de la Universidad del Pacífico del Perú; Fabio Durán, de la Oficina de la OIT para América Central, Haití y la República Dominicana; Saúl Escobar Toledo, del Instituto Nacional de Antropología e Historia de México; Eduardo Lora, de la Universidad EAFIT de Colombia, y José Francisco Ortiz, de la Oficina de la OIT en Costa Rica. Agradece además los comentarios de Ernesto Murro (Uruguay), Hernando Pérez-Montás (República Dominicana), Gustavo Picado Chacón (Costa Rica), María Elena Rivera (El Salvador) y Rodolfo Saldaín (Uruguay). Elías Chavarría-Mora, Asistente de Investigación de Carmelo Mesa-Lago, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh, ayudó a obtener información.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8983 (versión electrónica)
ISSN: 1564-4162 (versión impresa)
LC/TS.2022/99
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00359

Esta publicación debe citarse como: C. Mesa-Lago, "Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política", *serie Políticas Sociales*, N° 242 (LC/TS.2022/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	9
Introducción.....	11
I. Los sistemas de capitalización individual en la región y sus efectos.....	17
A. Tipología de las reformas estructurales (privatización).....	17
B. Evaluación de los efectos de los sistemas de capitalización individual: promesas y evidencia	18
1. Cobertura de la PEA y la población de 65 años y más	19
2. Solidaridad social e igualdad de género.....	20
3. Suficiencia de las prestaciones	22
4. Administración eficiente y costos razonables	22
5. Sostenibilidad financiera-actuarial	25
C. Conclusiones.....	27
II. Las reformas de los sistemas con capitalización individual: tipología y comparación de su desempeño	29
A. Tipología de las reformas de los sistemas con capitalización individual, 2008-2022	29
B. Características de las reformas a los sistemas privados	31
1. Argentina	31
2. Bolivia (Estado Plurinacional de)	33
3. Chile	34
4. México.....	36
5. El Salvador	39
6. Perú.....	41
7. Colombia.....	41
8. Costa Rica	42
9. Uruguay	43

10. República Dominicana.....	45
11. Panamá.....	47
C. Resumen del desempeño de las reformas en los principios de la seguridad social	49
D. Tendencias detectadas en las reformas.....	52
1. Incremento del rol del Estado y declive de las AFP	53
2. Movimiento del sistema privado a uno mixto con un componente público de reparto	54
III. Elementos de coyuntura y estructurales que afectan al debate sobre reformas a los sistemas de pensiones	57
A. Impacto del COVID-19 y la crisis económica sobre las pensiones	57
1. Caída en el número de cotizantes, la cobertura de la PEA y de la población adulta mayor y de la recaudación	57
2. Disminución en los traslados de afiliados y la competencia	61
3. Descenso en el monto del capital acumulado y en el rendimiento real	62
4. Extracciones del fondo de las cuentas individuales para hacer frente a la emergencia	64
5. Medidas de los gobiernos para contrarrestar los efectos de COVID-19 en pensiones	67
B. El impacto del envejecimiento demográfico sobre todos los sistemas de pensiones	68
IV. Aprendizajes y recomendaciones	71
A. Cobertura.....	71
1. Extender la baja cobertura contributiva de activos	71
2. Expandir la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos	73
B. Solidaridad social e igualdad de género	75
1. ¿Cómo expandir la solidaridad social?	75
2. ¿Cómo mejorar la igualdad de género?	76
C. Suficiencia de las prestaciones	77
D. Administración.....	79
1. ¿Cómo mejorar la competencia?	79
2. Restaurar la representación social en la administración.....	80
3. Reforzar el cumplimiento	81
4. Mejorar la información y el conocimiento.....	82
E. Sostenibilidad financiera y actuarial.....	82
1. Incrementar la proporción de afiliados que contribuyen	83
2. Diversificar la cartera de inversión	83
3. Lograr mayor transparencia e información con relación a la rentabilidad	84
4. Incentivar el ahorro voluntario adicional.....	84
5. Realizar estudios financieros-actuariales.....	84
F. Políticas ad hoc durante pandemias y crisis económicas	85
1. Medidas previamente propuestas para compensar el impacto adverso de pandemias y crisis económicas.....	85
2. Disposiciones para frenar la extracción de fondos de las cuentas individuales	86
G. Políticas para aliviar los efectos del envejecimiento	87
H. La necesidad del diálogo social	88
I. ¿Existe un modelo ideal de pensiones para todos los países?	88
Bibliografía.....	93

Anexo	101
Cuadros	
Cuadro 1	América Latina (11 países): tipología de las reformas estructurales de pensiones en América Latina, 1981 a 2008 .....18
Cuadro 2	América Latina (10 países): cobertura de activos (PEA) y de la población de 65 años y más por pensiones contributivas y no contributivas en países con capitalización individual, alrededor de 2019..... 20
Cuadro 3	América Latina (10 países): número declinante de administradoras y grado creciente de concentración, 2005 a 2019 .....23
Cuadro 4	América Latina (9 países): utilidades de administradoras como porcentaje del patrimonio neto, 2004, crisis (2007-2008) y 2019..... 24
Cuadro 5	América Latina (10 países): distribución porcentual de la cartera de inversión por instrumento, 2019 26
Cuadro 6	América Latina (10 países): rendimiento bruto real del fondo en diversos períodos, creados hasta 2019.....27
Cuadro 7	América Latina (10 países): tipología de las reformas implementadas y en discusión del sistema privado por su grado de profundidad, 2008 a 2021..... 30
Cuadro 8	América Latina (10 países): impacto de las reformas de sistemas privados en los principios de seguridad social 50
Cuadro 9	América Latina (11 países): caída en la cobertura de los cotizantes sobre población en edad de trabajar, sistemas privados y públicos, octubre a diciembre de 2019 y 2020 58
Cuadro 10	América Latina (7 países): afiliados en los sistemas privados que cotizaron activamente, diciembre 2003 a diciembre 2020 60
Cuadro 11	América Latina (7 países): caída en el porcentaje anual de traslados de afiliados, 2019 y 2020 62
Cuadro 12	América Latina (7 países): utilidades de las administradoras relativas al patrimonio neto, 2019 y 2020 62
Cuadro 13	América Latina (9 países): monto del fondo acumulado en las cuentas individuales, 2019, 2020 y 2021 63
Cuadro 14	América Latina (8 países): caída en la rentabilidad bruta real de la inversión, 2019 y 2020..... 64
Cuadro 15	América Latina (5 países): extracciones/adelantos de fondos en sistemas privados o con capitalización individual, durante la pandemia, 2020-2021.....67
Cuadro A1	Cobertura de pensiones de la población económicamente activa (PEA) y de la Población de 65 años y más en nueve sistemas con capitalización individual, alrededor de 2019 y en 2020.....102
Gráfico	
Gráfico 1	Caída en la cobertura de la PEA basada en cotizantes en 15 países, 2000 y 2020 59

Abreviaturas

AFAP:	Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional-privadas (Uruguay)
AFORES:	Administradoras de Fondos para el Retiro-privadas (México)
AFP:	Administradoras de Fondos de Pensiones-privadas (Chile, El Salvador y otros países)
AIOS:	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
ANSES:	Administración Nacional de Seguridad Social (Argentina)
AISS:	Asociación Internacional de la Seguridad Social
APS:	Aporte Previsional Solidario (Chile)
APS:	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (Estado Plurinacional de Bolivia)
BM:	Banco Mundial
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BD:	Beneficio definido (sistema de pensiones público)
BPS:	Banco de Previsión Social (Uruguay)
CD:	Contribución definida (sistemas de pensiones privado)
CCSS:	Caja Costarricense del Seguro Social
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGS:	Cuenta de Garantía Solidaria (El Salvador)
CONSAR:	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (México)
CPC:	Capitalización Parcial Colectiva (en algunos sistemas públicos)
CSS:	Caja de Seguro Social (Panamá)

CUSP:	Comisión de Usuarios del Sistema Previsional (Chile)
FIAP:	Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones-privadas
FGPM:	Fondo de Garantía de la Pensión Mínima (Colombia)
FGS:	Fondo de Garantía de Sustentabilidad (Argentina)
IDSS:	Instituto Dominicano de Seguro Social
IMSS:	Instituto Mexicano del Seguro Social
IPC:	Índice de Precios al Consumidor (INPC en México)
ISSS:	Instituto Salvadoreño de Seguros Sociales
ISSSTE:	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONP:	Oficina de Normalización Previsional-sistema público (Perú)
OPC:	Operadoras de Pensiones Complementarias (Costa Rica)
PBS:	Pensión Básica Solidaria (Chile)
PBU:	Pensión Básica Universal (El Salvador)
PEA:	Población Económicamente Activa (fuerza laboral)
PIB:	Producto Interno Bruto
RAIS:	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad-privado (Colombia)
RPM:	Régimen de Prima Media-público (Colpensiones, Colombia)
SAP:	Sistema de Ahorro Previsional (El Salvador)
SBSA:	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Perú)
SIACAP:	Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de Servidores Públicos (Panamá)
SIP:	Sistema Integral de Pensiones-público (Est. Plur. de Bolivia)
SIPA:	Sistema Integrado de Previsión Argentino-público
SIPEN:	Superintendencia de Pensiones (República Dominicana)
SMV:	Superintendencia del Mercado de Valores (Panamá)
SNP:	Sistema Nacional-público-de Pensiones (Perú)
SP:	Superintendencia de Pensiones (Chile, El Salvador)
SPP:	Sistema de Pensiones Público (El Salvador)
SPP:	Sistema Privado de Pensiones (Colombia y Perú)
SUPEN:	Superintendencia de Pensiones (Costa Rica)
TR:	Tasa de reemplazo

Resumen

En los últimos cuatro decenios, tres acontecimientos han impactado los principios de seguridad social emanados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): cobertura, solidaridad social e igualdad de género, suficiencia de las prestaciones, administración eficiente y a un costo razonable, y sostenibilidad financiera-actuarial. Los tres acontecimientos, enfocándose en las pensiones de seguridad social en América Latina, son: i) las reformas estructurales en once países, las cuales transformaron los sistemas “públicos” de beneficio definido (BD), riesgo colectivo y administración por el seguro social, en sistemas “privados” de contribución definida (CD), capitalización plena con cuentas individuales y gestión por corporaciones privadas; ii) La epidemia mundial del COVID-19 y la crisis económica subsiguiente, y iii) el proceso de envejecimiento demográfico.

En este documento se analizan en detalle los tres acontecimientos. En el primer capítulo, se evalúa si las promesas de los reformadores estructurales se han cumplido. En el segundo capítulo, se examinan las diversas reformas que se han implementado, así como cambios en proceso o en discusión, para hacer frente a las fallas demostradas de los sistemas privados y los efectos de aquellas. Se detectan dos tendencias fundamentales: la virtual desaparición del modelo substitutivo puro original y su movimiento hacia variantes de un sistema mixto, y el incremento del rol del Estado en los sistemas privados. En el tercer capítulo, se analizan los efectos adversos de la pandemia de COVID-19 y la subsiguiente crisis económica sobre las pensiones, así como el proceso de envejecimiento demográfico. Finalmente, se entregan recomendaciones de múltiples políticas, para el presente y el futuro, encaminadas a contraponer o aminorar dichos efectos.

Introducción

En los últimos 40 años, tres eventos cruciales han tenido un impacto fundamental en las pensiones de seguridad social en América Latina: i) las reformas estructurales en numerosos países que transformaron dichos sistemas de beneficio definido (BD), riesgo asumido de forma colectiva y administración por el seguro social, en sistemas de contribución definida (CD), capitalización plena con cuentas individuales y gestionados por corporaciones privadas con ánimo de lucro; ii) la epidemia mundial de COVID-19; y iii) el proceso de envejecimiento demográfico. Este documento analiza los tres eventos, evalúa sus efectos adversos y propone múltiples políticas, para el presente y el futuro, con el fin de contraponer o aminorar dichos efectos, centrándose en la situación de los esquemas de capitalización individual. En el presente, los 20 países latinoamericanos se dividen justo a la mitad respecto a su sistema de pensiones: diez de ellos evolucionan desde el modelo substitutivo original hacia sistemas multipilares, mientras que los otros diez tienen sistemas públicos con sus propias especificidades y desafíos respecto al cumplimiento de los principios de la seguridad social¹.

La reforma estructural de pensiones, aprobada en 1980 en Chile bajo el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet, substituyó por completo el sistema público por uno privado y, en el decenio del noventa fue seguida en diez países de la región con dos variantes de dicha reforma (además de la substitutiva original): mixta (BD más CD) y paralela (BD y CD)². Recientemente, se ha evaluado el desempeño de los sistemas de pensiones privados latinoamericanos en los últimos cuatro decenios, contrastando las promesas de los reformadores estructurales con la evidencia empírica, basado en los principios de seguridad social configurados por la Organización Internacional del Trabajo (ILO) en más de cien años (Mesa-Lago, 2020): cobertura, solidaridad social e igualdad de género, suficiencia de las

¹ Los países que al presente tienen sistemas públicos son la Argentina, el Brasil, Cuba, el Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela. Este documento trata a fondo la situación de los diez países con esquemas de capitalización individual. Las proporciones respectivas de los dos grupos sobre la población total de América Latina son: 44% (sistemas con un componente de capitalización individual) y 56% (sistemas públicos). Un análisis de los países con sistemas públicos demanda un análisis específico y trasciende los alcances de este documento.

² Los países tratados son Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. En la Argentina hubo una reforma reestructural, pero regresó al sistema público.

prestaciones, gastos administrativos razonables (y si funciona o no la competencia), y sostenibilidad financiera-actuarial. En dicho análisis se prueba que solo una de las múltiples promesas se ha cumplido; además, fue necesario desarrollar programas supletorios para enfrentar las fallas. Por ejemplo, la incapacidad del sistema privado en la mayoría de los países para expandir substancialmente la cobertura de la fuerza laboral por las pensiones contributivas, promovió el desarrollo y expansión de las pensiones no contributivas —que no estaban inicialmente contempladas— con el objetivo de proteger a la población adulta mayor. En el primer capítulo de este documento se resumen brevemente estos antecedentes, actualizando las estadísticas e información que se utilizan como evidencia, incluyendo información de las superintendencias de administradoras privadas, resultados de encuestas y fuentes bibliográficas diversas. Se prueba que, salvo una, ninguna de las promesas se ha cumplido:

- i) Frente a la promesa de expandir la cobertura, la cobertura contributiva de la población económicamente activa (PEA) cayó después de todas las reformas estructurales y en 2019 era menor a 50% de la PEA (la cobertura mínima establecida por la OIT) en al menos cinco de ocho países con capitalización individual para los que se dispone de información en ese año. No hubo promesas sobre la cobertura no contributiva de la población de 65 y más años porque no se contempló originalmente (sino después que no se expandió suficientemente la contributiva). La cobertura de la población adulta mayor se ha expandido (más que la cobertura de la PEA), pero no por el sistema privado, sino debido a la implementación de pensiones no contributivas financiadas por el Estado.
- ii) No hubo promesas de los reformadores estructurales sobre la solidaridad social y la igualdad de género, pero se demuestra que estos principios se menoscabaron por la reforma estructural, y su mejora ha sido el resultado del papel del Estado, en contra de la aducida premisa neoliberal de subsidiaridad.
- iii) Se aseguró que las pensiones serían adecuadas (por ejemplo, 70% del último salario), pero se verifica que las tasas de reemplazo (TR) están por debajo del mínimo estipulado por la OIT, que corresponde al 45% del salario.
- iv) Los reformadores prometieron que la competencia promovería la eficiencia administrativa y reduciría los costos de gestión de las administradoras privadas, pero en realidad la competencia no existe (hay un duopolio en dos países) o es muy reducida, por lo que el costo administrativo es alto y reduce las pensiones futuras.
- v) Respecto a la sostenibilidad financiera-actuarial se prometió que, debido a la propiedad de la cuenta individual y la gestión privada: a) aumentaría la proporción de afiliados que cotiza, pero esta ha disminuido drásticamente en todos los países; b) se diversificaría la composición de la cartera de inversiones de los fondos que beneficiaría especialmente a las acciones nacionales, pero dicha cartera continúa concentrada en deuda gubernamental, inversión extranjera y depósitos bancarios, y nada o poco se coloca en acciones nacionales; c) aumentaría el rendimiento bruto real de la inversión, pero si bien este fue inicialmente alto (en realidad sobrevalorado), cayó en siete países durante la crisis financiera global de 2007-2008 y después creció con la recuperación en 2009-2019 pero sin recuperar el nivel inicial o manteniéndose estático en siete países, y volvió a caer en 2020-2021. La única promesa cumplida ha sido el crecimiento notable del fondo de pensiones en términos absolutos y como porcentaje del PIB, aunque con caídas durante las crisis y siendo el asegurado el único que carga con el riesgo; además, en Chile las administradoras controlan un capital equivalente entre 60% y 80% del PIB lo que les otorga gran poder.

Las fallas de los sistemas privados demostradas en el capítulo anterior, indujeron cinco re-reformas que son descritas en el capítulo II y comparadas en una tipología. Después se resumen las características de dichas re-reformas respecto a los principios de seguridad social y se evalúan sus efectos,

identificando avances y problemas. Ha habido cuatro re-reformas. En la Argentina (2008) cerró el sistema privado y traspasó a los asegurados y sus fondos al sistema público que antes existía como un pilar, mejorando la mayoría de los principios de la seguridad social. En el Estado Plurinacional de Bolivia (2010), también se cerró el sistema privado y pasó a todos los asegurados a un nuevo sistema solidario público, pero mantuvo las cuentas individuales tanto para los antiguos asegurados como a los ingresantes en la fuerza de trabajo el cual mejoró la mayoría de los principios de la seguridad social³. Por el contrario, en Chile (2008) se mantuvo el sistema privado, pero mejorando varios principios de seguridad social y bajo una modalidad que se ha calificado como integrada. En El Salvador (2017) se convirtió el sistema privado en mixto pero no hubo una mejora importante en los principios de la seguridad social, salvo en la igualdad de género, al eliminar las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Por último, en México (2020) se convirtió el sistema privado en uno que ha sido calificado por la OCDE como mixto, con mejoras en la mayoría de los principios de la seguridad social. Se han identificado desafíos de sostenibilidad financiera-actuarial en las re-reformas de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador, así como la necesidad de realizar estudios actuariales en virtualmente todos los países.

En el capítulo II, además, se examina diversos cambios en proceso o en discusión en diversas etapas en seis países. En el Perú, un proyecto de ley de re-reforma que propone transformar el sistema paralelo en mixto y mejoraría la mayoría de los principios de la seguridad social, entre otros. En Colombia, propuestas de re-reforma que se orientan también al pase del sistema paralelo a uno mixto y, de forma similar, mejorarían la mayoría de los principios de la seguridad social. En Costa Rica, la implantación de una reforma paramétrica del pilar público que extiende el período de equilibrio del sistema mixto. En el Uruguay, una propuesta de re-reforma que mantiene el sistema mixto pero integraría el actual sistema fragmentado y mejoraría varios principios de seguridad social. Por último, en Panamá y la República Dominicana, respectivamente, un debate aparentemente de reforma paramétrica del pilar público del sistema mixto y un proceso incipiente de discusión. En un cuadro se identifica el efecto que las referidas propuestas de los seis países tendrían sobre todos los principios de la seguridad social. Se advierte la necesidad de efectuar estudios actuariales antes de que las propuestas se conviertan en ley, con el objeto de garantizar su sostenibilidad financiera-actuarial.

Finalmente, en el capítulo se detecta y documenta dos tendencias. La primera es la virtual desaparición del modelo substitutivo puro original y su movimiento hacia variantes de un sistema mixto. Costa Rica, Panamá y el Uruguay mantienen su sistema mixto; la propuesta de reforma uruguaya defiende la validez del sistema mixto y recomienda medidas para ampliarlo, reforzarlo y mejorarlo. Costa Rica ha aprobado una reforma para reforzar la sostenibilidad financiera del pilar público de reparto dentro de su sistema mixto. Las re-reformas del Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador y México virtualmente transformaron el sistema substitutivo en variantes diversas del sistema mixto. En Colombia y el Perú se han identificado propuestas o debates de re-reformas que se inclinan hacia una integración de los sistemas público y privado en uno mixto. Sólo en la República Dominicana se mantiene el sistema substitutivo, pero muestra importantes desafíos y ha comenzado un debate para una re-reforma.

La segunda tendencia encontrada y probada es el incremento del rol del Estado en los sistemas privados (contraria al supuesto de subsidiaridad estatal sostenido por los reformadores estructurales). Todas las re-reformas aumentan el papel del gobierno ya sea con la transferencia del sistema privado al sistema público y/o la creación/ampliación de prestaciones financiadas por el Estado, unidas a nuevas

³ Contrario a anteriores análisis (véase Mesa-Lago 2008 y 2020, entre otros), en este documento se ha decidido por el autor reclasificar al sistema de pensiones del Estado Plurinacional de Bolivia tras la reforma de 2010 como un sistema mixto, en atención a la coexistencia de un régimen de capitalización individual, que se planea pasará a tener administración pública en 2022, la adición de un nuevo régimen de reparto (no hay posibilidad de nueva afiliación en el antiguo sistema de reparto cerrado), y financiado por un Fondo Solidario, creado por la Ley 65 de diciembre de 2010, que aporta la fracción solidaria a las personas con salarios bajos.

entidades gestoras públicas. El Estado financia las pensiones no contributivas, así como aportes solidarios para mejorar las pensiones bajas o garantizar pensiones mínimas, compensa en algo la desigualdad de género financiando bonos/aportes por hijo a las madres, elimina o restringe las comisiones, crea administradoras públicas u ordena licitaciones para fomentar la competencia y hace transferencias para mantener el sostenimiento financiero-actuarial.

En el tercer capítulo, en su primera parte, se analiza de forma innovadora, comprehensiva y documentada, el impacto de la pandemia de COVID-19 y la crisis económica sobre los sistemas privados de pensiones, basado en una batería de estadísticas que miden: i) la caída en el número de cotizantes, la cobertura de la fuerza laboral y la recaudación; ii) la mengua en los traslados entre administradoras y en la competencia; iii) el descenso en el monto de capital acumulado en las cuentas individuales y en el rendimiento de la inversión; y iv) la extracción o adelanto de los fondos de las cuentas individuales; se termina con un breve recuento de las políticas implementadas por los gobiernos para enfrentar algunos de los efectos indicados. En la segunda parte del capítulo se describe sucintamente el proceso de envejecimiento demográfico en la región y cómo este, contrario a la presunción de los reformadores estructurales, afecta a los sistemas privados.

En relación con el impacto del COVID-19, se constata que el número de cotizantes en los últimos trimestres de 2019 y 2020, en 15 países (nueve con sistemas privados y seis públicos), disminuyó en 4,2 millones y la cobertura ponderada de la PEA mermó en 2,1 puntos porcentuales, de 46,8% a 44,7%; un retroceso de una década que podría provocar un menor acceso a las pensiones y una reducción en sus montos. No hay estadísticas regionales que midan la pérdida en la recaudación para pensiones por causa de la referida caída en la cotización. La cobertura total (por pensiones contributivas y no contributivas) de los adultos mayores en 2020, en 13 países se redujo en 0,7 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, desde un 74,6% a un 73,9%. Sin embargo, en siete países la cobertura no contributiva creció 3,2 puntos porcentuales en dicho período, mientras que la cobertura contributiva cayó en 0,9 puntos porcentuales, lo cual es crucial debido al impacto probado de las pensiones no contributivas en la reducción de la pobreza en la región (CEPAL, 2022).

La pandemia obstaculizó los traslados presenciales entre administradoras en los sistemas privados, los cuales ya mostraban una tendencia decreciente entre su cénit y 2019. De diciembre de 2019 a diciembre de 2020, los traslados de afiliados disminuyeron en los siete países para los que se tiene información, por ejemplo, en Chile de 5,4% al 4,4%, en Costa Rica del 3,3% al 2,4% y en el Perú de 1,6% a 0,8%. Las utilidades como porcentaje del patrimonio neto disminuyeron en la gran mayoría de los sistemas privados, como ocurrió en la crisis global de 2007-2008, pero en siete países fueron substancialmente superiores a las utilidades durante dicha crisis, y aumentaron en México en 2019. El costo administrativo en relación con el depósito en la cuenta individual en cinco países se mantuvo virtualmente sin cambios. Por tanto, ocurrió una disminución en la competencia que no existía o era precaria en la gran mayoría de los sistemas privados; por el contrario, los asegurados fueron afectados por la disminución en sus cotizaciones y en su cobertura, así como por la contracción del capital en sus cuentas individuales.

El capital acumulado en los fondos en dólares, entre junio de 2020 y junio de 2021 declinó 17,5% en Chile; por el contrario, aumentó desde 0,5% en Perú hasta 21,8% en Costa Rica. En 2021 todos los países habían excedido el monto acumulado en las cuentas individuales antes de la pandemia, con la notable excepción de Chile que experimentó una fuerte disminución, y del Perú, considerando el valor del fondo a septiembre de 2021. Por otra parte, el rendimiento bruto real en 2020 se contrajo en todos los países, la mayor caída fue en Chile (10,7 puntos porcentuales) seguido por Costa Rica (-3,7 puntos) y en el resto de los países decreció en torno a 2 puntos, aunque menos en México y el Estado Plurinacional de Bolivia. Como ya se ha observado, las administradoras continuaron teniendo utilidades en 2020 (aunque disminuidas, todas fueron superiores a la contracción sufrida durante la crisis financiera global de 2007-2008).

Las necesidades urgentes y extraordinarias de los asegurados debido al COVID-19 y la crisis, motivaron legislación para extraer fondos de las cuentas individuales en cuatro países, adelantos en uno y extracciones por desempleo en uno. En el Perú se han aprobado siete extracciones en los últimos años (cinco exclusivamente bajo la pandemia; la mayoría se dedicó al consumo y se proyectaba que en 2023 no habría jubilados en el sistema privado). En Chile se aprobaron tres extracciones de 10% cada una; los grupos de menor ingreso podrían quedarse sin fondos en sus cuentas individuales para la jubilación. En el Estado Plurinacional de Bolivia, 56% de los afiliados podrían haber extraído sumas pero por montos muy inferiores; esto se debió a que se establecieron condiciones que no hubo en los otros países, salvo donde estas estaban pre-establecidas, por ejemplo, los extractores tenían que devolver la suma retirada más su rendimiento, en caso contrario no tendrían derecho a la pensión no contributiva. En El Salvador, 4,6% del total de afiliados hicieron adelantos por 1,8% del fondo, mientras que en México 3% de los afiliados retiraron 0,4% del fondo de desempleo. La extracción en relación con el fondo, así como los extractores respecto al total de afiliados, son substanciales en Chile y el Perú, pero serían pequeños en el Estado Plurinacional de Bolivia, al igual que los adelantos en El Salvador y los retiros por desempleo en México, pero los retiros afectarán adversamente el monto de la pensión futura, salvo si se devuelve lo retirado como en el caso boliviano. La sección termina con un resumen de las medidas tomadas por los gobiernos respecto a las pensiones para enfrentar la pandemia, tales como incremento del monto de la prestación, bonos ad hoc y reducción de la edad, pero no hubo ayuda financiera del gobierno a los grupos de ingreso bajo y medio para evitar que extrajeran fondos de sus cuentas individuales.

Aunque la pandemia y sus secuelas son el principal problema a corto y quizás mediano plazo, el envejecimiento demográfico constituye el mayor reto a largo plazo, aunque con diferencias notables entre los países de la región; la segunda parte del capítulo III analiza este tema. Los países más afectados son los que enfrentan un envejecimiento muy avanzado (Cuba y Uruguay) o avanzado (Chile, Costa Rica, Argentina y Brasil, por ese orden) además que son los que tienen sistemas de pensiones pioneros que han alcanzado la madurez. Los reformadores estructurales han aducido que sólo los sistemas públicos de BD, financiados por transferencias intergeneracionales, son los afectados por el envejecimiento porque la combinación de este con madurez del sistema induce una caída en la relación de trabajadores activos por un pasivo y por ello son insostenibles. Por el contrario, han sustentado que los sistemas privados no son afectados por el envejecimiento porque eliminaron las transferencias entre las generaciones, tienen cotización definida y cada asegurado financia su propia pensión. Dicho alegato es refutado: la esperanza de vida creciente expandirá el período de longevidad de los jubilados por lo cual el fondo acumulado en la cuenta individual no será suficiente para financiar sus pensiones por un tiempo más prolongado y las tablas de mortalidad determinarán una reducción en el monto de las pensiones. Este argumento ha sido aceptado recientemente por la Federación Internacional de Administradoras de Pensiones privadas (FIAP) la cual agrega que, para hacer frente a dicho desafío, es urgente aumentar las tasas de contribución y la edad de jubilación, a fin de ajustarlas al envejecimiento demográfico, lo cual cambiaría la característica fundamental de la capitalización individual basada en “la contribución definida” (que teóricamente es fija y no cambia en el tiempo), pero que ahora pasaría a ser creciente como en el sistema público.

En el capítulo cuarto se identifican los problemas pendientes que adolecen los sistemas privados, cuestiones que subsisten después de las reformas realizadas (el aprendizaje), y se ofrece un centenar de recomendaciones para aliviarlos o resolverlos ya sea de tipo general o en particular por país y basadas en las buenas prácticas en la región. Las recomendaciones comprenden tres tipos de medidas, encaminadas a: mejorar los principios de seguridad social, contrarrestar los efectos de desastres, incluidas pandemias y crisis económicas sobre dichos principios, y aliviar los efectos del envejecimiento sobre las pensiones.

Entre las recomendaciones para mejorar los principios de la seguridad social se plantean los siguientes ámbitos: i) Cobertura: cómo incrementar la baja cobertura de la PEA por pensiones contributivas, particularmente a trabajadores informales, y cómo expandir y mejorar las pensiones contributivas para proteger a la población adulta mayor. ii) Solidaridad social e igualdad de género: cómo mejorar ambos principios —que no fueron tenidos en consideración por los reformadores estructurales y fueron perjudicados por los sistemas privados—, mayormente a través de políticas del Estado; en la igualdad de género se distinguen las políticas para corregir las desigualdades del mercado laboral de aquellas encaminadas a aliviar las desigualdades del propio sistema; el reforzamiento de ambos principios (unido al incremento de la cobertura) funcionaría como un amortiguador para proteger a la población vulnerable durante pandemias y crisis. iii) Suficiencia de las prestaciones: cómo mejorar las bajas TR en el sistema privado, con medidas tales como implementar un sistema mixto que alcanza TR más altas que en los sistemas/pilares privados, incrementar la edad de retiro y/o las contribuciones en aquellos países en que las dos son relativamente bajas, reducir los costos administrativos y ajustar las pensiones al IPC/salario, en donde dicho ajuste no se hace. iv) Administración: cómo mejorarla aumentando la nula o escasa competencia: introduciendo al menos una administradora pública, reduciendo las altas comisiones, primas y utilidades, e implementando avances tecnológicos; además, se aconseja restaurar la representación social en la administración, reforzar el cumplimiento en el pago de las cotizaciones y mejorar la información y el conocimiento. v) Sostenibilidad financiera-actuarial: cómo reforzarla aumentando la proporción de afiliados que cotiza, diversificando la cartera de inversión, incrementando el rendimiento, incentivando el ahorro voluntario adicional y realizando estudios actuariales periódicos en virtualmente todos los países.

Le siguen recomendaciones orientadas a compensar el impacto adverso de pandemias y crisis, frenar la extracción de fondos de las cuentas individuales durante dichas situaciones, y aliviar los efectos del envejecimiento. Por último, pero no menos importante, se destaca la necesidad de efectuar un diálogo social que preceda a cualquier tipo de reforma, el cual debe ser amplio, transparente y con participación de todos los sectores involucrados; se ofrecen guías concretas de cómo llevar a cabo dicho diálogo.

El documento termina con una discusión sobre si existe un modelo ideal de pensiones para todos los países. Se ofrecen pruebas, de dos países, en que el modelo de privatización substitutivo de Chile no ha podido operar por causa de diversas características de los países; además el documento prueba la virtual desaparición del modelo substitutivo puro original en nueve de los diez países, por lo que se refuta la factibilidad de un modelo único. Por otra parte, aunque se constata en ocho de los diez países con sistemas privados o que mantienen la capitalización individual una clara tendencia de transitar hacia un sistema mixto, el cual distribuye mejor los riesgos que los modelos substitutivo o paralelo, se aporta evidencia de que hay múltiples variantes del sistema mixto, o sea, que tampoco se ratifica en este caso la existencia de un modelo único. Se nota que puede ser viable una re-reforma que cierre el sistema/pilar privado de capitalización individual y pase a todos los asegurados y todos sus fondos a un sistema público de reparto (solo existe el caso de la Argentina), pero condicionada a una consulta a los asegurados que estén en dicho sistema/pilar y asegurar su sostenibilidad financiera-actuarial. La otra tendencia comprobada, el creciente rol del Estado en las pensiones en los diez sistemas privados o que mantienen la capitalización individual, es una pauta para futuras re-reformas. Para concluir se ofrecen diez reglas generales que se aconsejan seguir para que una re-reforma sea exitosa; entre ellas, la importancia de hacer un diagnóstico abarcador y profundo en cada país y, basado en este, adaptar el modelo de pensiones más adecuado.

I. Los sistemas de capitalización individual en la región y sus efectos

A. Tipología de las reformas estructurales (privatización)

Entre 1981 y 2008, once países latinoamericanos implementaron reformas estructurales⁴ de pensiones, cambiando total o parcialmente de prestación definida, reparto (o capitalización parcial colectiva) y administración pública (que llamaremos para simplificar "sistema público") a contribución definida, capitalización individual y administración privada (que identificaremos como "sistema privado"). Las reformas estructurales adoptaron tres modelos en los años de implementación que siguen: i) sustitutivo, que cerró el sistema público y lo reemplazó por completo por el privado (Chile, 1981; Estado Plurinacional de Bolivia, 1997; México, 1997; El Salvador, 1998 y República Dominicana, 2003); ii) mixto, que mantuvo el sistema público como un pilar y agregó un segundo pilar privado (Argentina, 1994; Uruguay, 1996; Costa Rica, 2001 y Panamá, 2008); y iii) paralelo, que mantuvo el sistema público y agregó el sistema privado, los dos compitiendo entre sí (Perú, 1993 y Colombia, 1994). Como se verá en la siguiente sección, existe un número de países que luego emprenden procesos de re-reforma, revirtiendo en parte o totalmente los modelos emprendidos en la década anterior (Argentina, 2008; Estado Plurinacional de Bolivia, 2010; Chile, 2008 y El Salvador, 2017) (véase el cuadro 1) (Arenas de Mesa, 2019; Mesa-Lago, 2020).

⁴ Una reforma estructural transforma radicalmente el sistema (de público a total o parcialmente privado), mientras que una reforma paramétrica mantiene el sistema público, pero con cambios en sus parámetros para hacerlo más sostenible 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 todas esas medidas.

Cuadro 1
América Latina (11 países): tipología de las reformas estructurales de pensiones en América Latina, 1981 a 2008

Países	Año de implementación	Modelo de reforma estructural	Características
Chile	1981	Substitutivo	Paso total de público a privado
Perú	1993	Paralelo	Mantiene sistema público y agrega sistema privado, ambos compiten
Argentina	1994	Mixto	Sistema público pasa a 1er pilar y se agrega 2do pilar privado
Colombia	1994	Paralelo	Mantiene sistema público y agrega sistema privado, ambos compiten
Uruguay	1996	Mixto	Sistema público pasa a 1er pilar y se agrega 2do pilar privado
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997	Substitutivo	Paso total de público a privado
México	1997	Substitutivo	Paso total de público a privado
El Salvador	1998	Substitutivo	Paso total de público a privado
Costa Rica	2001	Mixto	Sistema público pasa a 1er pilar y se agrega 2do pilar privado
Rep. Dominicana	2003	Substitutivo	Paso total de público a privado
Panamá	2008	Mixto	Sistema público pasa a 1er pilar y se agrega 2do pilar privado

Fuente: C. Mesa-Lago, *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020) promesas y realidades*, Ciudad México, Friedrich Ebert Stiftung, 2020.

Nótese que entre la reforma chilena y la siguiente —la peruana— transcurrieron 12 años; ello se debió a que la primera fue impuesta sin discusión pública por la dictadura de Pinochet lo que tiñó de espuria dicha reforma en los países democráticos; no fue hasta después de la restauración de la democracia en Chile por la Concertación en 1990, que otras naciones en la región aplicaron variantes de la reforma estructural. Por otra parte, respecto de la reforma más tardía, la de Panamá, el caso es muy complejo, porque solo 15% de la población económicamente activa (PEA) está afiliada en el pilar privado y el capital en las cuentas es mucho menor de 0,1% del PIB, por lo que las cifras panameñas distorsionan el conjunto, no obstante, serán incluidas siempre que se pueda. Después de la ley panameña (2005) no ha habido otra reforma estructural (16 años) que intente avanzar en introducir la capitalización individual; en 2019, Jair Bolsonaro presidente del Brasil, que ha implementado políticas de privatización y desregularización, ingresó un proyecto de reforma estructural al congreso, el cual fue retirado posteriormente.

B. Evaluación de los efectos de los sistemas de capitalización individual: promesas y evidencia

Esta sección evalúa el desempeño de los diez sistemas latinoamericanos con cuentas individuales (Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay), entre 1999 y 2020 —el período de tiempo para el que se dispone de estadísticas comparables en todos los países—, basado en los cinco aspectos más importantes: i) Cobertura de la PEA y la población adulta mayor (65 años y más); ii) Solidaridad social e igualdad de género; iii) Suficiencia de las prestaciones; iv) Administración eficiente y costos razonables (competencia), y v) Sostenibilidad financiera y actuarial. Estos aspectos se corresponden con los principios fundamentales de la seguridad social aprobados en los últimos 100 años por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En cada uno de ellos se confrontarán las promesas hechas por los reformadores (o la falta de pronunciamiento en algún principio) con las estadísticas de los diez países⁵ (esta sección es un resumen actualizado de Mesa-Lago, 2020 que provee las fuentes; la actualización se ha hecho con base en AIOS, 2020).

⁵ Las estadísticas son compiladas semestralmente por la Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones privadas (AIOS) conformando una serie homologada que se extiende de 1999 a 2020 y la cual no puede ser tachada como contraria a dichos fondos. La Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia fueron parte de esa serie hasta 2007 porque después implantaron sus re-reformas. En esta sección se usa sistemáticamente el Boletín correspondiente al 31 de diciembre en cada año, 2020 era el último disponible al 10 de diciembre de 2020 (sólo en un caso se utiliza el mes de junio); antes de 1999 no existía la AIOS y no hay datos. Todas las estadísticas de esta sección, salvo las que se especifiquen, proceden de esta fuente.

1. Cobertura de la PEA y la población de 65 años y más

Los reformadores estructurales en los diversos países prometieron que la cobertura de la PEA aumentaría, mientras que no hubo promesa sobre la cobertura de adultos mayores.

Entre el año de la implementación de la reforma en cada país y 2004, la cobertura de la PEA basada en cotizantes activos cayó en todos los países (ver Mesa-Lago, 2008). Por ejemplo, en Chile descendió de 64% a 57% entre 1979 y 2004 y en el Perú, de 55% a 10% entre 1990 y 1999. Existe una enorme sobreestimación de la cobertura de la PEA basada en los afiliados en el sistema privado versus la basada en cotizantes activos, así las respectivas coberturas en 2020 eran: 111% y 23% en El Salvador, 122% y 34% en México, 114% y 47% en Costa Rica, y 123% y 66% en Chile. Sin embargo, debe tenerse presente que las estadísticas de la AIOS excluyen a los asegurados en el sistema/pilar público, así como a los asegurados en esquemas separados, por lo cual se subestima la cobertura, debido a ello utilizaremos las encuestas de hogares que capturan a todos esos grupos⁶.

A nivel regional, la cobertura de la PEA basada en cotizantes aumentó entre 2005 y 2020 (CEPAL, 2022). Entre 2010 y 2020, esta cobertura aumenta o se mantienen en el caso de los países con capitalización individual, pero se observan diferencias, siendo en cinco de ellos menor al mínimo del 50% establecido por la OIT y fluctuando entre el 17% y el 40% en los casos del Perú, El Salvador, Colombia, México y la República Dominicana en 2020.

La cobertura de pasivos, es decir, la proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones de vejez, puede ser contributiva y no contributiva; la primera se asienta en la afiliación al sistema y pago de contribuciones sobre el salario, ya sea por el asegurado solo o por este y su empleador, mientras que la cobertura no contributiva no requiere aportes y se concede como una prestación social o asistencial, usualmente financiada por el Estado. Además, se focaliza en la mayoría de los casos en pobreza ya sea extrema o total (salvo en el Estado Plurinacional de Bolivia y México en que es universal, y en Chile que desde 2022 que excluye solo a quienes integren un grupo familiar perteneciente al 10% de mayores ingresos de la población).

La cobertura de la PEA alrededor de 2019 —antes de la pandemia— era, según datos de la CEPAL para los países donde se dispone de información, (de mayor a menor): 69% a 63% en el Uruguay, Costa Rica y Chile (países con sistemas de seguridad que surgieron más temprano y exhiben indicadores sociales con mayor nivel de desarrollo); y entre 34% a 20% en Colombia, México, El Salvador y el Perú (países con sistemas de seguridad social que se iniciaron más tarde e indicadores sociales con mayores brechas) (véase el cuadro 2). En los últimos cuatro países, la cobertura es inferior a la norma mínima de 50% de la PEA y muy difícil de expandir debido a dos razones. La primera es la alta proporción de la PEA que es informal (trabajadores autónomos, familiares no remunerados, trabajadoras en el servicio doméstico y campesinos) y por ello normalmente su trabajo es precario, carece de empleador (salvo el servicio doméstico), y su salario/ingreso tiende a ser errático y bajo. La segunda razón es que los sistemas no han adoptado medidas para incorporar a grupos difíciles de afiliar.

⁶ Para ello se reportan tabulaciones especiales de las encuestas de hogares realizados por CEPAL sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), CIRCA 2010, 2019 y 2020. Donde no están disponibles estas estadísticas, se reportan procesamientos especiales de Mesa-Lago (2020), basados en BID: Data Base SIMS, hasta 2018. Disponible [en línea] <http://www.iadb.org/en/sector/socialinvestments/sims/home>.

Cuadro 2
América Latina (10 países): cobertura de activos (PEA) y de la población de 65 años y más por pensiones contributivas y no contributivas en países con capitalización individual, alrededor de 2019

Países	Cobertura PEA ^a (en porcentajes)	Países	Cobertura población 65 años y más por pensiones contributivas y no contributivas (en porcentajes)
Uruguay	68,8	Bolivia (Est. Plurinacional de)	97,6
Costa Rica	64,6	Uruguay	87,9
Chile	62,9	Chile	87,0
Panamá ^b	46,3	Panamá	81,1
República Dominicana ^c	38,3	México	69,6
Colombia	34,1	Costa Rica	67,7
México	31,0	Colombia	54,6
El Salvador	28,3	Perú	47,2
Perú	20,1	El Salvador	19,5
Bolivia (Est. Plurinacional de) ^c	19,6	República Dominicana	15,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y BID-SIMS, 2019 en Mesa-Lago (2020).

^a Basado en la cobertura por sistemas contributivos de cotizantes activos.

^b En Panamá, la encuesta registra la pregunta por la cobertura del seguro social como asegurado directo.

^c Dato para 2017 en República Dominicana y 2018 en el Estado Plurinacional de Bolivia, basado en procesamientos de BID-SIMS, 2019 en Mesa-Lago (2020).

En 2019 la cobertura total de pasivos (contributiva y no contributiva), es decir, el porcentaje de adultos mayores que recibía pensiones de vejez por alguna vía, fluctuaba, de mayor a menor, entre: 98% y 68% en Bolivia (Est. Plur. De), el Uruguay, Chile, Panamá, México y Costa Rica; 55% y 47% en Colombia y el Perú; y 20% en El Salvador y 16% en la República Dominicana, respectivamente (la última carece de pensión no contributiva (véase el cuadro 2). En todos los países, excepto El Salvador y la República Dominicana, la cobertura de la población de 65 años y más es superior a la de la PEA, además solo es inferior al mínimo de 50% en tres versus cinco países respecto a la cobertura de la PEA. Nótese que en el Estado Plurinacional de Bolivia la cobertura de la población adulta mayor es de 98% (la superior), mientras que la cobertura de afiliados sobre la PEA era de 20,7% en 2019 (la inferior). La cobertura de los adultos mayores aumentó principalmente por la extensión de las pensiones no contributivas (universal en el Estado Plurinacional de Bolivia, focalizada en los pobres en el resto, salvo en Chile en que se hace respecto del 60% de los hogares), pues la cobertura de las pensiones contributivas se expandió muy poco. Las primeras no son parte del sistema privado, sino exógenas al mismo y financiadas por el Estado.

2. Solidaridad social e igualdad de género

Las reformas estructurales no se pronunciaron sobre estos dos principios de la seguridad social, porque la cuenta individual de los asegurados les pertenece a ellos y no hay transferencias entre generaciones, entre grupos de ingreso y entre géneros. Sin embargo, dichas reformas sí proclamaron el principio neoliberal del "papel subsidiario del Estado". En la realidad el Estado ha jugado un rol fundamental en virtualmente todos los países, sin el cual el sistema privado no podría existir: i) hace obligatoria la

afiliación al sistema; ii) financia el costo de transición del sistema público al privado⁷; iii) introduce o expande las pensiones no contributivas que financia; iv) hace aportes estatales para mejorar las pensiones contributivas bajas hasta un tope en que cesa dicho aporte (Chile, México y Uruguay); v) financia medidas de inclusión en el sistema contributivo para ciertos grupos incluidos (por ejemplo, en Costa Rica concede un subsidio a los trabajadores autónomos que se afilien), y vi) establece una entidad pública que regula y supervisa el sistema privado⁸.

Los mecanismos contrarios a la solidaridad social en los sistemas de capitalización individual son: mantenimiento de programas separados que no cotizan al sistema general y gozan de prestaciones generosas y subsidios fiscales (por ejemplo, las fuerzas armadas en todos los países menos en Costa Rica); exclusión de cobertura a los trabajadores autónomos y otros de bajo ingreso; notables desigualdades en la cobertura por ingreso, educación y lugar de residencia (también con base en las desigualdades de género, cuestión que se discute a continuación); eliminación de la cotización del empleador en Chile (al menos hasta la fecha de publicación) y el Perú, por lo que el trabajador paga el 100% de la contribución total violando la norma mínima de la OIT de que no debe pagar más del 50%, y en países con cobertura baja, la mayoría de la población no asegurada financia en parte la cobertura de la minoría asegurada por la vía de impuestos generales —en los sistemas privados puede también financiar los costos de la transición. La reforma reemplazó el principio de solidaridad social por el principio de “equivalencia”, una relación más estrecha entre la contribución y la prestación recibida (pensión). Esto, si bien es positivo, no ha logrado la tasa de reemplazo mínima para las personas aseguradas.

La discriminación por género resulta tanto del mercado de trabajo como del propio diseño de los sistemas de pensiones privados. Respecto al primer factor, las mujeres tienen una participación laboral menor que el hombre en la fuerza laboral; a ello se suma que su salario por igual tarea es menor que el del hombre, y la mujer enfrenta mayores lagunas previsionales, entre otros factores, producto de su mayor y desigual dedicación al trabajo de cuidados no remunerado, lo que conlleva a una menor contribución que el hombre a sus cuentas individuales. Con respecto a los elementos que derivan del diseño del sistema, la mujer usualmente se retira cinco años antes que el hombre, pero vive alrededor de cinco años más⁹, por lo que su pensión debe ser pagada por un período de diez años más que la del hombre; y el sistema privado aplica tasas de mortalidad diferenciadas por género por lo que la pensión femenina siempre es menor que la masculina. Con ello, y pese a que en algunos países se ha avanzado en diversos mecanismos para reconocer el tiempo dedicado por las mujeres al trabajo de cuidados —por ejemplo, en Chile, Costa Rica y el Uruguay—, las tasas de reemplazo brutas (TR: el porcentaje que se aplica al salario para determinar el monto de la pensión) promedio femeninas calculadas para tres sistemas privados -Chile, Colombia, y México-, son menores que las masculinas (OCDE, 2021).

Según datos de la CEPAL, la cobertura contributiva de la PEA femenina en el sistema privado en 2019, para los países para los que se cuenta con información, oscilaba, de mayor a menor: de 69% a 60% en el Uruguay, Chile y Costa Rica; en el resto era inferior a la mitad de la PEA y en un país era 18%. Sobre la base de datos de la AIOS, ha ocurrido una ligera expansión de la cobertura contributiva de la PEA femenina en el sistema privado: en un período de nueve años se extendió entre 0,29 y 0,71 puntos porcentuales como promedio anual en cinco países y descendió en El Salvador y México (la mayor extensión fue en Uruguay y Chile). Por el contrario, la cobertura total (sumando la contributiva y la no

⁷ Al cerrarse el sistema público, todos los asegurados dejan de contribuir a este y hacen sus aportes al sistema privado; por otra parte, el grueso de las pensiones en curso de pago y parte de las futuras se derivan del sistema público; esto genera un déficit que puede durar entre 35 y 70 años. En Chile, en la cúspide, el déficit ascendió a 7,6% del PIB en 1984 (Arenas de Mesa, 2005). En todos los países dicho déficit ha sido financiado por el Estado.

⁸ Bertranou y Montt (2022) describen varios tipos de solidaridad en la seguridad social: en mancomunación de riesgos, financiamiento colectivo, redistribución de ingresos, intergeneracional contributiva, intrageneracional contributiva y alivio de la pobreza mediante rentas generales.

⁹ En 2050, se proyecta que la población de hombres de 65 años y más representará un 17,6% del total de hombres, mientras que entre las mujeres esta proporción alcanzará el 21,4% (Arenas de Mesa, 2019).

contributiva) de las adultas mayores en 2019 era más alta: entre 98% y 87% en Bolivia (Est. Plur. De), y Chile y el Uruguay, 79% a 61% en Panamá, México y Costa Rica, y 52% a 16% en Colombia, Perú, El Salvador y la República Dominicana (solo en los dos últimos es muy baja debido a la ausencia o estancamiento en las pensiones no contributivas). La diferencia entre ambos tipos de cobertura es el resultado fundamental de las pensiones no contributivas que favorecen a las mujeres, las que sufren una mayor incidencia de pobreza que los hombres¹⁰.

3. Suficiencia de las prestaciones

Los reformadores prometieron que las pensiones serían adecuadas: montos equivalentes al 70% del salario al final de la vida activa, según José Piñera (1991) el ministro de Trabajo y Previsión Social de Pinochet que instauró el sistema privado en Chile. El Convenio 128 de la OIT de 1967 establece una tasa de reemplazo (TR) mínima sobre el salario promedio de la vida activa de 45%.

Un estudio del BID compara las TR brutas en 2015 (sin el descuento del impuesto al ingreso sobre el salario de referencia) entre sistemas de pensiones privados y públicos: el promedio de los primeros es 39,8%, mientras que el del segundo es 64,7%, tanto el promedio como la TR en cinco sistemas privados está por debajo del referido 45% (Altamirano y otros, 2018). En Chile, la TR es 34% del salario promedio en los últimos 10 años; se proyecta un declive a 15% para 2025-2035 (CAPSP, 2015); en El Salvador el 59% de los asegurados solo recibirá la devolución del saldo en su cuenta individual (Mesa-Lago y Rivera, 2020); en México, la TR promedio es 26% y el 64% no recibirá pensión (Ortiz y otros, 2018); en el Perú, la TR promedio es 39% y 60-65% no recibirá una pensión (Cruz-Saco y otros, 2018); y en la República Dominicana la TR promedio es 27% y los tres quintiles de ingreso inferior no recibirán pensión (Pichardo, Guerrero y Mesa-Lago, 2020). No sólo estas TR son muy inferiores a la mínima del 45% de la OIT, sino que además entre el 27% y el 65% de las personas aseguradas en los cinco países considerados no recibirá una pensión.

Un estudio más reciente de la OCDE (2021) calcula TR brutas “hipotéticas”¹¹ para cuatro sistemas privados y dos sistemas públicos; la tasa se basa en el promedio de los ingresos: Chile tiene una TR de 31,2% (por debajo del promedio de 51,8% de todos los países miembros de la OCDE)¹², México 61,2% y Costa Rica—combinando los dos pilares—71,9%; los sistemas de beneficio definido tienen TR mayores: la Argentina 76,1% y el Brasil 88,4%. El desempeño negativo de los sistemas privados en la suficiencia de las pensiones ha generado protestas en varios de los países, particularmente en Chile, donde en 2016 hubo demostraciones públicas de un millón de personas contra las AFP y desde entonces la discusión sobre el diseño del sistema de pensiones se ha mantenido en el centro de la agenda pública.

4. Administración eficiente y costos razonables

La reforma estructural argumentó que la competencia entre las administradoras privadas aumentaría la eficiencia y reduciría los costos administrativos, porque los asegurados escogerían y se trasladarían a las que cobrasen menores comisiones, generasen más altos rendimientos y, por tanto, pagasen mejores pensiones. En la realidad, la competencia no ha funcionado o ha sido muy pobre en la gran mayoría de los diez países bajo análisis, lo que se prueba a continuación con cinco indicadores.

- i) El número de administradoras está relacionado con el tamaño del mercado de asegurados: mientras mayor es este, es posible encontrar más administradoras y viceversa. Así, México tiene el número mayor (diez) de administradoras, mientras que el Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador tienen el número menor (dos), un duopolio donde no se aprecia competencia (la composición de la cartera de inversiones y la rentabilidad son similares); lo

¹⁰ Un análisis exhaustivo de la situación y desafíos para la igualdad de género en pensiones puede revisarse en CEPAL (2019).

¹¹ Se basa en un asegurado que entra en el mercado de trabajo a fines de 2020 y pasa toda su vida en el sistema (OCDE, 2021).

¹² Estos datos difieren de los datos indicados en la sección II.B.3, debido a la metodología utilizada en los diversos análisis (véase OCDE, 2021 y CAPSP, 2015).

mismo es cierto en el Estado Plurinacional de Bolivia. El número de las administradoras desciende con el tiempo por fusiones y cierres; por ejemplo, en México mermó de 21 a 10 entre el año en que se alcanzó el número mayor y 2019. Dos países con un mercado de asegurados pequeños (Costa Rica y Uruguay) tienen solo una administradora pública y esto ha logrado incrementar la competencia (la administradora pública ha bajado la comisión y esto ha forzado a hacer lo mismo a las privadas), Costa Rica tiene 7 administradoras (cuatro públicas), el mismo número que Chile, que tiene cuatro veces el número de asegurados cotizantes¹³ (véase el cuadro 3).

- ii) Entre 2004 y 2019, la concentración de asegurados en las dos mayores administradoras aumentó o se estancó en seis países y disminuyó en tres, pero es aún muy alto en estos (53% en Chile); en 2019, dicha concentración oscilaba entre el 68% y el 100% en los seis países con mayor concentración. A mayor concentración, menor competencia y viceversa (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
América Latina (10 países): número declinante de administradoras y grado creciente de concentración, 2005 a 2019

Países ^a	Número de administradoras			Pública	Porcentaje en las dos mayores	
	Cénit	2004	2019		2004	2019
México	21	13	10	No	43,1	39,2
Chile	8	6	7	No	55,5	52,9
Costa Rica	9	8	6	Sí	64,3	59,1
República Dominicana		9	6	No	55,7	58,4
Perú	5	4	4	No	58,8	68,4
Panamá ^b		2	3	No	100,0	100,0
Uruguay	6	4	4	Sí	74,4	74,0
Colombia		6	4	No	50,9	80,5 ^d
El Salvador	3	2	2	No	100,0	100,0
Bolivia (Est. Plur. De)	2	2	2	No ^c	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de AIOS, 2000 a 2021.

^a Ordenados de mayor a menor por la última columna.

^b En el sistema del sector privado.

^c Se planea que la Gestora Pública absorba las dos AFP alrededor de 2022.

^d En 2017, no hay cifras posteriores.

- iii) Si funcionase la competencia habría un número apreciable de traslados de las menos competitivas a las más competitivas. Sin embargo, el porcentaje anual de traslados en relación con el número total de afiliados disminuyó en todos los países entre el cenit (el año de mayores traslados) y 2019. Más aún, en 2019 el porcentaje de los traslados oscilaba entre 0 (Estado Plurinacional de Bolivia¹⁴, El Salvador y Panamá) y 1% en cinco países, entre 2% y 4% en dos países y 5% en Chile. Aunque México tiene diez administradoras, solo 4% se cambió en 2019 (véase más antecedentes sobre este punto en la sección III. A. 2).

¹³ En una encuesta nacional en Chile aplicada en 2021, 78% de los encuestados dijeron que los trabajadores deberían tener libertad para escoger que sus fondos fuesen administrados por un organismo público o por una AFP, mientras que 17% optó por un organismo público y solo un 3% prefirió seguir siendo administrados por las AFP (CADEM, 2021b).

¹⁴ En el Estado Plurinacional de Bolivia no se permitieron los traslados en los primeros años del sistema; después estos se autorizaron y han vuelto a prohibirse desde 2011. Se anuncia que las dos AFP se cerrarán y la Gestora Pública asumirá la administración en 2022.

- iv) Las administradoras tienen altas utilidades y la mayoría la mantienen durante crisis económicas, mientras que los asegurados son afectados por estas debido a que disminuye el saldo en sus cuentas individuales y tienen que posponer el retiro hasta que se recupere el valor del fondo acumulado. En 2019, la utilidad sobre el patrimonio neto osciló entre 20% y 51% en cinco países y entre 12% y 16% en otros cuatro; en Bolivia (Est. Plur. De) y El Salvador, la utilidad equivalía a la mitad del patrimonio neto. Durante la severa crisis económica global de 2007-2008, todas las administradoras continuaron teniendo utilidades, y superaron en tres países el nivel anterior a dicha crisis. En 2019, cuatro administradoras tenían una utilidad mayor que antes de la crisis (véase el cuadro 4). Aunque los asegurados supuestamente son los “dueños” de sus cuentas individuales, no participan en su administración como antes ocurría y continúa ocurriendo en los sistemas públicos.

Cuadro 4
América Latina (9 países): utilidades de administradoras como porcentaje del patrimonio neto, 2004, crisis (2007-2008) y 2019

Países ^a	Utilidad anual/Patrimonio neto (en porcentajes)		
	2004	Crisis (2007-2008) ^b	2019
Colombia	26,6	23,6	12,4 ^c
Costa Rica	12,8 ^b	6,6	13,9
Chile	19,5	2,1	16,4
Perú	38,9	0,5	16,7
México	25,2	6,5	19,5
Uruguay	39,0	39,6	32,5
República Dominicana	-5,8	15,8	38,4
El Salvador	30,8	36,5	47,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	43,6	33,3	51,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de AIOS, 2020; Mesa-Lago, C. y A. Bonadona, “Los principios de la seguridad social y las promesas incumplidas por la capitalización individual en América Latina: comentarios sobre el sistema boliviano”, La Paz, Friedrich Ebert Stiftung, noviembre, 2021.

^a Ordenados de menor a mayor por la columna 2019.

^b Corresponde al año 2005.

^c Corresponde al año 2017.

- v) Por cuanto la competencia no existe o es muy pobre, el costo administrativo es alto y sostenido³⁵; dicho costo (como porcentaje del salario) se compone de la comisión neta que cobra la administradora por sus servicios y la prima por seguro de invalidez y muerte que cobra dicha administradora y la pasa a una compañía de seguro comercial. Es común que la administradora tenga una compañía aliada por lo cual tampoco hay mucha competencia entre dichas compañías. No es posible comparar el costo en los diez países debido a la gran diversidad de comisiones netas (fija, sobre el salario, sobre el saldo, sobre el rendimiento o combinaciones de las anteriores), pero existe información comparable para seis países de la comisión neta y la prima como porcentaje de los salarios, así como el porcentaje respectivo que se deposita en la cuenta individual. El costo administrativo (suma de la comisión neta y de la prima) como

³⁵ En los Estados Unidos el sistema de cuentas individuales de los profesores universitarios (TIAA-CREF, 2021), no carga comisión por ciertas operaciones, pero sí sobre los gastos, oscilando entre 0,17% y 0,445%; en Suecia, el costo total de administración como porcentaje del capital administrado fue de 0,15% para el esquema nacional de contribución definida y de 0,23% para el premium pension (Swedish Pension Agency, 2021).

proporción del porcentaje de depósito total en la cuenta en 2019 oscilaba entre 22% en el Estado Plurinacional de Bolivia (debido a que el gobierno impuso topes) y 30% en el Perú; a pesar de que el sistema chileno lleva casi 40 años funcionando, su costo era 28% del porcentaje de depósito en la cuenta (Mesa-Lago, 2020, véase cuadro 13). Se ha demostrado que, por cada punto porcentual de comisión neta que se cobra durante la vida activa del asegurado, el monto de la pensión futura se reduce en un 20% (Barr y Diamond, 2008).

Un aspecto positivo es que las administradoras introdujeron un mecanismo de rápido procesamiento de las pensiones a través de las cuentas individuales, mejoraron el informe periódico del fondo acumulado a los asegurados y redujeron el tiempo para procesar las pensiones. En los sistemas públicos, el otorgamiento de las pensiones a veces tomaba años porque no había en la gran mayoría de ellos un registro actualizado de los años de servicios y de las contribuciones aportadas por los asegurados y sus empleadores y, a menudo, había que probar estas incluso en tribunales administrativos. Como las cuentas individuales están actualizadas, el trámite es muy rápido y fácil: en Chile se hace un estimado provisional y se paga enseguida la primera pensión, luego se comprueba y todo el proceso toma menos de un mes. Por otra parte, encuestas aplicadas en varios países con sistemas privados demuestran el nulo o pobre conocimiento de los asegurados sobre sus derechos, las principales normas del sistema y el monto de sus cuentas. Esto les impide tomar decisiones informadas para escoger las administradoras con menos costos administrativos, con los rendimientos más altos y que pagan las mejores pensiones. Los informes periódicos de las administradoras muestran lo que los asegurados tienen acumulado en sus cuentas individuales, el rendimiento del fondo invertido y el costo de administración. Pero muy pocos asegurados estudian estos informes, por lo cual, no pueden en la práctica hacer una elección informada de las mejores administradoras y esto, a su vez, limita la competencia.

5. Sostenibilidad financiera-actuarial

Según la reforma estructural, la propiedad de la cuenta individual y la administración privada del sistema serían incentivos para que los asegurados contribuyesen puntualmente a sus cuentas individuales; además, habría un crecimiento del fondo, se diversificaría la cartera y el capital invertido tendría altos rendimientos.

El porcentaje de afiliados que contribuyó entre 1999 y 2019 disminuyó en todos los países respecto al cénit alcanzado, mientras que, basado en el primer año disponible, también mermó (salvo en Chile). Las caídas peores fueron en El Salvador: de 64% a 22% (42 puntos porcentuales) y en México: de 60% a 32% (28 puntos porcentuales) (véase el cuadro 10 y la discusión en la sección III.A.1). Es obvio, por tanto, que la propiedad de la cuenta individual y la administración privada no fueron incentivos para la cotización. Las razones de la caída en las contribuciones, no obstante, han sido otras: salida de la fuerza del trabajo, cambio del sector formal al informal, evasión y morosidad de empleadores, campañas de las administradoras para afiliar a los nuevos entrantes en el mercado de trabajo, y el hecho de que basta el registro y el pago de una contribución para aparecer como afiliado, aunque este no pague después.

Por el contrario, una promesa cumplida ha sido el crecimiento substancial del fondo de pensiones. Entre 2004 y 2019, en números absolutos, el aumento fluctuó entre 354% y 12.239% en ocho países, mientras que como porcentaje del PIB el salto fue entre 3 y 22 puntos porcentuales (véase más sobre este punto en la sección III.A.3). El monto del fondo es resultado del tamaño del mercado de asegurados, el ingreso per cápita de estos, el rendimiento del capital invertido, el costo administrativo y el tiempo que el sistema ha estado en operación. Por ejemplo, Chile tiene un mercado de asegurados mediano, el ingreso per cápita mayor de la región y 38 años de operación del sistema y en 2019 había acumulado 215.400 millones de dólares equivalentes a 81% del PIB. México tiene el mayor mercado de asegurados y aunque su tiempo de operación es 16 años menor al de Chile, casi había cerrado la brecha con 211.300 millones de dólares, pero el fondo en relación al PIB es un quinto de la proporción chilena porque el PIB mexicano es muy superior. Los países que han experimentado un crecimiento mayor del fondo son aquellos donde este

era menor en 2004, como la República Dominicana, Costa Rica, el Uruguay y El Salvador, en que estaba por debajo de 2.000 millones de dólares y así también era el fondo panameño en 2019. El poder económico de las administradoras en Chile es inmenso y va más allá de las fronteras nacionales puesto que hay administradoras chilenas con filiales en otros países latinoamericanos.

La distribución de la cartera por instrumento en 2019 muestra que la concentración en los dos instrumentos mayores oscilaba entre 80% y 94% en cinco países y entre 64% y 77% en los otros cinco. La mayor inversión es en deuda gubernamental, entre 61% y 82% en cuatro países; esto era típico en los antiguos sistemas públicos y continúa en cuatro privados (El Salvador, República Dominicana, Uruguay y Costa Rica) porque son países pequeños que carecen de un mercado de valores desarrollado¹⁶. Los otros países tienen una cartera algo más diversificada pero no exenta de concentración. La segunda mayor inversión es en instrumentos extranjeros: 36% a 45% en tres países; esto es así también en Chile, país donde la Bolsa de Santiago fue establecida a fines del siglo XIX y se ha desarrollado después, y en el que aún el 41% es invertido en el exterior. La tercera inversión en importancia es en depósitos bancarios entre 24% y 66% en tres países (las mayores en el Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá), debido a la falta de alternativas. La cuarta inversión es en deuda de entes no financieros, entre 14% y 15% en tres países. La inversión en acciones nacionales es la quinta, a pesar de que los reformadores estructurales pronosticaron serían las más beneficiadas: es o en cinco países y oscila entre 6% y 16% en los otros cinco. Los fondos de inversión solo participan entre 0 y 6% (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
América Latina (10 países): distribución porcentual de la cartera de inversión por instrumento, 2019

Países ^a	Deuda gubernamental ^b	Externa	Deuda entes financieros	Deuda entes no financieros	Acciones	Fondos de inversión	Otros	Dos mayores ^d
Chile	19,4	43,3	20,5	6,4	7,1	2,5	0,8	63,8
México	53,8	14,4	5,3	11,9	5,8	5,9	2,9	68,2
Perú	23,1	44,8	7,5	7,0	11,5	3,1	3,0	67,9
Colombia ^c	34,4	36,4	6,6	2,0	15,8	2,4	2,4	70,8
Panamá	7,0	6,7	63,0	13,5	6,4	3,4	0,0	76,5
Costa Rica	61,3	0,0	18,3	3,4	0,0	0,0	17,0	79,6
Uruguay	66,0	8,0	6,5	14,4	0,2	0,0	4,9	80,4
República Dominicana	77,5	0,0	11,3	4,9	0,0	6,2	0,1	88,8
El Salvador	82,1	5,2	8,2	4,3	0,0	0,1	0,1	90,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	26,3	3,5	66,2	2,3	0,0	1,7	0,0	93,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de AIOS, 2020; Bolivia de Mesa-Lago y Bonadona, "Los principios de la seguridad social y las promesas incumplidas por la capitalización individual en América Latina: comentarios sobre el sistema boliviano", La Paz, Friedrich Ebert Stiftung, noviembre, 2021.

^a Ordenados de menor a mayor por la última columna.

^b Incluye inversión en deuda del gobierno y del Banco Central de la Reserva del propio país.

^c En 2017.

^d Los instrumentos que están entre las dos mayores inversiones están marcados en negrita.

¹⁶ El Salvador carecía de un mercado de valores cuando se aprobó la reforma estructural. La ley regulando dicho mercado fue promulgada casi simultáneamente, y 82% de la inversión está en deuda pública, lo cual ha usado el gobierno para financiar el costo de transición.

El rendimiento bruto real de la inversión¹⁷ fue muy alto al principio (desde la creación del sistema a 1999) pero en la crisis financiera global de 2008 cayó entre 19% y 26% en tres países y entre 2% y 9% en cuatro. Durante la recuperación en 2009-2019 (la más larga en la historia) el rendimiento creció, pero no había recuperado su nivel inicial en ocho países (véase el cuadro 6). Una nueva caída ocurrió en 2020 debido a la pandemia y la recesión (véase sección III.A.3). Los asegurados sufren el costo de la volatilidad del mercado¹⁸, pero no los administradores que, como se ha visto, continúan sus utilidades. Algunas razones del descenso del rendimiento son: al comienzo del sistema había muy pocos instrumentos de inversión y los precios de estos estaban inflados; en los países que tienen alta concentración en deuda pública y depósitos bancarios, los intereses son muy bajos y eso reduce el rendimiento; y ocurrió un descenso notable en la tasa de interés mundial en el último decenio.

Cuadro 6
América Latina (10 países): rendimiento bruto real del fondo en diversos períodos, creados hasta 2019

Países ^a	De la creación a 1999	Crisis financiera 2008	Últimos 10 años 2009-2019
El Salvador	12,8	-2,3	2,8
Chile	11,2	-18,9	4,8
México	9,6	-6,5	4,1
Uruguay	7,9	-21,5	2,7
Perú	7,3	-26,7	3,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	7,3	-1,9	4,6 ^c
Colombia	6,9	-2,7	6,1 ^d
Costa Rica	6,7	-9,0	6,1
República Dominicana	^b	8,0	7,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de AIOS, 2000 a 2003, 2009, 2020. Para el Estado Plurinacional de Bolivia se considera información desde la creación hasta 1999 y, posteriormente, entre 2010 a 2019 sobre la base de Mesa-Lago y Bonadona, 2021.

^a Ordenados de mayor a menor por la primera columna; no hay data de Panamá.

^b El sistema no comenzó hasta 2003.

^c De 2010 a 2019.

^d De 2007 a 2017.

El ahorro voluntario adicional no ha tenido éxito en el sistema privado; como porcentaje del PIB en 2019 oscilaba entre 0 y 0,4% en seis países (de menor a mayor: El Salvador, Uruguay, México, Perú, Costa Rica y República Dominicana) y era de 2% en otros dos (Chile y Colombia). Sin embargo, en el sistema público del Brasil, dichos fondos de ahorro voluntario adicional constituían 20% del PIB, 24 veces todos los fondos voluntarios sumados en los diez sistemas privados o que mantienen la capitalización individual.

C. Conclusiones

La gran mayoría de las promesas de los reformadores estructurales no se ha materializado: i) La cobertura contributiva de la PEA cayó después de todas las reformas y es menor al 50% en cinco países; no hubo promesas sobre la cobertura no contributiva porque esta no se contempló originalmente, sino después de que no se expandió suficientemente la contributiva; la cobertura de la

¹⁷ Rendimiento "bruto" significa que no se le descuenta el costo administrativo, así que el rendimiento neto (substrayendo dicho costo) debe ser menor, pero no se publica por la AIOS. El rendimiento "real" denota que está ajustado anualmente a la inflación.

¹⁸ La OCDE (2020b) estima que durante la crisis global de 2007-2008, le tomó a la mayoría de los países miembros un período de dos años para que el valor de sus fondos en las cuentas individuales recuperase el nivel anterior a la crisis; los asegurados que se retiraron antes recibieron una pensión menor.

población adulta mayor se han expandido más que la de la PEA por causa de las pensiones no contributivas que son financiadas por el Estado, no por el sistema privado. ii) No hubo promesas de los reformadores estructurales sobre la solidaridad social y la igualdad de género, pero se demostró que estos principios se menoscabaron por la reforma estructural, y su mejora se ha producido por el papel del Estado, contrario al aducido principio neoliberal de subsidiaridad. iii) Las pensiones adolecen de un nivel de suficiencia aceptable. iv) La competencia no existe (hay un duopolio en dos países) o es muy reducida por lo que el costo administrativo es alto y reduce las pensiones futuras. v) La proporción de afiliados que cotiza ha disminuido drásticamente en todos los países; aunque ha habido diversificación en la composición de la cartera de inversiones de los fondos en los países con mayor desarrollo económico y de su bolsa de valores, esta continúa concentrada en deuda gubernamental, inversión extranjera y depósitos bancarios, nada o poco se coloca en acciones nacionales (a pesar de la promesa que estas serían las más beneficiadas por la reforma); el rendimiento bruto real de la inversión inicialmente fue alto, pero en 2007-2008 cayó en siete países y si bien creció con la recuperación en 2009-2019 no había recuperado el nivel inicial o era estático en siete países, afectando el monto futuro de las pensiones. La única promesa consumada ha sido el crecimiento notable del fondo en términos absolutos y como porcentaje del PIB (aunque con caídas durante la crisis de 2007-2008 y 2020 cuyo riesgo solo carga el asegurado); las administradoras controlan fondos de pensiones equivalentes a un porcentaje muy alto del PIB, lo que les otorga gran poder.

II. Las reformas de los sistemas con capitalización individual: tipología y comparación de su desempeño

Esta sección analiza las reformas hechas a los sistemas de capitalización individual debido al incumplimiento de sus promesas y fallas. Primero, ordena dichos cambios por su grado de profundidad, en segundo lugar, los evalúa de forma comparativa, basados en su desempeño respecto a los principios de la seguridad social ya identificados y, por último, detecta tendencias en dichas reformas y efectos.

A. Tipología de las reformas de los sistemas con capitalización individual, 2008-2021

Los cambios se clasifican en: i) “re-reformas” en las que retornan los asegurados y fondos del sistema privado a un sistema público de reparto, o lo convierten en uno mixto, o también pueden mantenerlo, pero mejorando substancialmente todos o una mayoría de los principios de la seguridad social; ii) reformas paramétricas, las cuales se aplican al pilar o sistema público de beneficio definido en los modelos mixtos o paralelos, también pueden mejorar varios principios de la seguridad social; y iii) proyectos o procesos de reforma que mejoran principios de la seguridad social. Adicionalmente, se destacan discusiones en curso a través de proyectos de ley que buscan instalar cambios estructurales en los sistemas de pensiones. Esta dirección es constatada en Chile, Colombia y el Perú.

La re-reforma en la Argentina (2008) cerró el pilar privado del sistema mixto y pasó a todos los asegurados y fondos al pilar público de reparto. La re-reforma (2010) del Estado Plurinacional de Bolivia es singular: antes de la reforma estructural estableció una pensión no contributiva universal (única en la región) y pasó a todos los asegurados a un Sistema Integrado Previsional con un pilar público semi-contributivo de reparto y cuentas individuales (contribución definida) obligatorias tanto para los trabajadores dependientes formales que ya la tenían en las AFP como para los ingresantes en el mercado laboral. Las cuentas siguen siendo gestionadas por las dos administradoras privadas (AFP) originales de la reforma estructural, pero se creó una Gestora Pública que administra la pensión no contributiva; se planea que en 12 meses la Gestora comience a recaudar las contribuciones de los nuevos afiliados y en 20 meses el total de las recaudaciones.

En ese momento, las dos AFP privadas dejarán de operar y la Gestora asumirá la administración de las cuentas individuales, por lo que el sistema será público con cuentas individuales, también único en la región (Bonadona, 2021).

Por otra parte, la re-reforma de Chile (2008), realizada en la primera presidencia de Michelle Bachelet, mantuvo el sistema privado, pero con cambios positivos, pues expandió la cobertura, infundiéndole solidaridad social, igualdad de género y sostenibilidad financiera¹⁹. La re-reforma de El Salvador (2017) mantuvo el sistema, pero con un componente público que lo convirtió en mixto, sin notables mejoras en sus principios de seguridad social y su objetivo fundamental fue reducir el déficit fiscal. Una reforma paramétrica extensa implementada en México a fines de 2020 mejoró substancialmente varios principios de la seguridad social en forma parecida a Chile y mucho más profundos que en El Salvador por lo que lo calificamos de re-reforma (ver tipología en cuadro 7).

Cuadro 7
América Latina (10 países): tipología de las reformas implementadas
y en discusión del sistema privado por su grado de profundidad, 2008 a 2021^a

Países	Tipo	Año	Cambio en sistema privado y principios de seguridad social
Argentina	Re-reforma	2008	Lo cierra y mejora seguridad social.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Re-reforma	2010	Lo cierra, mantiene cuentas individuales que tendrán gestión pública, un pilar público solidario y mejora seguridad social.
Chile	Re-reforma	2008	Lo mantiene, pero en el marco de un sistema integrado ^b con mejoras substanciales en los principios de seguridad social.
México	Re-reforma	2020	Lo mantiene, pero en la práctica pasa a ser un sistema mixto y con mejoras importantes en seguridad social.
El Salvador	Re-reforma	2017	Cambio a un sistema mixto, no mejora los principios de seguridad social (salvo eliminación tablas mortalidad diferenciadas por género).
Perú ^c	Proyecto ley re-reforma	2021	Propone creación de un Sistema Integral Universal de Pensiones (SIUP) de 3 pilares y con un sistema mixto en su componente contributivo (2 ^{do} pilar con cuentas pública y privada) y mejora potencial en seguridad social.
Colombia ^d	Propuestas re-reforma	2018	Propone integración de los dos sistemas público y privado, tendencia a modelo mixto y mejora potencial en principios de seguridad social.
Uruguay ^e	Informe de Recomendaciones del Consejo de Expertos en Seguridad Social	2021	Mejora principios seguridad social y propone mantener modelo mixto, así como mejoras en ambos pilares y agrega otros.
República Dominicana ^f	Proceso inicial	2021	Se crea la Comisión Bicameral que estudia una modificación integral a la Ley N° 87-01. Sin información a la fecha sobre el contenido de los cambios bajo estudio.
Panamá ^g	Debate reforma pilar público	2021	Proceso inicial de debate para una reforma paramétrica del pilar público.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Mesa-Lago (2020) y actualización de información oficial de las instituciones previsionales y legislativas en los países.

^a Se incluye información solo para países que han aprobado o discuten una reforma que afecta su pilar de capitalización individual, razón por la cual no se ha incluido información de la reforma paramétrica aprobada en 2021 en Costa Rica que ha buscado reforzar la sostenibilidad de su pilar público.

^b Articula los sistemas no contributivo y contributivo, financiamiento público y capitalización individual, y una administración pública y privada al interior del sistema (CEPAL, 2018, pág. 131-132).

^c Proyecto de Ley N° 7042/2020-CR, Ley marco de creación de un sistema integrado universal de pensiones.

^d Véase L. Villar y D. Forero, "Elementos para una Propuesta de Reforma al Sistema de Protección Económica para la Vejez en Colombia", Cuadernos de Fedesarrollo, N° 53, marzo 2018, 1-18.

^e Véase Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS), "Recomendaciones para la reforma del Sistema Previsional Uruguayo", 2021.

^f Cámara de Diputados de República Dominicana (2021), Resolución a partir de Iniciativa 04809-2020-2024-CD que crea La Comisión Bicameral ha sido conformada para el proceso de revisión y estudio de la modificación integral de la Ley N° 87-01, preparada por la Comisión Permanente de Seguridad Social.

^g Caja del Seguro Social de Panamá (2021), Lineamientos de la Coordinación General y Roles Especiales para el Diálogo Nacional por la Caja de Seguro Social, disponible [en línea] <https://w3.css.gob.pa/dialogo-nacional-descargas/>.

¹⁹ En 2015, durante el segundo mandato de Bachelet, una comisión de expertos recomendó 56 cambios que mejoraban notablemente el sistema (una segunda re-reforma), pero no fueron aprobadas (Mesa-Lago y Bertranou, 2016).

B. Características de las reformas a los sistemas privados

A continuación, se resumen las características de todas las reformas implementadas, en proyecto legal o en proceso de debate. El resumen se estructura basado en los principios de seguridad social ya identificados.

1. Argentina

En 2005 y 2007, antes de la re-reforma de 2008, se introdujeron cambios paramétricos y medidas para extender la cobertura contributiva y la no contributiva: la llamada “moratoria” permitió a aquellas personas con la edad de retiro legal (60/65 años) jubilarse sin haber cumplido los 30 años de aportes requeridos —podían no haber aportado o trabajado nunca—. Se consideró a todos como si hubiesen trabajado y cotizado y el gasto engrosó el déficit del sistema contributivo. También pudieron retirarse los trabajadores autónomos que carecían de documentación completa o ninguna. En 2016 se introdujo la pensión universal para adultos mayores que abona 80% de la pensión mínima a los que tienen la edad legal, pero sin aportes o con aportes incompletos. Estos programas redujeron la pobreza de la población de 65 y más años a solo 6,3% en 2017 (Bertranou, Casalí y Cetrángolo, 2019). No obstante, según las encuestas de hogares, la cobertura de la PEA se mantuvo virtualmente estática en 45% —la sexta mayor en la región— entre 2009 (el primer año después de la re-reforma) y 2018 (Mesa-Lago, 2020); otros estimados muestran un alza de 45,4% en 2008 a una cima de 48,7% en 2014 y ligera merma a 48,1% en 2017 (Cetrángolo y Grushka, 2020). Por otra parte, la cobertura de personas que reciben pensiones en la población adulta mayor aumentó de 84% en 2007 a un récord histórico de 90,1% en 2009 pero después bajó a 84,2% en 2018 —la cuarta mayor en la región— (BID-SIMS, 2019).

La solidaridad social mejoró al cerrar el pilar privado y cambiar a todos los asegurados al sistema público con solidaridad intergeneracional (Sistema Integrado de Previsión Argentino, SIPA). Además, extendió el sistema contributivo a los grupos de más bajos ingresos, y aumentó la inclusión social para la población adulta mayor mediante la eliminación de algunas restricciones a las pensiones contributivas, así como a las mujeres que han sido madres respecto a las pensiones no contributivas. No obstante, un aspecto contrario a la solidaridad es la coexistencia de múltiples regímenes separados (véase más abajo en esta sección).

En cuanto a la igualdad de género, además de la extensión de las pensiones no contributivas, se otorgó una prestación no contributiva a las madres con siete o más hijos y sin recursos, así como una asignación universal por cada niño menor de 18 años o con discapacidad a los padres que están desempleados o son informales y carecen de una pensión, y se eliminaron las tablas de mortalidad diferenciadas por género. Asimismo, en 2021 se otorgó a las madres que tienen la edad de retiro de 60 años, pero no han alcanzado los 30 años de cotización, entre 1 y 3 años de cotizaciones para la pensión contributiva si tienen un hijo o este tiene alguna discapacidad; además se les acreditan a las madres los períodos de baja por maternidad.

Respecto a la suficiencia de las prestaciones, entre 2008 y 2012 se aumentó tres veces el máximo de las pensiones contributivas, cinco veces el promedio de las pensiones no contributivas, un 73% la pensión mínima, y un 100% la Prestación Básica Universal (PBU: no contributiva). También se ajustaron las pensiones a los salarios, pero más tarde se cambió al IPC. La pensión mínima es el 76% de la pensión promedio (una brecha demasiado estrecha, desde una perspectiva de sostenibilidad financiera, debido al peso de las moratorias) mientras que la PBU es 70% de la pensión mínima contributiva; el porcentaje de la población adulta mayor que vive en la pobreza se redujo en 25 puntos porcentuales. La TR era 70% del salario promedio de los trabajadores formales en 2012, pero decrecía a 43% cuando se incluía en el promedio a los que se acogieron a la moratoria (donde los aportes fueron bajos o nulos). Por otra parte, el Congreso estimó en 2020 la TR promedio en 36% en el sistema general (en los regímenes especiales separados oscilaba entre 75,4% y 151,6%); la TR promedio general estaba 55 puntos porcentuales por debajo de la canasta básica para mujeres y 38 puntos inferior a dicha canasta para los hombres, probablemente como resultado de la crisis económica y un atraso en el ajuste de las pensiones (Mesa-Lago, 2020).

En cuanto a la administración, con el pase al sistema público, se suprimieron todas las comisiones y la prima; la agencia estatal que gestiona el sistema público (ANSES) no puede imponer comisiones. Un problema pendiente es la enorme fragmentación del sistema con más de 1.000 entidades de pensiones, sin coordinación alguna²⁰, y la falta de una entidad supervisora unificada que regule y vigile todo el sistema. Finalmente, respecto a la sostenibilidad financiera-actuarial, las cotizaciones se mantuvieron sin cambio y son las más altas en la región (un total de 21,7%, 10,7% de asegurados y 11% de empleadores); las pensiones reciben una parte de varios tributos del Estado (20% del impuesto a las ganancias y 15% del IVA, entre otros) que cubren sus déficit. A partir de 2007 se redujo gradualmente la contribución del empleador para disminuir el costo laboral e incrementar el empleo formal, lo cual resultó en una pérdida de aportes a SIPA de 0,25% del PIB en 2018 (Bertranou, Casali y Cetrángolo, 2019). El capital en el fondo público de reparto (Fondo de Garantía de Sustentabilidad, FGS) se incrementó en un 48% entre 2009 y 2017 a un récord de 67.854 millones de dólares, pero descendió a 38.052 millones de dólares en abril de 2020, similar al nivel de 2009. Como porcentaje del PIB, alcanzó un cénit de 12,1% y bajó a 8,6% en el mismo período, inferior al nivel de 2011, debido a la recesión y la pandemia. El FGS ha estado invertido mayormente en deuda pública del Estado y de las provincias creciendo de 62,8% a 70% entre 2009 y 2020 y los proyectos productivos y de infraestructura (también estatales) mermaron de un récord de 13,9% en 2011 a 3,3% en 2020. Además, la inversión en acciones decreció de una cúspide de 13,5% en 2016 a 8,7% en 2020; un porcentaje ascendente de 4,9% a 12,8% en el mismo período ha ido a préstamos a beneficiarios, no beneficiarios y provincias (posiblemente con rendimientos reales negativos) y no hay inversiones en emisiones extranjeras (Mesa-Lago, 2020). No se reporta la rentabilidad real de la inversión y pocas veces la nominal.

Cabe también destacar que el gasto de todas las pensiones públicas (SIPA y los otros regímenes) ascendió de 6,6% a 11% del PIB entre 2007 y 2017; la tasa de crecimiento real anual de dicho gasto promedió 5% entre 2000 y 2017, mientras que el PIB promedió 3,4%, lo cual colocaba a la Argentina en el primer lugar por dicho gasto entre 17 países de la región. Respecto a la presión sobre la sostenibilidad financiera, se ordena en segundo lugar y se califica de "superior" (Arenas de Mesa, 2020). Un reciente estudio estima en 2020 el gasto público pensional en 12,8% del PIB, del cual 5,8% era de SIPA y 7% de los otros regímenes (Rofman, 2021). Antes de la re-reforma, el sistema público sufría un importante déficit anual financiado por el Estado, pero recibió un traslado de 25.500 millones de dólares (11,5% del PIB) desde los fondos privados hacia el FGS que pudo financiar dicho déficit; no obstante, este influjo era mayormente en títulos de deuda pública que eran muy difíciles de liquidar entonces. En todo caso, a largo plazo, el FGS enfrenta onerosas obligaciones y un déficit potencial por los 3,7 millones de asegurados transferidos del sistema privado, a más de los asegurados que estaban previamente en el sistema público (incluyendo los regímenes especiales) y todos los que han sido agregados después (especialmente por las moratorias que tuvieron bajas o nulas contribuciones). Este riesgo es agravado por varios factores: envejecimiento de la población, aumento de la esperanza de vida, madurez del sistema de pensiones, persistente informalidad y bajo cumplimiento. El balance financiero de ANSES, en relación al PIB, excluyendo las transferencias fiscales, arroja un déficit sistemático en el período 2000-2017, que más que se duplica después de la re-reforma, de -1,45% en 2007 a -3,28% en 2017 (Cetrángolo y Grushka, 2020).

En 2020, la cotización en el sistema general era 17,5% y el Estado financiaba el déficit; la tasa de activos por un pasivo en el sistema general (incluyendo los beneficiarios de la moratoria) era de 1,38 por uno con tendencia declinante. Los regímenes separados están actuarialmente desequilibrados y demandan importantes recursos fiscales (Mesa-Lago, 2020)²¹. Proyecciones hechas por un experto en 2016 y publicadas por ANSES indican que el déficit previsional del SIPA (ingresos menos egresos, sin subsidios fiscales) aumentaría de 2,3% del PIB en 2015 a 2,9% en 2050 (Grushka, 2016).

²⁰ Rofman (2021) distingue cinco categorías de regímenes de pensiones diferentes al de SIPA: "diferenciales", "especiales", provinciales (no integrados a SIPA), fuerzas armadas y de seguridad, y no contributivas (distintas a las del sistema general). Entre todos cubren a 3,7 millones de personas (4,0% del total) y sus pensiones en promedio son 85% superiores al promedio del sistema general.

²¹ Todos los regímenes especiales tenían cotizaciones insuficientes y varios superaban a la del sistema general, por ejemplo, en 24% los diplomáticos, en 30% los policías y en 39% los docentes universitarios; el promedio para todos los sistemas/regímenes era de 13,5%.

2. Bolivia (Estado Plurinacional de)

La re-reforma disminuyó la edad de retiro de 65 a 60 años para ambos sexos, lo que expandió el número de jubilados. Según Mesa-Lago (2020), esta medida incrementó la cobertura de la PEA de 15% a 19,6% entre 2009 y 2018 (pero es la inferior en la región después de Guatemala y Honduras); la cobertura de la población adulta mayor por pensiones contributivas y no contributivas (mayormente por las segundas) alcanzó su cénit histórico en 2008 con 97% debido a la expansión de Renta Dignidad y, de acuerdo con procesamientos de la CEPAL, aumentó a 97,9% en 2019 (la más alta en la región).

La solidaridad social mejoró al cerrar el antiguo sistema privado que carecía de aquella y afiliar a todos los asegurados en un pilar público de reparto con solidaridad intergeneracional, aunque manteniendo las cuentas individuales (Sistema Integral de Pensiones, SIP). Otras medidas positivas fueron: la universalización y el recorte en la edad para recibir las pensiones no contributivas que ha reducido la pobreza, la pensión semi-contributiva, un fondo de solidaridad (que redistribuye su patrimonio en favor de cotizantes de menor ingreso y mayor probabilidad de una pensión baja), y una cotización solidaria impuesta al empleador y a asegurados de alto ingreso. Respecto a la igualdad de género, las madres aseguradas con 10 años de cotización pueden reducir un año por cada hijo nacido vivo, con un máximo de tres años, contados para la pensión de la madre; la participación femenina en pensionados de Renta Dignidad alcanzó el 53% en 2021 y las tablas de mortalidad diferenciadas por género fueron eliminadas.

La re-reforma expandió y liberalizó las condiciones de derechos y prestaciones, resumidas a continuación. Existen tres regímenes de pensiones: contributivo con cuentas individuales, semi-contributivo con un subsidio solidario estatal, y no contributivo (Renta Dignidad). La pensión contributiva de vejez está integrada por dos partes: el saldo en la cuenta individual del asegurado calculado por una fórmula y la compensación por cotizaciones (CC). Esta pensión se otorga independientemente de la edad, si el referido saldo financia al menos el 60% del salario promedio base; también a las mujeres a los 50 años y a los hombres a los 55 años siempre que ambos tengan el referido 60% incluyendo la CC; y a los 58 años para ambos sexos sin el 60%. La pensión semi-contributiva se concede a los 58 años de edad con 10 años de cotización y se basa en las cotizaciones más la CC y el aporte solidario (un 63% de los pensionados recibe parte de su pensión del fondo solidario), y la pensión no contributiva se otorga a los 60 años, tanto a los que no reciben la pensión contributiva como a los que la reciben (a estos se les descuenta de 15% a 20%). La pensión semi-contributiva puede ser inferior al salario mínimo y tiene un máximo, la pensión mínima contributiva equivale a un salario mínimo y la pensión contributiva tiene un máximo de 60 salarios mínimos.

Entre 2007 y 2012, los destinatarios de la pensión no contributiva aumentaron en un 88% entre 2007 y 2012 alcanzando 8,5% de la población total y 83% de ellos carecía de otra pensión (Mesa-Lago, 2018). Esta prestación se incrementó tres veces entre 2013 y 2019; a fines de 2020 la suma anual a los que no recibían pensión contributiva era de 4.550 bolivianos y a los que la recibían era de 3.900 bolivianos, 679 y 582 dólares al año, respectivamente) (APS, diciembre 2020) pero es la única fuente de ingresos recibido por la mitad de las personas en situación de pobreza.

La Constitución, la ley de re-reforma y otras leyes dispusieron el establecimiento de una Gestora Pública para administrar las cuentas individuales e invertir los fondos del SIP, por lo cual cesarían las dos AFP. Desde enero de 2018, la Gestora comenzó a administrar y pagar la pensión universal no contributiva y los gastos funerarios; en 2020 se le asignó el pago de las transferencias estatales por la pandemia (bonos universal, de familia y de canasta familiar), pero el gobierno ha aplazado varias veces su absorción de las funciones de las dos AFP (la última hasta 2022), por lo cual ellas continúan administrando las cuentas individuales, invirtiendo los fondos y pagando las pensiones. La comisión sigue yendo a dos AFP (que tienen las mayores utilidades entre los diez países) hasta que se inicien las funciones plenas de la Gestora, y la prima es cobrada por un fondo de riesgo colectivo dentro de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) que es el órgano de supervisión y publica las estadísticas del sistema, entre otras funciones. La Gestora se financia hasta ahora con una comisión por su gestión y pago de Renta Dignidad y otras prestaciones; después cobrará la comisión por gestionar las pensiones contributivas (Mesa-Lago y Bonadona, 2021). A pesar del mandato constitucional, la ley

de re-reforma no estipuló la representación de asegurados y empleadores en la Gestora Pública; la última está legalmente obligada a informar a la población respecto a los nuevos derechos y obligaciones del sistema y defender al asegurado a través de campañas de difusión y educación.

Destaca el hecho de que la reducción de la edad de retiro en cinco años aumentó las jubilaciones casi seis veces entre 2009 y 2019²². El gasto de todas las pensiones públicas era de 3,8% del PIB en 2017, ordenado en séptimo lugar entre 17 países de la región (Arenas de Mesa, 2020). La relación de cotizantes activos por un pasivo (incluyendo todos los programas) se fijó en 10 por uno por la ley de re-reforma, pero las últimas estadísticas reportan “asegurados” sin especificar si son afiliados²³ o cotizantes (los últimos son aproximadamente el doble que los primeros). Se ha calculado que en 2020 la relación de asegurados por un pasivo era de 12,6 (sin contar los pensionados de Renta Dignidad), por lo que sobrepasaba el mínimo legal (basado en APS, diciembre 2020). Por el contrario, el último estudio actuarial (Melinsky, Pellegrini y Asoc., 2015), que utiliza aportantes activos, estima para 2020 una relación de 7,8 activos por un pasivo (menor a la mínima legal de 10 a uno) y proyecta que disminuirá a uno por uno en 2090. No hay una serie oficial del balance total de ingresos y egresos del SIP para todo el período. En 2020, las erogaciones por todas las pensiones contributivas (sin gastos administrativos) eran de 553.8 millones de bolivianos y las recaudaciones eran de 982.9 millones de bolivianos (no se tiene el rendimiento real de la inversión), por lo que habría un excedente de 429.1 millones de bolivianos (64 millones de dólares). El gasto de Renta Dignidad se da acumulado desde su creación en febrero de 2008 hasta diciembre de 2020 y no se da el gasto anual en 2020; este se ha calculado en este estudio basado en el número de destinatarios y la prestación anual por destinatario, distinguiendo los que no tienen una pensión contributiva (no rentistas) y los que tienen una pensión contributiva (rentistas), el gasto resulta en 6.806 millones de bolivianos en 2020²⁴. Si agregamos este gasto al de las pensiones contributivas (553 millones de bolivianos) tenemos un total del gasto por prestaciones de 7.359 millones de bolivianos, el cual comparado con una recaudación de 983 millones de bolivianos arroja un déficit de 6.376 millones de bolivianos (952 millones de dólares al cambio de 6,7 en diciembre 2020) (elaboración propia basada en APS, diciembre 2020). El estudio actuarial hizo proyecciones del valor presente de las obligaciones en 2014-2063, a varias tasas de interés, siempre resultando en déficit que oscilan, según tres escenarios: a la tasa menor de interés entre 4.718 y 55.558 millones de dólares y a la tasa mayor de interés entre 532 y 1.032 millones de dólares; la tasa de cotización en el año en que el balance financiero se hace negativo (alrededor de 2031) tendría que incrementarse para restaurar el equilibrio entre 126% y 931% (los déficit mayores equivaldrían a entre 11% y 131% del PIB de 2019). El Fondo Solidario arrojará déficit a partir de 2022 (Melinsky, Pellegrini y Asoc, 2015). Esto se debe a la reducción de la edad de retiro y de los años de contribución requeridos, al incremento de las pensiones incluyendo las de los militares, y al costo creciente de Renta Dignidad.

3. Chile

La re-reforma de 2008 incluyó una serie de modificaciones sustantivas al diseño que regía hasta entonces. Entre estas, estipuló incorporar a los trabajadores autónomos de forma obligatoria pero gradual desde 2012, aunque esto fue postergado hasta 2019 cuando la Ley N° 21.133 los hizo elegibles para otras prestaciones, como subsidios estatales de solidaridad; a los trabajadores familiares no remunerados les concedió afiliación voluntaria, y a los trabajadores jóvenes de bajos ingresos les otorgó un subsidio fiscal por dos años para incentivar su afiliación, aunque estas dos últimas estipulaciones no han tenido un impacto significativo. La creación de la Pensión Básica Solidaria (PBS) focalizada en las personas más pobres, expandió la cobertura total en tres puntos porcentuales entre hombres y cinco puntos entre mujeres. Además, se suprimieron limitaciones anteriores, como cuotas y listas de espera. Según tabulaciones

²² No se ha podido obtener información sobre el aumento del total acumulado del número de pensionados por invalidez y sobrevivientes.

²³ La serie anterior reportaba afiliados en vez de asegurados; los asegurados como porcentaje de la fuerza laboral eran 44% en 2020, más del doble de la cobertura basada en cotizantes activos según la encuesta de hogares de 2018, lo que refuerza la idea que dichos asegurados son afiliados.

²⁴ De los 1.5 millones que reciben Renta Dignidad, 84,8% no reciben una pensión contributiva y el pago anual es de 4.550 bolivianos mientras que 15,2% la reciben y el pago anual es de 3.412 bolivianos; con estas cifras se estimó el valor total.

especiales de CEPAL, entre 2011 y 2017, la cobertura contributiva de la PEA se mantuvo en torno al 63% (pero según BID-SIMS (2019) mermó la cobertura de los autónomos); la cobertura de la población adulta mayor ascendió de 83,6% a 87%.

En materia de solidaridad social se crearon dos prestaciones financiadas por el Estado: la PBS para el 60% de los hogares más pobres, con 65 años o más y sin otra pensión; y el aporte previsional solidario (APS) que complementa la pensión contributiva a los de 65 años o más que tienen ingresos bajos. El APS disminuye con la cuantía de la pensión contributiva y termina cuando supera un tope, generando efectos progresivos. En 2019 se aumentó los montos de la PBS y el APS por grupos de edad, hasta en un 50% para los mayores de 80 años. Estos montos convergen hacia un valor universal de PBS a partir de 2022. Además, se aumenta el tope máximo para el cálculo del APS (el tope se conoce como la Pensión Máxima con Aporte Solidario o PMAS), a través de un esquema gradual por edad (similar al de la PBS) y que converge a partir de 2022.

La igualdad de género mejoró al otorgarse a las madres, independientemente de sus ingresos, un bono por cada hijo nacido vivo (se acredita a la cuenta individual de la madre, devenga interés anual, y se hace efectivo al tiempo de la jubilación, incrementando el nivel de pensión); además, la prima de invalidez-sobrevivientes queda a cargo de los empleadores (por primera vez, desde 1981, estos vuelven a cotizar en el sistema de pensiones) y se igualó para ambos sexos y, como las mujeres tienen menor incidencia de riesgo que los hombres, el superávit resultante es acreditado a sus cuentas individuales; en caso de divorcio, un juez puede ordenar el traslado de los fondos acumulados en cuentas individuales durante el matrimonio (hasta 50%) de un cónyuge a otro, que generalmente es la mujer. Asimismo, se ofreció afiliación voluntaria a las trabajadoras del hogar y a los cónyuges hombres el derecho a una pensión de sobreviviente; la participación femenina en las pensiones solidarias totales representó el 63% del total (el monto promedio femenino era 4% mayor que el monto promedio masculino). No obstante, subsisten brechas substanciales por género derivadas tanto del mercado laboral como del diseño del sistema previsional, incluidas aquellas derivadas del mantenimiento de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo.

El Sistema de Pensiones Solidario (SPS) ha más que triplicado su cobertura, alcanzando en diciembre de 2020 a 1.695.939 personas (Superintendencia de Pensiones, 2021). Los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) muestran una reducción de 12 puntos porcentuales en la pobreza de las personas de 60 años y más entre 2009 y 2017, llegando este último año a 4,5% de esta población (Observatorio de Desarrollo Social, 2017). Del total de beneficiarios del SPS, en diciembre de 2020, 1.442.064 recibieron una prestación de vejez, de las cuales un 28,2% corresponden a PBS (Superintendencia de Pensiones de Chile, 2021c). Asimismo, el APS, al ser una pensión complementaria para las personas de menores ingresos que tienen una pensión contributiva, aumenta la pensión final de este grupo de la población. La actualización de las pensiones sigue haciéndose con la unidad monetaria ajustada automáticamente a la inflación (UF). A pesar de estos avances, en 2015 la TR mediana promediaba 34% (48% para hombres y 24% para mujeres); el APS incrementó dichas medianas a 45% (60% y 31%, respectivamente); se proyectó que en 2025-2035 las TR bajarían, incluyendo el APS, a 37% la promedio y 41% y 34% hombres/mujeres (CAPSP, 2015), todas por debajo del mínimo de 45% fijado por la OIT. Estas TR tan bajas —frente a utilidades históricas de las AFP y las expectativas inicialmente difundidas por el sistema de capitalización individual— provocaron manifestaciones de más de un millón de personas en 2016 y desde entonces, la situación del sistema de pensiones ha permanecido como un ámbito prioritario en la discusión y agenda de políticas en el país.

Asimismo, la re-reforma de 2008 intentó estimular la competencia con una licitación cada dos años que asigna los nuevos ingresantes en la fuerza laboral a la AFP que ofrece la comisión más baja, la que también se aplica a los afiliados anteriores (pero la mayoría de los asegurados permanece en las dos AFP mayores, aunque cargan comisiones más altas), y la sustitución de la selección de las compañías de seguros comerciales, antes hecha por licitación de cada AFP, se cambió a una licitación colectiva de todas ellas. Se fundó una nueva AFP y la concentración en las dos mayores disminuyó de 55,1% a 52,9% entre 2008 y 2019 —aún muy alto—, mientras que el número de traslados anuales aumentó de 4,3% a 5,4% del total de afiliados, todavía muy bajo. La utilidad de las AFP relativa al patrimonio neto era de 16,4% en 2019 e incluso durante la crisis global de 2007 tuvieron utilidades (AIOS, 2008-2009, 2020). Se creó también una comisión de usuarios con representación

de trabajadores, pensionados y otros sectores, para monitorear el cumplimiento de los objetivos de la re-reforma y publicar un informe anual sobre sus resultados, pero sus recomendaciones no son mandatorias. Se estableció un Fondo de Educación Previsional para informar y educar a la ciudadanía en el sistema de pensiones, así como centros para responder consultas públicas y ayudar a los asegurados a reclamar prestaciones y tomar decisiones, pero la información disponible es muy técnica y la meta de promover cursos escolares que eduquen en previsión no se cumplió.

En cuanto a la sostenibilidad financiera-actuarial, la re-reforma no cambió la cotización, comisión y prima. Posteriormente, se transfirió la prima de invalidez-sobrevivencia a los empleadores, pero en 2020 el trabajador tenía una carga de 86% de la cotización total violando la norma mínima de la OIT de no más del 50%. El capital acumulado en el fondo se duplicó entre 2008 y 2019 (de 65% a 81% del PIB) dando un enorme poder a las AFP; el rendimiento real anual promedio aumentó 3,8% puntos porcentuales entre 2009 y 2019 (el mayor y más largo boom de los mercados de capitales en la historia), pero esta representa la mitad del rendimiento promedio entre 1981 y 1999, y hubo una caída de 19% en 2007 (AIOS, 2000 a 2020). Después de 40 años de la implementación del sistema, entre 2000 y 2017 el costo de la transición mermó de una cima de 5,7% a 3,1% del PIB, ordenando a Chile en octavo lugar entre 17 países de la región, y se proyecta disminuirá a 2,1% en 2030 (Arenas de Mesa, 2020). Se estima, asimismo, que este costo no desaparecerá hasta 2050, o sea, 70 años desde su creación; dichos costos han sido financiados por superávit fiscales anuales substanciales, lo que no ha ocurrido en otros países de la región. El costo de la re-reforma de 2008 fue de solo 0,7% y apuntaló la sostenibilidad financiera con la creación de un fondo de reserva para financiar las nuevas prestaciones, sometido a revisiones actuariales cada tres años (la primera revisión mostró que el sistema cumpliría sus obligaciones por lo menos hasta el año 2030), así como cada cinco años para evaluar los efectos de variables clave sobre las tasas de remplazo y necesidades financieras; un consejo consultivo supervisa la sostenibilidad fiscal de la re-reforma y estudia posibles modificaciones requeridas (Mesa-Lago y Bertranou, 2016; Mesa-Lago, 2020).

La discusión legislativa más reciente en torno a la reforma del sistema de pensiones se articula en torno a dos tipos de reformas: proyecto de ley de reforma estructural al sistema de pensiones (incluye aumentos en la cotización obligatoria y el destino de estos recursos a un nuevo esquema que incluye mecanismos de redistribución) y proyectos que modifican el Sistema de Pensiones Solidario. Respecto del primero, si bien los dos últimos gobiernos han ingresado sus propios proyectos, estos no han sido aprobados. El segundo gobierno del Presidente Sebastián Piñera presentó un proyecto de reforma estructural en 2018, al cual se le hicieron importantes modificaciones sustitutivas en 2020 para agilizar su tramitación, pero este no prosperó. Por otra parte, se han aprobado una serie de modificaciones al Sistema de Pensiones Solidario que mejoran la suficiencia de las prestaciones (tanto para la PBS como el APS) a través de aumentos graduales de sus parámetros. El 26 de enero de 2022, el Congreso Nacional aprobó el proyecto de ley que crea la Pensión Garantizada Universal. Esta pensión reemplazará el actual Sistema de Pensiones Solidario y aumentará la cobertura al 90% de las personas mayores de 65 años (excluye solo a quienes integran un grupo familiar perteneciente al 10% de mayores ingresos)²⁵, estableciendo montos de prestaciones escalonados según rangos de pensión autofinanciada²⁶.

4. México

La actual administración ha auspiciado dos reformas fundamentales al sistema substitutivo de pensiones. El Decreto del 8 de mayo de 2020 estableció el derecho de las personas mayores de 68 años a una pensión universal y a los 65 años para quienes pertenecen a pueblos indígenas o son afroamericanos²⁷. La expansión de esta pensión se explica debido al alto porcentaje de la PEA no cubierta por las pensiones contributivas. Posteriormente, el 30 de diciembre de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Confederación el "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las

²⁵ Véase [en línea]: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/102077-pension-garantizada-universal-pgu>.

²⁶ Véase [en línea]: https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=14588-13.

²⁷ Véase [en línea]: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020.

Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2022”²⁸ y en el que se amplía esta cobertura para todas las personas de 65 años y más. Se proyecta que en 2022 la Pensión Universal cubra a 10,3 millones de personas adultas mayores, avanzando hacia su universalización (Secretaría de Bienestar, 2022). De acuerdo con procesamientos especiales de la CEPAL de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, la cobertura de personas de 65 años y más que reciben pensiones de vejez entre 2019 y 2020 aumentó de 69,6% a 73%. Considerando únicamente la cobertura no contributiva, esta se habría incrementado en 11,9 puntos porcentuales y habría llegado a 55,7% de esta población. Es esperable que esta cobertura seguirá aumentando conforme avance la implementación de esta pensión. Cabe también destacar que esta pensión tiene rango constitucional desde 2020.

Asimismo, el 25 de septiembre de 2020, la Secretaría de Gobernación envió al Congreso un proyecto de decreto de reforma al sistema de pensiones de los trabajadores del sector privado, el cual reconoció que dos promesas de la reforma estructural no se cumplieron debido a “falencias” del sistema privado: la falta de acceso a la pensión mínima por la mayoría de los asegurados (un 75% de los trabajadores no alcanzaría una pensión) y una TR menor a la esperada (27,7%, la más baja entre los miembros de la OCDE, 2013). Además, notó que el costo administrativo es superior al nivel internacional en general y el de cuatro países en particular, sugirió que el proceso de envejecimiento afecta al sistema privado y dejó implícito que la contribución definida requiere aumentarse como en el sistema de beneficio definido, aún antes que haya madurado el sistema de pensiones mexicano. A esto añadió que el Estado hace aportes (junto con los empleadores) para mitigar los fallos de dicho sistema (Gobierno de México, 2020; Banco de México, 2021). Estos dos cambios, la expansión de la pensión no contributiva universal y la reforma de 2020, pueden considerarse una re-reforma puesto que, si bien se mantiene el sistema privado, lo modifican en aspectos fundamentales²⁹. La OCDE (2021) juzga la reforma mexicana como la más importante en 2020 entre todos los países miembros de dicho organismo.

El Decreto, que entró en vigor el 1 de enero de 2021, introduce cambios importantes, gradualmente entre 2023 y 2030, a fin de esperar a que termine la pandemia: en 2021 reduce de 24 a 14,4 los años de cotización requeridos para obtener una pensión mínima, a fin de aumentar el porcentaje de los asegurados que acceden a dicha pensión. En un período de 10 años, se determina que la contribución crezca de nuevo gradualmente hasta 19,2 años. Con la reducción de los años de cotización en 2021, solo 5% de los trabajadores estaría excluido de recibir una pensión, pero con su aumento posterior en 2030 crecería a 55% (Banco de México, 2021). También, aumenta el monto de la pensión mínima garantizada por el Estado en un porcentaje promedio de 32% (de un equivalente a 80% de un salario mínimo, a al menos un salario mínimo), y ajusta la pensión anualmente según el IPC. Otorga un seguro de sobrevivencia financiado por el Estado que permite continuar el pago de la pensión mínima garantizada cuando se agota la cuenta individual del pensionado; además, el Estado pagará la diferencia para comprar una renta vitalicia, cuando la referida pensión es menor a un salario mínimo y el beneficiario tiene 60 años de edad, y combina, al tiempo de retiro, una renta vitalicia y un retiro programado (antes había que escoger entre las dos). Según la OCDE (2021, pág. 42-45), el sistema substitutivo de México ha pasado a ser mixto: debido a las normas de la nueva pensión mínima garantizada parcialmente financiada por el fisco, el modelo de CD se transforma en BD, en parte financiado por las cuentas individuales y en parte por el Estado. Las TR aumentan respecto a las anteriores, pero declinando según crece el salario base de cotización (SBC)³⁰, se anunció una TR promedio de 40%, 37% inferior al mínimo de 45% establecido por la OIT. Asimismo, ajusta las comisiones que los asegurados pagan a las administradoras, las cuales son muy altas, a parámetros internacionales en base a un promedio de las comisiones de EE.UU, Colombia y Chile, indicando que si estas disminuyen, también deben ser reducidas en México. El gobierno plantea que la contribución actual es insuficiente, lo cual genera pensiones con muy baja TR; el Decreto aumenta gradualmente la contribución del empleador de 5,15% al 13,875%, según el salario base de cotización; la contribución del trabajador de 1,125% continúa igual, y la

²⁸ Véase [en línea]: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639752&fecha=30/12/2021.

²⁹ Un documento de los empresarios recomendó integrar tres pilares del sistema, “como establece el artículo 4 de la Constitución”: el pilar no contributivo y los dos pilares no contributivos, el obligatorio y el voluntario (CCE, 2020, pág. 8).

³⁰ El Banco de México (2021) estima que la TR sube de 88% a 100% con 1 SBC, pero de 19% a 44% con 25 SBC.

contribución del Estado Federal de 0,225% se deroga; la cotización total crece en 8,52 puntos porcentuales: de 6,5% a 15% (por tanto el aumento de la contribución se carga al empleador y el Estado elimina su aporte). Por otra parte, la cuota social del gobierno se incrementa a fin de mejorar las pensiones más bajas; dicha cuota es de 8,724% para los que ganan un salario mínimo y declina a 1,798% a los que ganan cuatro salarios mínimos y después no se otorga. El Decreto estipula el monitoreo de los resultados de la reforma mediante una evaluación anual por CONSAR, así como una evaluación que deberá enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público después de diez años de aprobada la reforma; pero no prevé destinos específicos de gastos en el presupuesto del gobierno (Diario Oficial de la Federación, 2020; Gobierno de México, 2020; Presidencia de la República, 2020; SHCP, 2020).

El banco de México (2021) hace varias predicciones sobre el efecto de la reforma de 2021 en el mercado de capitales y el gasto fiscal: 1) el incremento de la contribución en 8,5 puntos resultará en un aumento del capital en el fondo desde el 35% actual a un 56%; 2) la eliminación de la contribución del Estado Federal del 0,225% más que compensará el aumento de la cuota social y generará un excedente fiscal de 5,2% del PIB entre 2023 y 2030; 3) el costo del aumento en la pensión mínima garantizada inducirá un gasto fiscal de 9,1% del PIB entre 2021 y 2100, pero hasta 2045 será de 1,3%; 4) en la opción que tienen los asegurados para escoger la pensión resultante entre el beneficio definido del sistema cerrado (IMSS) y las cuentas individuales, harán la primera pero el gobierno capturará el fondo acumulado en sus cuentas y el resultado neto será beneficioso para el Estado (no se estima en cuánto); y 5) el impacto total de la reforma representará un costo fiscal de 0,3% del PIB de 2020 durante el período 2021-2100, pero un excedente de 4,6% del PIB para 2023 a 2045 y un costo fiscal de 5% del PIB para 2046 a 2100. Por el contrario, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria asegura que la reforma tendrá un costo fiscal más alto en el mediano y largo plazo debido al aumento del número de asegurados que accederá a la pensión mínima garantizada y el nuevo seguro de sobrevivencia (Pérez Pacheco, 2021). También se alega que los supuestos del estudio del BM no son razonables porque en el período de 80 años proyectado no hay certidumbre sobre el comportamiento de los salarios, el empleo y el crecimiento, a más de que la mayoría de los trabajadores (73%) reciben salarios más bajos, y porque el supuesto beneficio de ahorro por la absorción de las cuentas individuales del Estado supondría que desaparecería el costo de transición del sistema cerrado (Escobar Toledo, 2021). El debate anterior podría haberse ahorrado si se hubiese hecho un estudio actuarial previo a la reforma que validase el equilibrio entre las nuevas prestaciones de una parte y el incremento de la contribución de los empleadores y de la cuota social del Estado más la eliminación de su contribución por la otra.

Otro reto pendiente es la integración de uno de los sistemas de pensiones más fragmentados de la región sin coordinación y, mucho menos, regulación y control por una entidad unificada e independiente sobre todo el sistema. Hay dos programas principales de cuentas individuales: el de los trabajadores del sector privado (antiguo IMSS), y el de los funcionarios públicos (antiguo ISSSTE). La reforma estructural dejó un programa abierto de beneficio definido; los asegurados en el programa de cuentas individuales del IMSS pueden escoger, al tiempo de retiro, el que pague la mejor pensión, entre ese programa y el público de reparto, lo cual hace esta opción insostenible financiera y actuarialmente. Existen más de 1.000 programas separados, tanto públicos como privados, con grandes diferencias entre ellos, pero una buena parte con mejores condiciones de acceso y prestaciones más generosas que los dos principales y la mayoría quebrados actuarialmente y que reciben crecientes subsidios fiscales; algunos de los grupos de asegurados en estos programas privilegiados tienen mucho poder, por ejemplo, del petróleo—PEMEX, fuerzas armadas, electricidad, magistrados, empleados del IMSS, universidades públicas, bancos, gobiernos estatales y municipales, entre otros. Por último, hay un mosaico de programas asistenciales que pueden ser fortalecidos mediante su coordinación. El gasto de las pensiones públicas creció de 1,4% a 3,1% del PIB entre 2000 y 2017, a una tasa anual real de crecimiento de 6,8% mientras que el PIB solo creció en 2%, y se proyecta alcanzará 4,5% del PIB en 2030 (Arenas de Mesa, 2020). Por su parte, el Centro de Investigación de Economía Presupuestaria (CIEP), estimó que el costo total de pensiones absorbía 4,9% del PIB en 2021 y proyecta que subirá a 6,5% en 2024; mientras que los programas separados que afilian a una exigua minoría de los jubilados representan para el gobierno un costo de 2% del PIB, las pensiones para adultos mayores que reciben millones de personas solo toman 0,8% del presupuesto estatal (Zaragoza, 2021). Un Grupo de Trabajo para la

Transición Hacendaria (constituido por ocho organizaciones de la sociedad civil y legisladores de varios partidos) han elaborado un documento de Reforma al Sistema Universal de Pensiones, el cual recomienda aglutinar todos los programas públicos de cuentas individuales en uno solo, que a su vez se integre a un Sistema Universal de Seguridad Social que se construirá gradualmente y enfrente los retos de insostenibilidad financiera, bajas TR y reducida cobertura. Otras medidas son el aumento de la edad de retiro y la imposición de un tope a las pensiones de los sistemas separados (La República, 2021).

5. El Salvador

La re-reforma de 2017 no tomó medida alguna para extender la cobertura, incumpliendo el mandato de la ley de reforma estructural de 1996 de expandirla a grupos difíciles de incorporar; la cobertura de la PEA y de la población adulta mayor por pensiones no contributivas solo en 2018 (24,8% y 5%) estaban por debajo del cenit alcanzado años antes (25,2% y 6,1%, respectivamente) (Mesa-Lago y Rivera, 2020); creó una pensión no contributiva que alcanzó su máximo en 2014 cuando cubría al 6,1% de la población adulta mayor y se estimó que redujo la pobreza extrema en 12 puntos porcentuales, pero después se estancó y declinó a 5% en 2018 (Martínez, Pérez y Tejerina, 2015). Más recientemente, se ha estimado que su cobertura llegaba al 3,6% de la población mayor (Gil y Delgado, 2021). Una de las medidas estipuladas para aumentar la cobertura fue la homologación del registro de los cotizantes a los programas de salud y pensiones (hay más en el primero que en el segundo), pero no se ha implementado. El trabajador paga el 7,25% del salario y el empleador el 7,75% (respectivamente, 51,7% y 48,3% del aporte total por lo que no viola el máximo de 50% de la OIT, pero está cercano), contrástese esto con contribuciones respectivas de 2% y 1%, más un aporte estatal, que existía en el antiguo sistema de reparto (ISSS).

La eliminación de las tablas de mortalidad diferenciadas por género ha sido un elemento positivo de la re-reforma. Cabe destacar que, en 2014, el 82% de los asegurados tenía una TR entre 39% y 43% (menor en las mujeres que en los hombres) y 59% solo tenía derecho a la devolución del saldo. A comienzos de 2022 no se habían actualizado las TR por lo que no puede medirse el efecto de la eliminación de las referidas tablas de mortalidad.

La re-reforma creó tres nuevas prestaciones para asistir a los asegurados que no tienen derecho a una pensión regular por no alcanzar 25 años de cotizaciones: los que han cotizado menos de 10 años solo reciben la devolución del saldo (como antes); si tienen entre 10 y 20 años optan por la devolución del saldo o el nuevo Beneficio Económico Temporal (BET) que recibe un aporte de la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), al agotarse la cuenta individual termina el BET; si tienen entre 20 y 25 años pueden optar por el nuevo Beneficio Económico Permanente (BEP) que abona la CGS cuanto se agota la cuenta individual; y los jubilados que sobrevivan 20 años después de su retiro reciben el nuevo Beneficio de Longevidad (BL) a cargo de la CGS que paga la pensión después de agotada la cuenta individual. No obstante, en octubre de 2018, sólo 2% de los asegurados solicitaron BET y BEP, el 98% pidió la devolución del saldo en la cuenta individual. Por otra parte, la re-reforma restringió varias prestaciones: estableció un tope que antes no existía a la pensión de los "optados" (asegurados en el antiguo sistema de reparto que decidieron pasarse al sistema privado); redujo el depósito en la cuenta individual de 10% a 8% en 2018-2019 (debería aumentar gradualmente hasta recuperar el 10% en 2044-2049), y sigue a la discreción del gobierno el ajuste de las pensiones (véase abajo). No se tomó medida alguna para incrementar la competencia entre las dos AFP que mantienen su duopolio (las AFP salvadoreñas extraen la segunda mayor utilidad entre los diez sistemas privados o que mantienen la capitalización individual, 47% del patrimonio neto, y virtualmente no hay traslados de afiliados entre ellas). El tope a la comisión neta más la prima de invalidez se redujo en 0,3 puntos porcentuales, pero la actual comisión neta de 1,9% de los salarios equivale a 24% del depósito de 8% en la cuenta individual y, de acuerdo con una estimación realizada sobre la base de los cálculos de Barr y Diamond (2008), reduciría la futura pensión en 38%.

Se dispuso que el comité de riesgo y un nuevo comité actuarial tengan un representante de los trabajadores y uno de los empleadores, pero a comienzos de 2022 no se había creado el comité actuarial. Desde 2006, el gobierno financió el costo de la transición obligando a las AFP a comprar bonos públicos (CIP) que pagaban intereses por debajo del promedio del mercado (resultando en transferencias del fondo del sistema privado) a costa de reducir el monto de las pensiones: entre 2006 y 2016, la rentabilidad bruta (sin descontar el costo administrativo) ajustada a la inflación promedió anualmente sólo 2,6%.

La re-reforma tuvo como objetivo principal reducir el déficit fiscal³¹. Con la creación de la CGS, que ahora financia la transición a más de las nuevas y antiguas prestaciones de reparto, se formalizó la conversión del sistema substitutivo en mixto. La CGS se financia con 5% de la cotización total (restando 2% al depósito en la cuenta individual del trabajador), más otra abonada por cierto grupo de jubilados y los CIP; aunque desde 2017 se ha aumentado la tasa de interés de las nuevas emisiones de CIP, las antiguas siguen devengando bajísimo interés; alrededor del 59% del fondo de pensiones actual está invertido en esos instrumentos por lo que la mayoría de la cartera genera pobre rentabilidad³². De forma que, a pesar del adjetivo "Solidaria", la Cuenta no ha mejorado substancialmente este principio. La reforma obligó a invertir la cartera en un fondo especial de retiro (para los trabajadores próximos a jubilarse) y en un fondo conservador, ambas de renta fija; también podían crearse otros dos fondos, moderado y de crecimiento, que permitirían invertir más en instrumentos de renta variable (como acciones), pero estos últimos no se han establecido. En 2021, el 94% del fondo especial de retiro estaba invertido en CIP con una rentabilidad real de 3,27%, mientras que el 58% del fondo conservador también estaba invertido en CIP con una rentabilidad de 4,77%; los instrumentos en renta variable representaban solo el 0,015% del total negociado en la bolsa de valores salvadoreña³³. Esto significa que la inversión del fondo aporta muy poco al valor de las pensiones.

Las reservas del sistema público cerrado (SPP) se agotaron en 2000-2002. No se hizo un estudio actuarial previo a la re-reforma de 2017, pero sí en el año posterior a 2018, en el cual se calculó que el déficit acumulado en el balance de ingresos y egresos era de 263 millones de dólares en ese año; las transferencias fiscales cubrían 95% del déficit del SPP y sus pasivos actuariales netos correspondían a 20,3% del PIB, así como un total de compromisos netos por aportes fiscales equivalentes al 65,8% del PIB (Melinsky, 2018). Los compromisos del Estado crecen sostenidamente debido a la introducción de los nuevos beneficios y el balance de la CGS arroja un déficit creciente a partir de 2027, algo que ha ratificado la Superintendencia del Sistema Financiero, de manera que es insostenible. En 2020, la deuda pública total era 91,8% del PIB y, de esta, 22,5% era la deuda previsional (CIP). La re-reforma estableció un Comité Actuarial, el cual debería contar al menos con un actuario, reunirse anualmente con el objetivo de verificar y proyectar la sostenibilidad financiera del sistema, calcular cada tres años el monto de todas las pensiones y su ajuste así como la suficiencia de la CGS, y cada quinquenio las expectativas de vida para determinar la edad de jubilación. Pero como ya se ha dicho, el comité no había sido creado a comienzos de 2022 (OIT-Fundaungo, 2020; Mesa-Lago y Rivera, 2020; Funes, 2021; Gil y Delgado, 2021; Orellana, 2021; Rivera, 2021, 2022).

El 15 de septiembre de 2021, el presidente de El Salvador anunció que presentaría a la Asamblea Legislativa, en 30 días, una "reforma de pensiones integral", pero sin ofrecer pautas sobre sus características. Varios técnicos comentaron que todavía no se habían implementado aspectos clave de la re-reforma de 2017, como la creación del Comité Actuarial que por ley es el encargado de dirigir cualquier reforma: también es esencial conducir una valuación actuarial a 50 años, a fin de tener en cuenta los efectos de la pandemia en el empleo, los salarios, las recaudaciones y fondo de la CGS y su equilibrio (Funes, 2021). A comienzos de enero de 2022, aún no había sido enviado el proyecto de ley (Martínez, 2022).

³¹ No obstante, el gasto de todas las pensiones públicas sólo aumentó de 2,1% a 2,7% del PIB entre 2000 y 2017, y la presión sobre la sostenibilidad financiera era calificada de "media" y se ubicaba en el undécimo lugar entre 17 países de la región porque su envejecimiento es moderado y la cobertura de pasivos es una de las más bajas (Arenas de Mesa, 2020).

³² Todo lo invertido en los CIP desde 2017, casi 6.000 millones de dólares, devenga una tasa de interés de 3,5%, según se amortizan los antiguos CIP y entra la tasa de interés mayor, se proyecta que el rendimiento llegará a 4,5% en 2022; la tasa salvadoreña es la más baja entre los diez países con capitalización individual.

³³ Entre 2000 y 2021, el rendimiento promedio anual del fondo conservador decreció de 14,8% a 3% (Gil y Delgado, 2021).

6. Perú

Un proyecto de re-reforma en el Perú propuesto en 2017 por el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, así como dos propuestas una de la OCDE y otra del BID, en 2018 y 2019, respectivamente (ninguno de los tres aprobado), señalaban las fallas de las AFP (poco o nada competitivas, con altas utilidades y comisiones, así como inversión no apropiada a los intereses de los asegurados), el proyecto las eliminaba y reemplazaba por nuevas gestoras, la propuesta de OCDE aconsejaba sacarles la administración de las cuentas individuales, y la propuesta del BID recomendaba múltiples medidas para mejorarlas; además, la propuesta de OCDE subrayaba la desconfianza de los asegurados por las AFP. Por otra parte, los tres documentos reforzaban el rol del Estado en el sistema previsional: recomendaban una entidad central recaudadora (en la primera también administradora de las cuentas individuales y pagadora de las pensiones), establecían un pilar público de reparto, expandían las pensiones no contributivas financiadas por el Estado, otorgaban subsidios fiscales a los asegurados de bajo ingreso y dos de ellos reforzaban el organismo supervisor público (Mesa-Lago, 2020).

Uno de los proyectos de ley más recientes ha sido el resultado de una Comisión Multipartidaria conformada el 16 de mayo de 2020 (Congreso de la República, N° 7042/2020-CR) que estableció las normas para una "ley marco". Este proyecto propone crear el Sistema Integrado Universal de Pensiones (SUIP) público e independiente, que realza la unidad y coordinación de manera que todo el sistema sea coherente, comparta información y evite duplicidad de funciones. Integra tres programas existentes: el Sistema Nacional de Pensiones público (SNP), el Sistema Privado de Pensiones con cuentas individuales (SPP) —modelo paralelo actual— y los programas de asistencia solidaria Pensión 65 y Contigo. El SNP se compone de tres pilares: i) Pilar no contributivo a cargo del presupuesto estatal, el cual otorga una pensión básica universal a toda persona mayor de 65 años o con discapacidad, pero con "implementación progresiva priorizando la condición socio-económica"; el primer enunciado indica una pensión universal como la del Estado Plurinacional de Bolivia, pero la segunda cláusula sugiere que comenzará focalizada en los pobres —como en la gran mayoría de los países— por lo que hay que esperar a su aprobación e implementación. ii) Pilar contributivo obligatorio, financiado por contribuciones del trabajador dependiente (entre 4% y 13% de salario y del empleador (entre 1% y 5% del salario)³⁴ a revisarse cada 7 años, así como de los trabajadores autónomos basada en su ingreso declarado, dichos aportes se destinan a una cuenta individual, compuesta de dos subcuentas: de "riesgo compartido" (gestionada por el SUIP público que absorberá al ONP pagando un bono de reconocimiento) y de "riesgo individual" gestionado por administradoras privadas "internacionales" (esta subcuenta absorberá el capital de las AFP existentes). iii) Pilar contributivo voluntario, cuyo financiamiento no se especifica, y puede tener fines previsionales o no, en el último se podrá disponer de los recursos antes de la edad de jubilación. La subcuenta de riesgo compartido del segundo pilar se propone tendrá un capital semilla inicial aportado por el Estado para todas las personas afiliadas al SUIP, así como aportes estatales (sin especificar si son para todos los asegurados o solo para los que tienen pensiones bajas como es típico en Chile, México y Uruguay), ambos son incentivos para la afiliación y pago de aportes personales. El sistema propuesto es similar a los modelos mixtos existentes en la región y a las tres propuestas peruanas presentadas en 2017-2019, con una excepción importante: la cuenta colectiva no es de reparto como es usual sino de capitalización³⁵.

7. Colombia

Cuatro propuestas de re-reforma fueron presentadas entre 2015 y 2018, tres en 2018 con motivo de la elección presidencial (por el BID, Fedesarrollo, Asofondos-AFP y dos expertos Eduardo Lora y Luis Mejía), dos de ellas apoyaron un modelo mixto con cuatro pilares. Las otras dos propusieron eliminar el sistema público, pero mientras una propuso hacer el pilar de capitalización el fundamental del sistema (Asofondos), la otra buscó

³⁴ El establecimiento de la contribución del empleador subsana la ausencia de dicho aporte que es normal en la región salvo en Chile, pero carga al trabajador más del 50% de la contribución total violando el mínimo estipulado por la OIT.

³⁵ Entre otros proyectos de reforma presentado al Congreso, en septiembre de 2021, el partido "Podemos Perú" presentó el Proyecto de Ley N° 118/2021-CR, en el que también propone un modelo mixto que no sustituiría al SPP ni al SNP, sino que los complementaría; tiene algunas semejanzas con el analizado en el texto, como la pensión no contributiva para los mayores de 65 años que no tienen afiliación contributiva y financiamiento por capital semilla, pero no integra el sistema, entre algunas dificultades.

eliminar las contribuciones obligatorias a las AFP. Todas las propuestas extendían la pensión básica de protección a la pobreza financiada por el fisco y una incrementaba los subsidios estatales a un programa que estimula los ahorros del sector informal, también dos propuestas aconsejaban reforzar la superintendencia del sistema o crear una nueva entidad pública especializada, mientras que todas (menos la de Asofondos) señalaban las fallas del sistema privado y proponían diversas medidas para mejorarlo (Mesa-Lago, 2020).

A continuación, se resume la propuesta de Fedesarrollo, una entidad de investigación económica prestigiosa en Colombia. Esta propone cuatro pilares integrados, con varias innovaciones importantes (Villar y Forero, 2018). Un pilar cero (similar al pilar asistencial 1 en otras propuestas), extiende la pensión no contributiva (Colombia Mayor) a todos los mayores de 65 años en estado de pobreza extrema y aumenta en 50% su financiamiento fiscal a fin de que se eleve sobre la línea de indigencia; sigue administrado por Colombia Mayor y financiado por el presupuesto estatal. El pilar 1 de reparto para trabajadores formales que ganan al menos un salario mínimo y deben cotizar a Colpensiones (la administradora del sistema público), ofrece una pensión con un tope de un salario mínimo y su administración se hace por Colpensiones. Este pilar debe ser sometido a una reforma paramétrica: aumentar gradualmente la edad actual de 62/57 a 65 años para ambos sexos a todos los asegurados que le falten más de 10 años para jubilarse³⁶; como el aumento de la esperanza de vida de la mujer es siete años mayor a la del hombre, esto se compensa con condonación de semanas de cotización por cada hijo nacido vivo; y unifica los años de aportes requeridos en 22 años, tres menos que en el actual sistema público. El pilar 2 es el actual de capitalización individual, al que contribuyen todos los que ganan más de un salario mínimo, por el excedente sobre el mismo, administrado por las AFP. Estas son sometidas a varios cambios: separar la comisión de la AFP de la prima, imponer la comisión de la administradora sobre la rentabilidad, eliminar la rentabilidad mínima anual, y hacer subastas para seleccionar la aseguradora que cubre los riesgos de invalidez-sobrevivientes. Todos los asegurados que ganen más de un salario mínimo deben estar en ambos pilares y al tiempo de retiro cobran una pensión básica por el pilar 1 y una renta vitalicia por el pilar 2; a los que tengan ahorros en el pilar 2 se les reduce proporcionalmente la pensión en el pilar 1 hasta desaparecer; así que no habría una pensión menor a un salario mínimo y su monto crecerá con los ahorros en la cuenta individual. El pilar 3 es el más innovador; el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) es virtualmente único en la región: es un régimen semi-contributivo de ahorro voluntario especialmente por el sector informal estimulado por un subsidio (matching) del Estado. Este programa es muy flexible respecto al monto de los aportes y beneficios, por lo que ayudaría a proporcionar una pensión modesta a la fuerza de trabajo informal no cubierta por el sistema contributivo; la propuesta recomienda: aumentar el actual subsidio estatal de 20% al 50% de lo contribuido; introducir el monotributo como en la Argentina y el Uruguay, y limitar el saldo para su conversión en una renta vitalicia al tiempo del retiro.

En 2021, el Congreso introdujo un artículo en el Presupuesto General de la Nación que abría la posibilidad que, durante el año 2022, los hombres mayores de 52 años y las mujeres mayores de 47 años que hubiesen cotizado 14,4 años al sistema público antes de afiliarse a una AFP y con menos de 10 años para jubilarse, pudieran cambiarse del sistema privado al público; este traslado beneficiaría a 19.000 asegurados a un costo de 991 millones de dólares. El referido artículo fue anulado, pero hay asegurados que están reclamando a los tribunales que se les permita el traslado (Lora, 2021).

8. Costa Rica

Los indicadores costarricenses sobre seguridad social se ordenan generalmente entre el segundo y tercer lugar en la región. Su sistema de pensiones está unificado y sólo tiene un régimen especial (judicatura) y otros dos, pero cerrados a nuevos afiliados. Según tabulaciones especiales de CEPAL, la cobertura de la PEA por pensiones contributivas era 65% en 2019, la segunda mayor; de acuerdo a Mesa-Lago (2020) la de los trabajadores autónomos era la primera (debido a que el Estado otorga un subsidio a los de bajo ingreso para reemplazar la contribución del empleador), pero la de la población adulta mayor era 68%, la sexta mayor.

³⁶ Las edades de 62 años de los hombres y 57 de las mujeres son, respectivamente, la segunda más baja y entre las tres más bajas entre todos los países miembros de la OCDE (2021).

En el desglose de la cobertura contributiva por género, ingreso, localidad (rural y urbana) y educación, las brechas en Costa Rica eran usualmente las segundas menores; en la cobertura de la PEA femenina por pensiones contributivas era la tercera mayor (Mesa-Lago, 2020). La edad normal de retiro es 65 años para ambos sexos, único con otro país en la región y se requieren 25 años de cotización, el cuarto más largo entre los 20 países. Por tanto, es fuerte en solidaridad social e igualdad de género, aunque respecto al último principio no ha implementado medidas compensatorias a la mujer por sus cuidados como en la Argentina, Chile y el Uruguay (Acosta, Picasso y Perrota, 2018). La TR combinando los pilares público y privado en su sistema mixto era 90% en 2015, la cuarta mayor. La administración del pilar privado es de naturaleza mixta y hay varias públicas; la utilidad relativa al patrimonio neto de las administradoras y el porcentaje de traslados anuales de afiliados son los terceros menores; igual orden muestra respecto al porcentaje de afiliados que contribuye. El aspecto más débil del sistema es la sostenibilidad financiera y actuarial del pilar de reparto. El gasto de pensiones públicas relativo al PIB era 7,3% en 2017, el mayor después del de Uruguay (10,7% y muy superior al de Chile 3,1%) y aumentando respecto a 2000 en vez de disminuyendo como en los otros dos países (además, el crecimiento real anual del gasto superó al crecimiento del PIB en el período, mientras mermó en los otros dos), por todo ello se califica como “alta” la presión en la sostenibilidad financiera del sistema costarricense comparada con “moderada” en el Uruguay y “baja” en Chile (Arenas de Mesa, 2020).

Por otra parte, la cotización de 10,66% es la tercera más baja entre los diez sistemas y la mitad de la del Uruguay que tiene condiciones y prestaciones parecidas (Mesa-Lago, 2020). Varios estudios actuariales (la mayoría siguiendo el enfoque estricto del Banco Mundial que no tiene en cuenta la posibilidad de ajustes de los parámetros (Durán, 2021)) 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 (que tiene un alto costo), las que extenderían el equilibrio hasta 2035 (antes de ello hay que hacer otra reforma paramétrica); el régimen especial del poder judicial que goza de prestaciones muy generosas ha sido reformado: incrementando la edad de jubilación, reduciendo la TR, estableciendo un tope a las pensiones y aumentando la cotización (CCSS, 2021^a).

El 12 de agosto de 2021, después de más de un año de estudios y consultas a los sectores involucrados con el objetivo de fomentar un consenso, la Junta Directiva del Seguro Social (CCSS) aprobó una Resolución para enfrentar el problema del retiro anticipado, así como otras medidas que apuntalan el fortalecimiento y sostenibilidad del pilar público del sistema mixto: a) eliminó el retiro anticipado para los hombres; b) lo mantuvo para las mujeres, pero aumentó la edad para obtenerlo de la actual que es 59 años y once meses a 63 años, así como 33,8 años de cotización, por lo que solo una pequeña proporción de mujeres con carreras salariales estables calificará; c) modificó el salario promedio de referencia (la base para aplicar la TR y calcular la pensión), del promedio salarial de los últimos 20 años (indexados a la inflación) al promedio de los 25 mejores años de salario (también indexados a la inflación) en toda la carrera contributiva; d) modificó el cálculo de la cuantía adicional de la pensión que se hace actualmente cuando se han aportado 20 años, agregando un 1% anual al salario de referencia, incrementándolo a 25 años, con lo cual reduce el incremento adicional, y e) las medidas anteriores comenzarán a aplicarse en 2023 en espera de que haya desaparecido la pandemia³⁷ (CCSS, 2021b). Estas medidas reducirán algo el monto de las pensiones al restringir el porcentaje adicional a los que trabajan más años, pero la TR en Costa Rica es muy alta y no afectará de manera tangible la suficiencia, lo más importante es asegurar la sostenibilidad financiera del sistema.

9. Uruguay

Este país, con el sistema previsional más antiguo de la región y el segundo más envejecido, tiene la cobertura mayor de la PEA por el sistema contributivo (aumentó de 65% a 69% en 2010-2019, según tabulaciones especiales de la CEPAL) mediante una serie de medidas que incorporaron a 500.000 trabajadores, así como la cuarta cobertura mayor de la población adulta mayor (creció de 87% a 88%)³⁸, uno de los sistemas solidarios

³⁷ Originalmente se planeó un incremento gradual en 10 años y se cambió a posponerlo en dos años.

³⁸ Una estimación en 2021 eleva la cobertura a 97% (Frente Amplio, 2021) que sería la mayor junto con la del Estado Plurinacional de Bolivia.

más fuertes de la región, así como un alto grado de igualdad de género con medidas pioneras para compensar a las mujeres por sus cuidados. Además, sus prestaciones son muy generosas (particularmente bajas edades de retiro, pero una de las esperanzas de vida más altas en la región), lo cual resulta en una TR de 72% (combinando los dos pilares de su sistema mixto). Hay cinco programas separados para empleados bancarios, notariales y profesionales, las fuerzas armadas y la policía, que gozan de prestaciones más generosas que el sistema general, son deficitarios y reciben substanciales transferencias fiscales; más aún, la reforma estructural los eximió de entrar en el sistema mixto y mantienen sus regímenes de reparto con severo desequilibrio actuarial, así como carecen del pilar de capitalización que existe en el sistema general³⁹. La tasa de cotización del sistema general es la más alta en la región y el gasto de pensiones públicas representó el 10,7% del PIB en 2017 (el cénit fue de 11,4% en 2000), el mayor después del Brasil, empatado con el de la Argentina (la presión sobre la sostenibilidad financiera en estos tres países y Costa Rica es calificada como "superior"). El pilar público históricamente ha experimentado un déficit que es financiado con transferencias fiscales, el que mermó de 6,1% del PIB en 1982 a 2,5% en 2004 y 0,9% en 2016 (BPS, 2018, 2020) pero se proyecta que aumentará a 2,16% en 2025 y seguirá creciendo hasta 5,1% en 2070, adicionales a las transferencias por el IVA (CESS, 2021^a). En 2020 se anunció la creación de una comisión de expertos (CESS) integrada por 15 miembros, representantes de los diversos sectores involucrados, para reformar el sistema de pensiones, tanto el sistema público como el pilar privado. Después de un año de estudios y consulta de la opinión nacional y expertos internacionales, la CESS emitió un diagnóstico en 2021, el cual documentó los problemas resumidos arriba (CESS, 2021^a) y después se emitieron las recomendaciones (CESS, 2021b)⁴⁰.

Las recomendaciones de la CESS mantienen el sistema mixto y dicen sobre esto: "En 1995 Uruguay se apartó expresamente del paradigma que se alentaba en esos años, conforme al cual los sistemas previsionales debían ser de capitalización individual, en forma exclusiva o predominante. Fue una decisión acertada. Los países más exitosos en dar seguridad económica a sus mayores combinan esquemas de financiamiento fiscal, con esquemas de reparto y con otros de capitalización completa, colectiva o individual" (CESS, 2021b, pág. 25). De gran importancia es que el nuevo sistema propuesto debe aplicarse por igual a los cinco regímenes separados privilegiados (que no tienen un sistema mixto), de manera gradual para que converjan en el futuro. El sistema mixto actual se modificaría con una nueva combinación de pilares: i) crea un pilar "cero" de ingreso mínimo garantizado que suplementa los beneficios de los siguientes pilares, para evitar situaciones de pobreza, financiado con recursos fiscales pero focalizados en los grupos de menor ingreso; el suplemento disminuye a medida que crece el monto jubilatorio y desaparece cuando llega a un tope, además se fija un máximo a la combinación de ambos (se estima que 75% de los actuales pensionados recibirá el suplemento); se mantiene sin cambio la pensión no contributiva con prueba de ingresos para aquellos que no sean cubiertos por el pilar cero, como soporte de última instancia de la red de protección; ii) pilar 1 de reparto basado en transferencias intergeneracionales y aportes fiscales; este pilar se corresponde con el actual pilar público del sistema mixto, pero busca mejorar la relación entre contribución y monto de la prestación mediante una "tasa de adquisición de derechos" que se aumenta en un rango porcentual por cada año de aporte; iii) pilar 2 complementario de ahorro individual obligatorio, bajo regulación legal y supervisión estatal (este pilar se corresponde con el actual pilar privado, pero con modificaciones que se explican después); iv) pilar 3 de capitalización individual de carácter voluntario, con medidas para promocionarlo, susceptible de hacer extracciones en casos de enfermedad, desempleo o necesidad. Se plantea que el nuevo sistema extendería la cobertura contributiva y la no contributiva (esta al sector reducido no cubierto), haciéndolas universales⁴¹. Otro cambio importante es el aumento de la edad de retiro actual de 60 años para ambos sexos a 65 años, de manera gradual, para lo

³⁹ Estos regímenes fueron sometidos a reformas paramétricas entre 2008 y 2019 (Frente Amplio, 2021).

⁴⁰ El partido de la oposición que tenía cinco representantes en la CESS emitió un documento en que plantea que no hubo el mismo grado de colaboración en la etapa de discusión de las recomendaciones, como lo fue en la primera etapa del diagnóstico, y que las primeras fueron aprobadas por los nueve miembros representantes de los cinco partidos del gobierno. Además, apunta los aspectos compartidos de las Recomendaciones, así como aquellos en que difiere, entre ellos: "reduce excesivamente el pilar administrado por el BPS... en favor del pilar de capitalización individual" (por ejemplo, obligando a los regímenes separados a contribuir a este), "financia en gran medida la redistribución [del pilar o] con la eliminación del subsidio a las jubilaciones medias" y asume que "una mayor competencia [logrará] mejores resultados para los afiliados y [solucionará] muchos de los desafíos pendientes" (Frente Amplio, 2021, pág. 10-11).

⁴¹ La cobertura de los autónomos deja de basarse en un ingreso "ficticio" para hacerlo sobre una base real.

cual se ofrecen dos alternativas⁴² (este cambio reduciría el costo del sistema); además se propone una escala para los años de cotización requeridos (basada en la edad) que oscilaría entre 30 y 15 años. El monto del ingreso mínimo garantizado es un suplemento decreciente para pensiones inferiores a tres veces un valor mínimo de referencia; el ajuste de todas las pensiones se haría por el índice medio de salarios⁴³; los asegurados extenderían la vida laboral con incentivos de una mayor pensión proporcional, así como con mayor flexibilidad (como retiro parcial). Asimismo, se propone expandir el sistema de cuidados, iniciado por el gobierno anterior, que permita a los mayores permanecer en el hogar. La TR no se calcula de la manera tradicional, se deriva del incremento anual de la tasa de adquisición de derechos en el pilar 1, más el ahorro acumulado en el pilar 2 que se asume crecerá en un 10% a través de una devolución del IVA sobre el consumo. Los padres tendrían derecho a dos años de cotizaciones (el doble que un año actual) a decidir entre ellos según su dedicación a los cuidados⁴⁴. Basados en 25 años de experiencia sobre el pilar privado, las administradoras (AFAP) serían reguladas y mejor vigiladas con el objetivo de incrementar la competencia y reducir costos: transitando del aporte sobre el salario al aporte sobre el saldo, imponiendo un tope a la comisión, realizando licitaciones para escoger a la AFAP que proponga el costo menor (sin afectar los servicios), controlando sus gastos de publicidad y ventas, y mejorando e integrando toda la información. Se crearía una Unidad Reguladora y de Supervisión autónoma y con capacidad operativa sobre todo el sistema incluyendo a los cinco regímenes separados; se propone mejorar la educación financiera de los asegurados y darle más atención y ayuda a los usuarios respecto a sus derechos. La cotización actual que ya es muy alta se mantendría sin cambio, pero en los regímenes separados que tienen aportes más bajos estos tendrían que aumentarse; el ritmo de crecimiento de las transferencias fiscales sería reducido y los recursos mejor focalizados como ya se explicó, el BPS separaría tres cuentas (jubilaciones y pensiones contributivas, pensiones no contributivas, y otras prestaciones), las inversiones aumentarían su rendimiento incrementándolas en rentas variables nacionales y externas. Se hicieron proyecciones sobre el gasto previsional para el período 2030-2090 con diversos escenarios que varían según los parámetros usados: en el escenario base (sin reforma) el déficit crece de -1,13% a -4,26% del PIB del año correspondiente, en dos escenarios con reforma el déficit aumenta, pero se reduce de -0,99% a -2,92% y de -0,82% a -1,06%.

10. República Dominicana

El sistema de pensiones en general y el de cuentas individuales en particular, adolecen de severos problemas. El sistema es muy fragmentado con múltiples programas separados del general: funcionarios estatales, de entidades autónomas y descentralizadas, la mayoría de los funcionarios de los municipios, los funcionarios del Banco Central y del Banco de Reservas, las fuerzas armadas y la policía nacional, la judicatura, los legisladores, los profesores, la Universidad Autónoma de Santo Domingo, los antiguos empleados del disuelto Instituto Dominicano de la Seguridad Social (IDSS) y los médicos. La gran mayoría de estos programas tienen cobertura universal, así como condiciones de acceso y prestaciones más generosas que el sistema general, y están desequilibrados actuarialmente a pesar de que reciben fuertes subsidios fiscales. La cobertura de la PEA por pensiones contributivas en 2017 era de 38% (Mesa-Lago, 2020), entre las cinco más bajas de los diez países con sistemas privados o que mantienen capitalización individual, mientras que la cobertura de la población adulta mayor, según tabulaciones especiales de la CEPAL de la encuesta de hogar de este país era de 16% por pensiones contributivas en 2019, la menor entre dichos países, porque es el único que no ha implementado la pensión no contributiva (que se ordenaba por la ley de reforma estructural que entró en vigor en 2003), ambas coberturas eran inferiores al 50% mínimo establecido por la OIT. Por el contrario, el Ejecutivo ha concedido numerosas pensiones no contributivas “meritorias” en el sector público. La proporción de afiliados que contribuye activamente decreció de 66% en 2003 a 46% en 2019 y el 50% de los asegurados aporta por debajo del salario mínimo. El sistema privado está exento de solidaridad social y de igualdad de género, y el Estado

⁴² Las edades de retiro tendrían que ser implementadas también gradualmente en los regímenes separados, en el de los militares se eliminaría el actual retiro por tiempo de servicios y se fijaría por edad; todos estos regímenes tendrían que agregar un componente de capitalización.

⁴³ En el período 2005-2019, bajo la administración del Frente Amplio, las pensiones ganaron 60% por el ajuste al IPC, que siempre fue superior salvo en un año (Murro, 2021).

⁴⁴ En 2018, el Banco Central del Uruguay (2018) reemplazó las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo por tablas unisex.

no ha tomado medidas para mejorar estos principios como han hecho otros países; la fragmentación del sistema y la baja cobertura son factores adversos adicionales. La TR del sistema general dominicano es la más baja en la región: 22,8% estimada por la OCDE en 2010 y 27% por un estudio académico en 2020, alrededor de la mitad del mínimo de 45% establecido por la OIT; nunca se emitió el bono de reconocimiento a los menores de 45 años que habían cotizado al sistema público y el depósito de 8% en la cuenta individual es el menor entre los diez países. La administración del sistema demuestra muy escasa competencia: si bien hay siete AFP, existe una tendencia creciente a la concentración en las dos mayores (58% en 2019), los traslados anuales de afiliados eran de solo 2% en 2019 y las utilidades como proporción del patrimonio neto se duplicaron entre 2007 y 2019, a 38%, la segunda mayor entre los diez sistemas privados; una ley de 2020 eliminó la comisión administrativa sobre el saldo y redujo la comisión sobre la rentabilidad de 30% a 0,75% en diez años. Pese a ello, hay un fuerte debate sobre si esta ley aumentará o reducirá los ingresos de las AFP. La acumulación del fondo previsional en 2004 y en 2019 era el menor entre los diez sistemas, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB; 78% del fondo está invertido en deuda gubernamental (el segundo porcentaje más alto) y 11% en depósitos bancarios, resultando también en la segunda mayor concentración en dos instrumentos (89%), no había inversión en acciones nacionales ni en instrumentos extranjeros. Hay una deuda de 8.651 millones de dólares por impago de empleadores equivalente a 82% del fondo de pensiones acumulado en las cuentas individuales, pero la ley de 2020 condonó los recargos por intereses a la deuda por retrasos a los empleadores morosos. No se han hecho estudios actuariales que determinen el costo de la transición del sistema general, ni tampoco de los múltiples regímenes especiales que están desequilibrados financiera y actuarialmente (Pichardo, Guerrero y Mesa-Lago, 2020; Pérez-Montás, 2020; Valero, 2020; Mesa-Lago, 2021).

Una ley de febrero de 2020 estableció que, a partir de septiembre de ese año, se iniciaría el proceso de revisión y estudio para la modificación de la ley de reforma estructural (Ley N° 87-01 de 2001), lo cual ha generado varios proyectos de reforma. Uno de ellos sometido en octubre por un grupo de diputados constituía una re-reforma del sistema subsidiado actual, convirtiéndolo en mixto, con un pilar público obligatorio y un pilar voluntario de cuentas individuales administrado por entidades de naturaleza múltiple (privada, pública o mixta). Además, estipulaba mejoras en la mayoría de los principios de la seguridad social: los nuevos ingresantes en el mercado laboral tendrían que entrar en el sistema mixto incluyendo a todos los funcionarios del Estado, las fuerzas armadas y la policía nacional; ratificaba el régimen contributivo-subsidiado haciéndolo obligatorio de manera gradual para los profesionales, técnicos independientes y trabajadores autónomos con un ingreso igual o superior a un salario mínimo; también ratificaba el régimen subsidiado (que no ha sido implementado en 20 años) que incorporaría a las personas con discapacidad, desempleados e indigentes, así como a los autónomos sin capacidad contributiva, a través de pensiones solidarias financiadas por el Estado; mejoraba la solidaridad social y la igualdad de género por las citadas medidas sobre cobertura, el pase a un sistema mixto y, además, garantizando el acceso efectivo a los que viven en zonas apartadas o marginadas. No había medidas específicas para mejorar la igualdad de género, salvo las mencionadas en solidaridad social, a más de facilitar la incorporación de las trabajadoras del hogar. Reducía las edades de retiro de 60 años, con 30 años de contribución, a edades entre 55 y 60, agregando la jubilación por tiempo de servicios, y fijaba la TR entre 60% y 100% del último año de salario (condiciones y prestaciones muy generosas). El principio de "pluralidad" estipulaba administradoras de naturaleza múltiple y que los afiliados podrían cambiarse entre ellas sin ningún requisito cuando aumentasen los costos de sus servicios; el informe semestral de las AFP debía mostrar "con claridad" los aportes, saldo, comisiones y rentabilidad, la Dirección General de Información y Defensa del Afiliado (DIDA) debía proteger efectivamente los derechos de los asegurados, estipulaba la introducción de cursos sobre seguridad social en los planes de estudio, y ratificaba la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Social de representantes de los trabajadores y empleadores —escogidos por sus sectores—, así como del Estado (en minoría dentro del CNSS). Los preceptos relativos al financiamiento eran muy escuetos, no especificaba cotizaciones, ni regímenes financieros concretos, aunque promovía en más detalle medidas para diversificar la cartera de inversiones (Cámara de Diputados, 2020; para evaluación y recomendaciones, ver Mesa-Lago, 2021). Al tiempo de cerrar este estudio no se había aprobado este proyecto.

En marzo de 2021 comenzó a operar una Comisión Bicameral, aprobada por la Cámara y el Senado, para estudiar y proponer reformas al sistema actual, con una metodología de trabajo y tres subcomisiones (una sobre pensiones) encargadas de recibir opiniones de los sectores interesados y se agregó que se efectuase un intercambio con expertos extranjeros en seguridad social para asesorar a la Comisión. La última vista pública se celebró el 30 de septiembre de 2021 y la Comisión anunció que haría una matriz para comparar los artículos vigentes de la ley con las propuestas de modificación⁴⁵.

11. Panamá

Este país se ordena en una posición intermedia respecto a su desarrollo entre los diez sistemas privados o con capitalización individual y tiene indicadores de seguridad social que se colocan entre los tres o cuatro mejores entre los diez países. La reforma estructural de 2005 que comenzó a operar en 2008 estableció un subsistema exclusivo de reparto y un sistema mixto con dos pilares: reparto y ahorro (cuentas individuales), los dos primeros están administrados por el seguro social (CSS). Según tabulaciones especiales de la CEPAL, entre 2011 (posterior al inicio de la reforma estructural) y 2019, la cobertura de la PEA decreció de 52% a 46,6%. Según Mesa-Lago (2020), la cobertura de los trabajadores autónomos (la mayoría del sector informal) decreció de 8,8% a 7,6% entre 2009 y 2017 (a pesar de su afiliación obligatoria en el pilar privado cuando sobrepasan cierto ingreso)⁴⁶, lo cual sugiere que es difícil extender la cobertura más allá del sector formal. Por el contrario, según tabulaciones especiales de la CEPAL, la cobertura de la población adulta mayor creció de 73% a 81% entre 2011 y 2019, tras la introducción en 2010 de la pensión no contributiva (Pensión 120 a los 65). Dicha pensión, financiada por el Estado, se otorga a los que tienen 65 y más años, sufren pobreza o pobreza extrema y no tienen derecho a otra pensión; los destinatarios (122.525 en 2020) reciben 120 dólares mensuales (MIDES, 2021). Un estimado grueso de la población de 65 años y más es de 355.000 y aproximadamente 142.000 están en situación de pobreza de forma que el programa cubre alrededor del 86% de ellos y sólo queda un 5% por cubrir (estimados sobre la base de BID-SIMS, 2019 y Banco Mundial, 2019).

Existe una multiplicidad de entidades de pensiones: el sistema exclusivo de reparto, el programa mixto con sus dos pilares, y programas públicos separados para las fuerzas armadas, bomberos, educadores, así como de seguros privados de vida, jubilación, muerte e incapacidad, similares a los programas públicos y privados de pensiones⁴⁷. No hay una Superintendencia que regule y vigile todo el sistema. Los programas separados usualmente disfrutan de condiciones de acceso y prestaciones más generosas que las del programa general; por ejemplo, en las fuerzas armadas y bomberos es posible retirarse con 25 a 30 años de servicios y la pensión es igual al último salario percibido, mientras que en la CSS no existe la jubilación por años de servicios —solo por edad— y se aplica la TR al promedio salarial de diez años. Además, los programas separados cubren a asegurados usualmente con ingresos superiores a la media de los asegurados de la CSS y reciben subsidios fiscales, lo cual tiene un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso. El trabajador cotiza 9,25% de su salario y el empleador 4,25%, por lo que el primero aporta un 68,5% de la cotización total, lo cual viola la norma mínima de la OIT, que no debe pagar más del 50% de dicha cotización; no obstante, en el programa de enfermedad-maternidad el empleador paga una cotización de 8% y el trabajador 0,5%; el Estado deposita en la cuenta de ahorro individual una suma adicional que gana interés y cuyo impacto es probablemente regresivo en la distribución del ingreso; del aporte total, solo 3,5% se asigna al pilar público y 96,5% al pilar privado. Por el contrario, el programa de pensiones no contributivas es fuertemente solidario; la cobertura es mayor en las comarcas indígenas y en las zonas rurales, donde se concentra la pobreza, mientras que es menor en Panamá y Colón, donde la pobreza es menor. Se estima que los 120 dólares equivalen a 106% de la línea de pobreza y han contribuido a reducirla de 33,4% a 12,1% en 2009-2019 entre las personas adultas mayores, más aún la pobreza extrema (MIDES, 2019; Mesa-Lago, 2020).

⁴⁵ Véase [en línea] www.senadord.gob.do/comision-bicameral-de-seguridad-social-prepara-vista-publica-para-escuchar-al-gran-santo-domingo/.

⁴⁶ El pilar de capitalización individual cubre solo el 15,6% del total de asegurados, el menor entre todos los sistemas privados, por lo que el sistema exclusivo de reparto más el pilar público tiene 84,4% del total y en estos la afiliación de los autónomos es voluntaria.

⁴⁷ Dos programas se cerraron para nuevos afiliados, pero continúan con los anteriores: funcionarios del Ministerio de Educación y de la Contraloría General de la República, ambos financiados por el Tesoro.

El sistema exclusivo de reparto y el pilar de beneficio definido en el sistema mixto favorecen las transferencias entre generaciones y género, pero el pilar de capitalización individual carece de solidaridad y acentúa la desigualdad de género. Las edades de jubilación son 57/62 años (mujeres/hombres), con 20 años de contribución; además es posible retirarse dos años antes de la edad estatutaria con una pensión reducida. Las edades referidas se encuentran entre las más bajas de los 20 países de la región y la esperanza de vida en Panamá es mucho mayor (en 2020, la expectativa de vida al retiro de la mujer era de 28,4 años, la del hombre 25,4 años y ambas crecerán aún más en 2050; INEC, 2019); además, el proceso de envejecimiento demográfico se está acelerando. El cálculo de la pensión de vejez en la CSS se hace basado en el promedio de los 10 mejores años de salario y se le agrega 1,25% de los ingresos por cada año adicional después de 20. En 2017 se introdujeron tres prestaciones nuevas: el retiro de vejez anticipado, el retiro de vejez proporcional a los años contribuidos y el retiro de vejez proporcional anticipado. Debido a las generosas condiciones de acceso y prestaciones, la TR (combinando el pilar público y el privado) es de 88%, la quinta mayor en la región (Altamirano y otros, 2018). Por otra parte, las pensiones no se ajustan automáticamente a la inflación o a los salarios, y quedan a la discreción del gobierno.

En el programa de capitalización individual hay sólo dos administradoras privadas⁴⁸, un duopolio, y una concentración de 100%; los traspasos anuales como porcentaje de los afiliados entre las dos administradoras declinaron de 7% en el año cénit a 0,01% en 2019 (AIOS, 2009 a 2020), así que no hay competencia. Hay representación de trabajadores y empleadores en el sistema y el pilar de reparto, pero no en el pilar de capitalización. La CSS no publica estadísticas financieras periódicas clave como el balance de ingresos y egresos, la distribución de la inversión por instrumentos y la rentabilidad real de la inversión. Los regímenes separados con prestaciones más generosas que el sistema general y costosos subsidios fiscales sufren déficit actuarial; hay alta evasión y morosidad patronal. La sostenibilidad financiera es precaria: el sistema exclusivo de reparto recibe una pequeña fracción de la cotización, pero paga 99% de las jubilaciones y pensiones, así que genera un déficit creciente. La OIT (2003) recomendó aumentar las edades de retiro y cambiar la fórmula de la pensión, también determinó que la cotización total debía aumentar de 9,25% a 13,5% en 2013 (lo cual se hizo) y continuar incrementándola a 24,1% en 2050 (lo cual no se había hecho en 2021). En 2016 el PNUD y el BID proyectaron que el sistema exclusivo de reparto comenzaría a sufrir déficit en 2017 y la reserva se extinguiría en 2024. Se proyecta que entre 2025 y 2032, el Estado tendrá que desembolsar 23.900 millones de dólares para financiar las pensiones, un 40% del PIB (Argote, 2018); no hay información sobre el desequilibrio de los regímenes separados. El informe actuarial de 2018 hecho por la CSS (2020^a) indicó que la tendencia deficitaria del programa de pensiones se acentuaba debido al creciente retiro de los asegurados en el sistema exclusivo de reparto y las nuevas prestaciones aprobadas en 2017 cuya participación en el gasto aumentará de 14,5% en 2016 a 23,6% en 2028; debido a ello la reserva de dicho sistema se agotará en 2026 y la reserva del pilar público será insuficiente para pagar las prestaciones en 2025; advirtió que no se ha llevado a cabo la depuración de datos aconsejada por el Consejo Técnico desde 2008 (un decenio atrás) y que se necesita construir una nueva herramienta actuarial, pues la actual es inadecuada y se debilita por defectos en el registro de ingresos. Pero en 2019, el director de la CSS anunció que había que comenzar a usar las reservas para pagar las prestaciones; en diciembre, dicha reserva era de solo 13,6 millones de dólares, el gasto de pensiones era 2,3% del PIB y la tasa de activos por un pasivo era 4,8 y se proyectaba que para 2028 habrá más pensionados que activos (Sánchez, 2019; INEC, 2019). El informe actuarial de 2019 ratificó los problemas encontrados en 2018, calculó un déficit de 250 millones de dólares solo en 2019 (no el déficit acumulado), adelantó el agotamiento de la reserva del sistema exclusivo de reparto del año 2026 al año 2025, igualmente adelantó un año la insuficiencia de la reserva en el pilar de reparto, de 2025 a 2024, y recomendó una revisión de las prestaciones adicionales otorgadas en 2017 (CSS, 2020b).

En enero de 2021 se organizó un Diálogo Nacional por la CSS con una plataforma (Ágora) que permite a los ciudadanos presentar propuestas. Los objetivos del Diálogo son: garantizar la sostenibilidad financiera y solidaria de la CSS incluyendo el programa de pensiones; reestructurar la CSS de manera legal para fortalecer

⁴⁸ Hay un programa voluntario de pensiones complementarias para funcionarios públicos (SIACAP) con tres administradoras.

su autonomía, transparencia, eficiencia y efectividad; fomentar la cobertura del empleo informal que no cotiza, y presentar al Ejecutivo el producto final del Diálogo en forma de un anteproyecto de ley que recoja las propuestas acordadas por los sectores participantes. Se organizaron varias mesas técnicas, una sobre pensiones, cuyas propuestas deben ser analizadas por una Mesa Plenaria. Esta inició su labor el 8 de febrero y está compuesta de representantes de la empresa privada, varias federaciones de trabajadores, la confederación nacional de pensionados y jubilados, dos ministerios, el colegio médico, los partidos políticos y la bancada independiente, el sector formal e informal y representantes de mujeres y jóvenes. En junio se inició el trabajo de las Comisiones Temáticas y se concluyó a fines de septiembre. Se ha establecido un cronograma de trabajo para evaluar las propuestas⁴⁹. En octubre se encargó a la OIT una revisión actuarial sobre pensiones a fin de contar con la información necesaria para redactar las recomendaciones; estas se han postergado hasta recibir y estudiar la valuación de la OIT que se espera esté lista a mediados de 2022 (CSS, 2021).

C. Resumen del desempeño de las reformas en los principios de la seguridad social

El cuadro 8 es un resumen comparado del impacto de todas las reformas descritas en la sección anterior sobre los seis principios de la seguridad social. Al final se resumen dos tendencias observadas: el creciente aumento del rol del Estado en dichas reformas, y el movimiento del sistema privado a uno mixto con un componente público de reparto. El cuadro se divide en dos segmentos: el primero se refiere a las re-reformas ya implementadas de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, México y El Salvador; el análisis de México confirma su profundidad, especialmente comparada con el caso de El Salvador. Se ha exceptuado la reforma paramétrica del pilar de reparto de Costa Rica porque no es integral, ya que se limita a la sostenibilidad financiera-actuarial y no toca los otros principios. El segundo segmento aborda los proyectos identificados en los distintos países de la región.

⁴⁹ Hasta mediados de noviembre 2021 había una propuesta de los empleadores consistente en tres pilares: no contributivo, cuentas individuales obligatorias y cuentas individuales voluntarias (no mencionaban a la CSS), mientras que los sindicatos proponían una vuelta al sistema público.

Cuadro 8
América Latina (10 países): impacto de las reformas de sistemas privados en los principios de seguridad social

Principios de seguridad social	Re-reformas					Proyectos de ley o propuestas de reforma				
	Argentina	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Chile	México	El Salvador	Perú	Colombia	Uruguay	República Dominicana	Panamá
Cobertura										
Expansión de la contributiva	X	X	X		s/i	X	X	X	X	
Incorpora autónomos	X		X	X				a		
Incentivos para afiliar otros grupos ^b	X		X			X	X			
PEA cubierta (porcentaje) de 2010 a 2019 ^c	45-45 ^d	15-20 ^d	63-63 ^e	30-31 ^e	s/i-28 ^e	16-20 ^e	27-34 ^e	65-69 ^e	32-38 ^d	52-46 ^e
Creación/expansión de la pensión no contributiva	X	X	X	X	f	X	X	g		X
Pensión no contributiva focalizada en pobreza o vulnerabilidad (F) o universal (U)	F	U	60% hogares a 90% personas	U	F	F	F	F	F	F
PAM cubierta ambas pensiones (porcentaje) 2010-2019 ^e	91-92	96-98	84-87	50-70	17-20	28-53	24-55	87-88	19-16	73-81
Reducción de la pobreza	X	X	X	X	X			X		
Solidaridad social (Expansión)	X	X	X	X		X	X	a		
Igualdad de género (Expansión)										
Con pensión no contributiva ^h	X	X	X	X		X		a		
Bono/cotización/ayuda por hijo	X	X	X			X	X	X		
Elimina tabla mortalidad diferenciada por sexo	X	X			X			X ⁱ		
Suficiencia										
Mejora pensión contributiva ^l	X	X	X	X		X	X			
Mejora pensión no contributiva	X	X	X	X				X		
Agrega nuevas pensiones	X	X	X	X	X			X		
Ajusta pensión a IPC, salario, etc.	X		X	X		X		a		
Administración										
Se hace pública o agrega pilar público	X	X ^k			l	X		a		
Elimina/restringe/pone tope a comisión AFP	X	X		X	X		X	X		
Licitación para escoger AFP más barata	N/A		X				X	X		

Principios de seguridad social	Re-reformas					Proyectos de ley o propuestas de reforma				
	Argentina	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Chile	México	El Salvador	Perú	Colombia	Uruguay	República Dominicana	Panamá
Existencia de AFP pública	N/A							^a		
Representación trabajador y empleador	X ^m	ⁿ	X ^m		ⁿ	s/i		^a		
Superintendencia única para todo el sistema			X					X		
Educación previsional			X	X						
Sostenibilidad financiera-actuarial										
Gasto pensiones públicas/PIB (porcentaje, 2017)	10,7	3,8	3,1	3,1	2,7	1,6	4,5	10,7	0,3	3,1
Calificación de presión en sostenibilidad	Superior	Media	Media	Media	Media	Baja	Media	Superior	Baja	Media
Déficit financiero	X	X		s/i	X	X ^ñ	X ^ñ	X	s/i	X
Transferencias fiscales para cubrir déficit	X				X			X		
Estudio actuarial			X		^o			X ^p		
Incremento rol del Estado	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información revisada en el estudio.

Notas: PAM= población adulta mayor; N/A= no aplicable; s/i = sin información.

^a En el sistema anterior, se ratifica, en algunos casos se expande.

^b Informales, trabajadores no remunerados, trabajadoras del hogar; en algunos casos el Estado otorga subsidio.

^c Cotizantes sobre PEA, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

^d Sobre la base de tabulaciones especiales de BID-SIMS, 2019 en Mesa-Lago (2020, pág. 151-152), Circa 2009 y 2018. En República Dominicana, a 2009 y 2017.

^e Tabulaciones especiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Circa 2010 y 2019. Con relación a la cobertura PEA y de la población adulto mayor, en Chile la información corresponde a 2011 y 2017, y en Colombia y México, a 2010 y 2018. Con relación a la cobertura de la población adulto mayor, la información corresponde a 2011 y 2019 en el Estado Plurinacional de Bolivia.

^f Creó la pensión no contributiva en 2009 y la extendió a 6% de la PAM en 2014, pero disminuyó a 5% en 2018 (véase Mesa-Lago, 2020).

^g En el sistema anterior, se ratifica, en algunos casos se expande.

^h Usualmente una mayor proporción de las mujeres que de los hombres recibe pensiones no contributivas.

ⁱ Se eliminó en 2018.

^j Garantiza pensión o ingreso mínimo mínimos, aumenta monto de la pensión contributiva, etc.

^k Gestora Pública debe asumir la gestión del sistema en 2022.

^l La Cuenta de Garantía Solidaria es de reparto y administración pública.

^m En entidades sin poder vinculante.

ⁿ Establecida por ley, pero no implementada (en El Salvador en el comité de riesgo).

^ñ En el sistema público.

^o Se hizo un año después de la re-reforma.

^p De los sistemas separados; el CESS hizo una proyección de los costos de la reforma propuesta.

Aunque este ejercicio es preliminar y hay que refinarlo en el futuro, un conteo de los diversos impactos positivos en los principios (salvo los aspectos adversos en sostenibilidad financiera-actuarial), así como teniendo en cuenta la transformación del sistema substitutivo a público o mixto en tres de ellos, confirma que la mayor profundidad se encuentra en la Argentina (16 mejoras y cambio a sistema público), seguida del Estado Plurinacional de Bolivia (13 mejoras y cambio a sistema mixto, a la fecha mantiene la administración de las cuentas individuales a cargo de las AFP), Chile (15 mejoras y se transforma en un sistema "integrado"), México (11 mejoras y mantiene el sistema substitutivo) y El Salvador (8 mejoras y cambio a sistema mixto).

Un análisis de los avances en los principios sociales (cobertura, solidaridad social, igualdad de género y suficiencia) y administrativos, contrarrestados con los problemas de sostenibilidad financiera-actuarial conlleva a ciertas observaciones importantes: i) las re-reformas de la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia han avanzado mucho en principios sociales-administrativos, pero a un alto costo, por lo cual sufren de muy baja sostenibilidad financiera-actuarial, lo que pone en peligro los avances logrados; ii) la re-reforma chilena aunque no cambió la naturaleza del sistema también logró substanciales avances socio-administrativos pero fue más cautelosa respecto a la sostenibilidad, por ello su costo fue relativamente bajo comparado con las de la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia, a más de que ha hecho comprobaciones periódicas actuariales; iii) en México se avanzó menos que los otros tres países en los aspectos socio-administrativos y carecemos de información sobre el costo porque su re-reforma es la más reciente, por lo que no hay todavía datos de sus efectos en la sostenibilidad financiera-actuarial y no llevó a cabo un estudio actuarial; iv) por último, la re-reforma salvadoreña cambió la naturaleza del sistema pero es la que tiene menor impacto socio-administrativo y su sostenibilidad financiera-actuarial es precaria; no hizo un estudio actuarial previo pero el posterior demuestra las limitaciones de su sostenibilidad a mediano plazo. No pueden evaluarse las propuestas de reforma porque no han sido implementadas y, por tanto, no pueden medirse sus resultados.

D. Tendencias detectadas en las reformas

El análisis de las reformas y el resumen de su impacto en los principios de la seguridad social demuestra que, a comienzos de 2022, virtualmente no quedaba en América Latina un sistema privado puro. En Costa Rica, El Salvador, Panamá y el Uruguay se mantenía un sistema mixto; una comisión de expertos con amplia participación social en el Uruguay recién había publicado una propuesta de reforma que defendía la validez del modelo mixto y recomendaba medidas para ampliarlo, reforzarlo y mejorarlo. En Costa Rica se había aprobado una reforma paramétrica para mantener la sostenibilidad financiera del pilar público de reparto dentro de su sistema mixto. El Estado Plurinacional de Bolivia se perfilaba como un sistema mixto, con un pilar de reparto y otro de capitalización que pasaría a gestión pública. En Colombia y el Perú el modelo paralelo incluía un sistema público y los dos países estaban debatiendo re-reformas que se inclinaban hacia una integración de ambos sistemas en un modelo mixto. La re-reforma de Chile infundió elementos de solidaridad que cambiaron el sistema privado original a uno que ha sido calificado como "integrado", en cuanto logra articular los aportes contributivos y con financiamiento público a través del Sistema de Pensiones Solidario, y en particular, a través del Aporte Previsional Solidario (Arenas de Mesa, 2019; CEPAL, 2018)⁵⁰. Una encuesta nacional en Chile preguntó en 2021 cuál sería el mejor sistema para aumentar el monto de las jubilaciones en el futuro: un promedio de 69% respondió que un sistema mixto con ahorro individual más ayuda estatal a las pensiones más bajas; un 14% apoyó al sistema de cuentas individuales y un 11% el retorno al sistema de reparto⁵¹ (CADEM, 2021b). La re-reforma de México en 2020 virtualmente transformó el sistema substitutivo en mixto. En la República Dominicana y Panamá también estaban considerando re-reformas que aún no estaban concretadas. Por último, diez países mantenían sus sistemas públicos puros, después de 40 años de

⁵⁰ Este modelo integra dimensiones que con frecuencia se encuentran en paradigmas antagónicos en los debates sobre reformas a los sistemas de pensiones, articulando el sistema no contributivo y el esquema contributivo, financiamiento público y capitalización individual, y una administración pública y privada al interior del sistema (CEPAL, 2018, pág. 131-132).

⁵¹ Las proporciones que apoyaron el sistema mixto por grupos de ingreso fueron: 69% el grupo de mayor ingreso, 71% el grupo de ingreso medio y 67% el grupo de ingreso bajo.

privatizaciones previsionales: la Argentina, el Brasil, Cuba, el Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela⁵².

El análisis documentado en este estudio de los problemas que confrontan los sistemas privados no implica por defecto que los sistemas públicos de reparto o CPC en América Latina no enfrenten problemas similares. De hecho, dichos problemas se analizan aquí en los sistemas o pilares públicos de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Panamá, el Perú y el Uruguay⁵³.

En esta sección identificaremos dos tendencias observadas: 1) incremento del rol del Estado y declive de las AFP; y 2) transformación del sistema privado en un sistema mixto con un componente público de reparto.

1. Incremento del rol del Estado y declive de las AFP

Todas las reformas aumentan el papel del gobierno ya sea con la transferencia del sistema privado al sistema público y/o la creación/ampliación de prestaciones financiadas por el Estado unidas a nuevas entidades gestoras públicas. El Estado financia las pensiones no contributivas, así como aportes solidarios para mejorar las pensiones bajas o garantizar pensiones mínimas, compensa en algo la desigualdad de género financiando aportes por hijo a las madres, elimina o restringe las comisiones, crea administradoras públicas u ordena licitaciones para fomentar la competencia y hace transferencias para mantener el sostenimiento financiero-actuarial. En la Argentina se estableció una Comisión Bicameral en el Congreso que supervisa los fondos del sistema público y su evolución, recibe informes anuales de ANSES y puede dar recomendaciones, aunque 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. La Gestora Pública en el Estado Plurinacional de Bolivia es autónoma, aunque bajo la tuición de una entidad gubernativa; ya administra y paga la pensión universal no contributiva y otras prestaciones y debe tomar la administración de las AFP en 2022. Además, la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) es el órgano de supervisión de todo el sistema, aunque está supeditada al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en cuanto a los nombramientos de su personal y en los hechos no es realmente autónoma. En Chile se reemplazó la previa Superintendencia autónoma que vigilaba el sistema/pilar privado por una Superintendencia de Pensiones, autónoma, que unificó su control sobre todo el sistema de pensiones, excepto las fuerzas armadas y la policía. En El Salvador, el rol del Estado como financiador de prestaciones se contrajo, traspasando a trabajadores, empleadores y pensionados la carga financiera de las antiguas prestaciones de beneficio definido y las agregadas por la re-reforma (BET, BEP y BL), pero hay un aporte fiscal a la CGS que es de reparto y administración pública. En el Uruguay se propone una superintendencia paraestatal única e independiente que regule y supervise todo el sistema incluyendo a los cinco regímenes separados sin excluir a las fuerzas armadas y la policía. En Costa Rica, desde la reforma estructural, hay una Superintendencia pública, unificada e independiente sobre todo el sistema (no hay fuerzas armadas en el país). A pesar de su sistema muy fragmentado, o quizás debido a esto, México carece de una Superintendencia unificada que regule y controle todo el sistema. Sólo la propuesta del Uruguay propone unificar los sistemas separados⁵⁴.

Es importante en el caso chileno, pionero y modelo para el resto de la región, ahondar en el rol estatal. En los doce años transcurridos entre la re-reforma de 2008 y el presente (2021), se aprecia un movimiento gradual, pero constante, de aumentar el papel del Estado y de restringir a las AFP, a través de administraciones de diversos sectores políticos. En ese sentido, destaca la aprobación durante la anterior administración del presidente Sebastián Piñera de la ley que modifica los parámetros del Sistema de Pensiones Solidario e incrementa su valor, así como la aprobación del proyecto de ley que reemplaza las prestaciones del Sistema de Pensiones Solidario por una Pensión Garantizada Universal, aumentando significativamente la cobertura y los montos escalonados según rangos de pensión autofinanciada. Por otra parte, el proyecto de ley de reforma

⁵² En el Ecuador, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela aprobaron reformas estructurales, pero no fueron implantadas.

⁵³ Dicho análisis requiere de un análisis similar a este sobre los problemas que enfrentan los sistemas públicos.

⁵⁴ En Costa Rica hubo un largo proceso de unificación de múltiples regímenes separados; en Chile una treintena de dichos regímenes fue unificado por la reforma estructural de 1980.

estructural al sistema de pensiones ingresado por la pasada administración en 2018 y modificado en 2020, y que incluía un incremento en la cotización a cargo del empleador, entre otros elementos, no prosperó⁵⁵.

El incremento del rol del Estado en las pensiones ha sido generalmente positivo: extendiendo la cobertura de la PEA con aportes solidarios (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, México y Uruguay) y la de la población adulta mayor con pensiones no contributivas financiadas por el fisco (todos los países); mejorando la igualdad de género otorgando un bono o años de cotización por cada hijo nacido vivo (Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y Uruguay) o pensiones no contributivas a las madres con muchos hijos (Argentina) y eliminando las tablas de mortalidad diferenciadas por género (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador y Uruguay); aumentando la TR mediante aportes previsionales y ajustando la pensión al costo de vida (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, México y Uruguay); estimulando la competencia con incentivos y/o la creación de una administradora pública que ha reducido la comisión neta, o imponiendo un tope a dicha comisión así como a la prima o traspasando la gestión de privada a pública (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, México y Uruguay), estableciendo comités de los sectores involucrados para monitorear la reforma (Argentina, Chile y El Salvador, en este último caso no ha sido implementado aún), además, la propuesta uruguaya intenta integrar el sistema antes fragmentado; otros países han creado una supervisora pública independiente para regular y vigilar todo el sistema o una defensoría del asegurado (Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay); y reforzando la sostenibilidad financiera con la obligación de conducir estudios actuariales periódicos (Chile, El Salvador en la ley pero no implementado) o conduciendo reformas paramétricas del pilar público (Costa Rica y Uruguay, en estado de propuesta). Pero al menos en dos casos el Estado ha tomado acciones problemáticas, bajo el sistema privado en la Argentina se presionó a las administradoras para que compraran papeles de deuda pública, cambiaran los instrumentos en dólares a pesos para luego eliminar la paridad con el dólar, y después de la re-reforma, utilizando los fondos transferidos del pilar privado al público para el pago de la deuda pública, o en El Salvador forzando a las administradoras a comprar certificados de deuda que pagaban bajísimo interés para financiar la transición con lo cual redujeron las pensiones futuras.

Es revelador que una de las promesas de la reforma estructural fue que la propiedad de la cuenta individual y la administración privada de las cuentas individuales en el sistema privado impedirían la intervención del Estado y la manipulación política de los fondos⁵⁶, pero como demuestran los casos anteriores esto no ocurrió. Un supuesto de dicha promesa fue que el Estado siempre jugaría un papel positivo y que, debido a la administración privada y las cuentas individuales, dejaría de intervenir en el sistema de pensiones, pero ese no fue el caso en algunos países. Todo ello demuestra la necesidad de crear sistemas o supervisoras independientes del Estado, política, administrativa y económicamente, así como la participación de los trabajadores en la administración y/o la supervisión de los sistemas, cualquiera que sea la naturaleza de estos.

2. Movimiento del sistema privado a uno mixto con un componente público de reparto

La propuesta en el Uruguay declara que, cuando la gran mayoría de los países implantaba el modelo substitutivo exclusivo, dicha nación se apartó de esa tendencia y adoptó el modelo mixto y ratifica que fue una decisión acertada; además amplía el modelo mixto actual con cuatro pilares. En el Estado Plurinacional de Bolivia se pasó a los asegurados que estaban en el modelo substitutivo a un pilar público de reparto, pero mantuvo las cuentas individuales para los antiguos asegurados y los nuevos ingresantes en el mercado de trabajo, además se da el caso único en la región que las referidas cuentas transitan hacia una administración por una entidad pública. En Costa Rica se ha mantenido y reforzado el modelo mixto, mediante una reforma paramétrica del pilar público para extender su período de equilibrio. En El Salvador se movió de su modelo substitutivo a un modelo mixto que combina el antiguo sistema de cuentas individuales con un componente

⁵⁵ Este proyecto tomaba algunas de las 56 recomendaciones aprobadas por mayoría en 2015 por la comisión de reforma de pensiones que nombró la presidenta Bachelet en su segundo mandato (CAPSP, 2015), desafortunadamente su propuesta de ley no fue aprobada por el congreso.

⁵⁶ Según funcionarios del Banco Mundial: "Se aduce con frecuencia que las cuentas individuales obligatorias ["sobre las que los asegurados tienen propiedad legal"] administradas por proveedoras privadas de giro exclusivo, otorgan a las pensiones de los trabajadores un mayor grado de protección contra la interferencia política que la que tendrían con un sistema público de reparto" (Gill, Packard y Yermo, 2005; pág. 126, 133); dichos funcionarios después aportaron evidencia de que esa promesa no había sido cumplida.

público de reparto. La reforma en México, aunque no ha formalizado un pilar de reparto, introdujo una serie de medidas para mejorar las prestaciones que son financiadas por el fisco y administradas por el gobierno por lo que es virtualmente un sistema mixto. Por último, las propuestas en los sistemas paralelos de Colombia y el Perú se orientan a integrar los sistemas público y privado en un sistema mixto, donde el antiguo sistema de reparto se convierte en el pilar público y el antiguo sistema privado en uno complementario privado de cuentas individuales. Al momento de cerrar este documento, el Diálogo Nacional por la CSS parecía encaminarse a una reforma paramétrica para reforzar su sostenibilidad, pero transformando su estructura. En la República Dominicana, uno de los proyectos de reforma promovía el sistema mixto pero el proceso de debate actual es incipiente. El nuevo gobierno de Gabriel Boric elegido en Chile, propuso en su programa de gobierno crear un sistema que permita aumentar las pensiones de los actuales y futuros jubilados, sin AFP, y que materialice el derecho a la seguridad social. Se ha indicado que será un sistema moderno, tripartito, solidario, público y con suficiencia en sus prestaciones, diseñado bajo estándares internacionales y sostenible en el tiempo, generado a través de una discusión técnica transversal para darle sostenibilidad y legitimidad en el futuro. Además, en la fase de transición, se mantendría la propiedad sobre los fondos ahorrados, mientras que, una vez que el sistema estuviese plenamente implementado se compondría de un pilar no contributivo, con una Pensión Básica Universal; un pilar contributivo, a través de un nuevo sistema de cuentas de registro individual previsional con rentabilidad colectiva administrado por un órgano público autónomo y técnicamente idóneo, y que reconozca el trabajo de cuidados no remunerado y los períodos de desempleo, con tablas unisex, y un aumento gradual de 6% de la cotización a cargo del empleador; y un pilar de ahorro voluntario⁵⁷. En la Argentina se continúa con su sistema público, así como otros nueve países de la región. Solo en el Brasil se intentó sin éxito cambiar el sistema público por uno privado y, finalmente, optó por una reforma paramétrica.

⁵⁷ Para mayor información, véase "Propuestas programáticas pensiones" [en línea] <https://boricpresidente.cl/propuestas/pensiones/>.

III. Elementos de coyuntura y estructurales que afectan al debate sobre reformas a los sistemas de pensiones

Dos serán los temas analizados en este capítulo: A) el impacto del COVID-19 y la crisis económica en las pensiones (aspecto coyuntural), y B) el proceso de envejecimiento demográfico y sus efectos en las pensiones (aspecto estructural).

A. Impacto del COVID-19 y la crisis económica sobre las pensiones

En esta sección se examinan los efectos adversos de la pandemia de COVID-19 y la subsiguiente crisis económica en cuatro aspectos del sistema de pensiones: 1) la caída en el número de cotizantes y, por tanto, en la cobertura de la PEA, así como también en la cobertura de la población adulta mayor; 2) la disminución en el traslado de afiliados y la competencia; 3) el descenso en el monto del capital acumulado en la cuenta individual y en el rendimiento de la inversión; y 4) la extracción o adelanto de fondos de las cuentas individuales para hacer frente a la emergencia. Al final se resumirán las medidas tomadas por los gobiernos para atenuar los efectos anteriores.

1. Caída en el número de cotizantes, la cobertura de la PEA y de la población adulta mayor y de la recaudación

Debido al confinamiento por COVID-19 ocurrió en toda la región una fuerte baja entre 2019 y 2020 en el número de ocupados (-9%) y en la participación laboral (-4,8 puntos porcentuales) (CEPAL, 2021^a), por lo cual la tasa de desocupación regional superó en 2020 los dos dígitos (10,3%) por primera vez en una década. Debe notarse que antes de la pandemia el mercado laboral era poco dinámico. El descenso en la tasa de participación femenina conllevó un retroceso de 18 años (CEPAL, 2021b). La contracción afectó más al sector informal que al formal, por ejemplo, en la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México y el Paraguay la caída en el índice de empleo informal duplicó la del índice de empleo formal. Los sectores informales que sufrieron los descensos mayores entre 2019 y 2020 fueron el servicio doméstico (-20,9%), el trabajo familiar no remunerado (-11,5%) y el por cuenta propia (-7,6%) (CEPAL/OIT, 2021^a).

La recesión económica regional, la destrucción de empleos, las alzas en las tasas de desocupación y el crecimiento de la economía informal implicarán menores cotizaciones e ingresos a los sistemas de pensiones, así como mayores lagunas previsionales⁵⁸, pudiendo profundizar las desigualdades, incluyendo las de género, lo que, sumado a un rápido envejecimiento poblacional, generará un restrictivo escenario con mayores gastos en pensiones y, en algunos casos, provocando déficits financieros en los esquemas previsionales (Arenas de Mesa, 2020). La crisis multidimensional citada resultó en caídas notables en el número de cotizantes al sistema de pensiones (-5,3% entre el cuarto trimestre de 2019 e igual trimestre de 2020), lo cual se vincula con dos efectos adversos de la crisis: una merma en la cobertura de la población en edad de trabajar y de la PEA (CEPAL, 2021^a), y un descenso en los ingresos de los sistemas de pensiones, agravando los problemas de financiamiento.

Cuadro 9
América Latina (11 países): caída en la cobertura de los cotizantes sobre población en edad de trabajar, sistemas privados y públicos^a, octubre a diciembre de 2019 y 2020

Países	Caída en cobertura (puntos porcentuales)	
	Sistemas privados	Sistemas públicos
República Dominicana ^b	3,7	Argentina 1,2
Chile ^c	1,9	Brasil ^g 3,0
Uruguay	1,9	Paraguay 0,4
Perú ^d	1,7	
Costa Rica	1,6	
México ^e	1,2	
Colombia ^f	1,1	
El Salvador	0,7	
América Latina ^h	2,1	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe: crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad, Informe Especial COVID-19, N° 11, julio, Santiago, 2021.

^a Los países se clasifican por su componente principal, pero los datos incluyen también en algunos casos estadísticas del pilar público en los sistemas mixtos o paralelos.

^b Superintendencia de Pensiones de la República Dominicana, Estadística Previsional sobre el número de cotizantes total del sistema de pensiones de AFP y de Reparto.

^c Superintendencia de Pensiones de Chile. Cotizantes dependientes e independientes a Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y al sistema de reparto.

^d Superintendencia de Banca, Seguros y AFP para cotizantes del Sistema Privado de Pensiones; Oficina de Normalización Previsional para cotizantes del Sistema Nacional de Pensiones.

^e En México, considera la cobertura del IMSS.

^f Superintendencia Financiera de Colombia, estadísticas de cotizantes del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

^g Sobre la base de datos de la encuesta nacional de hogares continua trimestral procedentes del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (personas de 14 años o más, ocupadas en la semana de referencia, que contribuyen al instituto de previsión).

^h Promedio ponderado de los 11 países; no hay información de los sistemas mixtos del Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá.

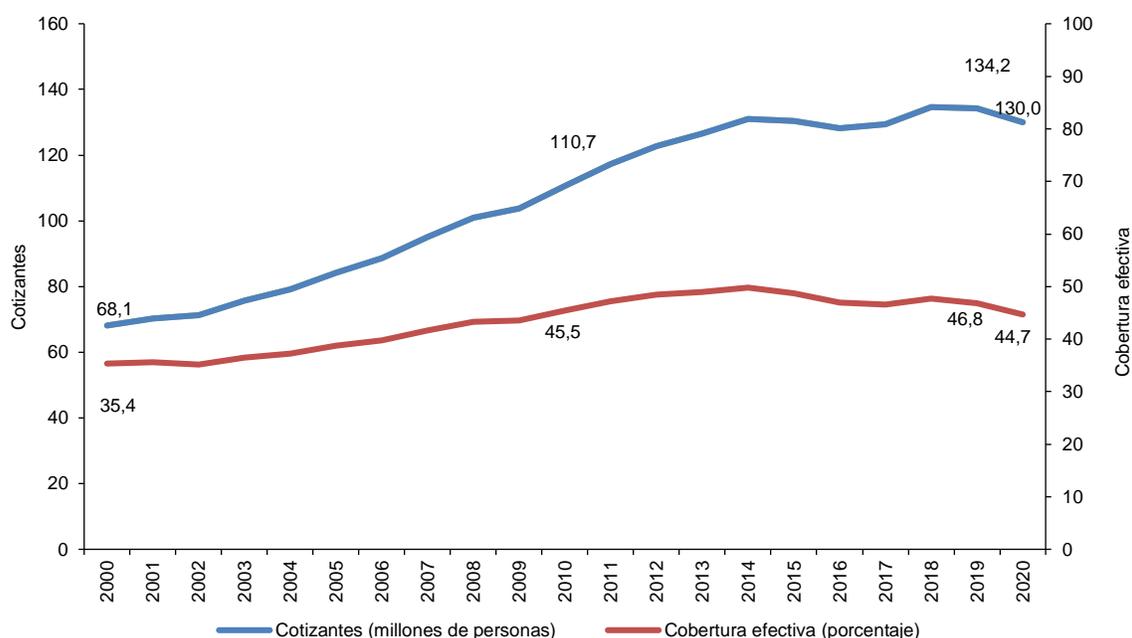
La cobertura de cotizantes sobre la población en edad de trabajar cayó entre octubre-diciembre de 2019 y 2020 en un promedio ponderado de 2,1 puntos porcentuales en once países para los que hubo información, ocho con sistemas privados y tres con sistemas públicos (CEPAL, 2021^a, 2022). No se observó una diferencia significativa entre los dos tipos de sistemas respecto de las variaciones mínimas y máximas entre países, aunque se apreciaron diferencias importantes entre países. En los privados, las

⁵⁸ A modo de referencia, los trabajadores que en promedio han sufrido un período de 5 años de desempleo en sus carreras enfrentan una caída promedio de 6,4% en sus pensiones; en Chile y México excede 10% (OCDE, 2021).

mermas oscilaron entre 3,7 puntos porcentuales en la República Dominicana y 0,7 puntos en El Salvador, mientras que en los sistemas públicos el descenso fluctuó entre 3 puntos en el Brasil y 0,4 puntos en el Paraguay (véase el cuadro 9).

Otra serie muestra el número de cotizantes y la cobertura efectiva de la PEA a diciembre (o en el último trimestre) de 2019 y 2020, en 15 países (nueve de los diez privados y seis públicos: Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay): el número de cotizantes disminuyó en 4,2 millones y la cobertura ponderada de la PEA mermó en 2,1 puntos porcentuales, de 46,8% a 44,7% (véase el gráfico 1); dicha caída ocurrió en todos los países para los que hay información. Esto implica un retroceso de una década, regresando a la cobertura que existía entre 2009 y 2010 (CEPAL, 2022)⁵⁹. En el futuro, se prevé que esto tenga efectos negativos importantes con menor acceso a las pensiones y reducciones en sus montos.

Gráfico 1
Caída en la cobertura de la PEA basada en cotizantes en 15 países, 2000 y 2020^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2021b.

^a Promedio ponderado de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

Una tercera serie sobre afiliados a los sistemas privados que contribuyeron activamente en el período 1999-2020, demuestra que hubo una caída sistemática entre 1999 (el primer año para el que se tiene información comparada) y 2020 o entre el año en que se alcanzó el mayor porcentaje de cotización (cénit) y 2020. No obstante, en los siete países se aprecia una aceleración notable en el descenso en términos porcentuales en 2020 (debido a la pandemia). Por ejemplo, en la República Dominicana el descenso en 2019 fue de 1 punto porcentual comparado con 2018, pero al analizar la caída entre 2019 y 2020, mermó en 7 puntos porcentuales; las cifras respectivas para la variación interanual fueron -4,9 puntos en el Perú, y -3,6 puntos en México (véase el cuadro 10). Este cuadro compara solo la cotización a los sistemas privados entre el 31 de diciembre de 2019 e igual fecha en 2020 y muestra

⁵⁹ Otros cálculos muestran descensos en los cotizantes (sobre la PEA ocupada) entre 2019 y 2020, desglosados por subregiones latinoamericanas (Cono Sur, Andinos, Centroamérica y México) con un promedio regional de -7,3 puntos porcentuales (Bertranou, 2021).

caídas mucho mayores que las que se obtienen al analizar la variación de cotizantes sobre la población en edad de trabajar (véase el cuadro 9) entre el tercer trimestre de 2019 y 2020, por ejemplo, en la República Dominicana fue -3,6 versus -7 puntos porcentuales, en el Perú -1,7 versus 4,9 puntos porcentuales y en México -1,2 versus 3,6 puntos porcentuales.

Cuadro 10
**América Latina (7 países): afiliados en los sistemas privados que cotizaron activamente^a,
diciembre 2003 a diciembre 2020**

Países ^b	2003	2012	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2019 (puntos porcentuales)
Costa Rica	73,1	64,2	60,7	60,2	60,2	58,4	56,6	55,9	-0,7
Uruguay	52,7	63,1	55,2	59,4	58,9	58,6	57,5	55,8	- 1,7
Chile	51,9	56,5	56,0	55,9	58,9	55,8	55,6	53,7	-1,9
República Dominicana	65,5	46,3	48,3	48,1	47,6	47,5	46,5	39,5	-7,0
Perú	41,9	47,4	43,4	42,9	45,1	42,7	44,0	39,1	-4,9
México	39,3	29,9	29,9	31,9	31,8	28,1	31,5	27,9	-3,6
El Salvador	45,8	26,7	24,7	24,3	23,2	22,7	21,9	20,9	-1,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de AIOS, 2000 a 2020.

^a Cénit marcado en negrita.

^b No hay cifras para el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y Panamá en 2020.

En El Salvador hay estadísticas desglosadas del sistema de cuentas individuales (SAP) y del remanente del sistema de reparto cerrado (SPP) que también comparan el momento en que había más cotizantes y la merma sufrida por el COVID-19 (Gil y Delgado, 2021). En el SAP, el número de cotizantes que alcanzó un máximo de 747.533 en marzo de 2020 (justo antes de la pandemia) perdió 79.900 cotizantes en los primeros cuatro meses de COVID-19, equivalente a 10,7%, mucho más que los 0,7 puntos porcentuales estimados en el cuadro 9, entre el cuarto trimestre de 2019 y el cuarto trimestre de 2020. Los cotizantes del SPP continuaron disminuyendo, pero principalmente debido a las jubilaciones en este sistema cerrado.

Debido a que los grupos, usualmente informales, con la menor cobertura de pensiones (trabajadores familiares sin remuneración, servicio doméstico y trabajadores autónomos), sufrieron las mayores caídas en la ocupación por causa de la pandemia de COVID-19 y la crisis, la cobertura ya baja de estos debió haberse agravado más que la cobertura del sector formal, perdiendo los avances logrados en algunos países.

No hay estadísticas comparadas regionales que midan la pérdida en la recaudación e ingreso por causa de la caída ya explicada en la cotización. No obstante, en el Estado Plurinacional de Bolivia, la recaudación para el sistema de pensiones disminuyó 8,4% entre junio de 2019 y en el mismo mes en 2020 (APS, 2021), mientras que en El Salvador la merma fue de 12,6% entre diciembre de 2019 y junio de 2020 (Gil y Delgado, 2021).

Por último, la pandemia de COVID-19 y la crisis impactaron adversamente la cobertura por pensiones de vejez de la población de 65 años y más. Basados en encuestas de hogares en 13 países⁶⁰, la cobertura total (por pensiones contributivas y no contributivas) de los mayores en 2020 se redujo

⁶⁰ Los países son la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. La cobertura contributiva y no contributiva incluye información para los siguientes países donde es posible distinguirla en las encuestas de hogares: Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Paraguay y el Perú.

en 0,7 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, desde un 74,6% a un 73,9%. Esto contrasta con una extensión identificada a través de datos administrativos en la cobertura de pasivos de 24,7 puntos porcentuales entre los años 2000 y 2017 (Arenas de Mesa, 2019), lo que representó un aumento promedio anual de 5,94% en el período considerado⁶¹. En 2020, más de un cuarto de la población de personas mayores en los 13 países referidos habría carecido de acceso a pensiones en la vejez durante la pandemia. Especialmente preocupante fue la pronunciada caída, de 10,3 puntos porcentuales, experimentada entre 2019 y 2020, en la proporción de personas mayores que reciben pensiones en el quintil de menor ingreso, mientras que en el cuarto quintil de mayores ingresos esta proporción aumentó 4,9 puntos porcentuales, aunque en el quinto quintil se redujo levemente (0,1 puntos porcentuales). Además, en 2020, las mujeres seguían teniendo una cobertura inferior a la de los hombres (más de 3 puntos porcentuales), de 72,5% en comparación a un 75,8%, respectivamente (CEPAL, 2022).

Al desglosar a quienes reciben pensiones contributivas y no contributivas, las encuestas en siete países⁶² mostraron el mayor incremento de estas últimas entre las personas de 65 años y más, la cual se incrementó 3,2 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, en comparación con una caída de 0,9 puntos porcentuales en la cobertura contributiva. Esto es crucial debido al impacto probado de las pensiones no contributivas en la reducción de la pobreza en la región. En los 13 países para los que se cuenta con información en 2020, la recepción total de pensiones habría mitigado un aumento de 34,9 puntos porcentuales en la pobreza y de 22,9 puntos porcentuales en la pobreza extrema entre las personas de 65 años y más. En resumen, el papel de las pensiones no contributivas en la pandemia ha sido relevante y se espera que la demanda de estos instrumentos se incremente en los próximos años (CEPAL, 2022).

En el Anexo 1 se muestran las estadísticas comparadas para diez países que cuenten con un pilar privado en su sistema de pensiones entre 2019 y 2020 de cobertura de pensiones de activos (PEA) y pensionados (población de 65 y más años), desagregadas según sexo, quintil de ingresos y nivel educativo. A nivel agregado, información para siete países con sistemas privados (Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Uruguay); se constata la tendencia regional en la caída de la cobertura de la PEA de 33,5% a 31,9% en ese grupo de países. Mientras, la cobertura de la población adulta mayor habría aumentado levemente de 63,3% a 64,8% en nueve países para los que se dispone de información (estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay). Respecto de nueve países para los cuales es posible desagregar la cobertura contributiva y no contributiva, este aumento es solo mayor en Colombia en el pilar contributivo, mientras que en el Perú habría caído levemente menos que en el pilar no contributivo. Los datos también confirman tendencias ya identificadas (Mesa-Lago, 2020), incluyendo el aumento de la cobertura conforme al nivel de ingresos y la escolaridad, y las desigualdades de género en la cobertura de activos, tendencia atenuada en la cobertura de pasivos en casos como los del Estado Plurinacional de Bolivia y Chile, debido al papel de las pensiones no contributivas.

2. Disminución en los traslados de afiliados y la competencia

La pandemia obstaculizó los cambios presenciales entre administradoras en los sistemas privados, los que ya mostraban una tendencia decreciente entre su cénit y 2019. Ello conlleva a un riesgo de constreñir la competencia, siendo un elemento de contexto adverso para las personas afiliadas. De diciembre de 2019 a diciembre de 2020, los traslados de afiliados disminuyeron en los siete países para los que se tiene información, por ejemplo, en Chile de 5,4% al 4,4%, en Costa Rica del 3,3% al 2,4% y en el Perú de 1,6% a 0,8% (véase el cuadro 11). En julio de 2021, en Chile habría ocurrido otra disminución de 20% en los traslados, los cuales disminuyeron de 4,4% del total de afiliados en 2020 a 3,5% en 2021 (Pension Policy International, 2021b).

⁶¹ Sobre la base de la evolución de las personas de 65 años y más con pensiones. Véase Arenas de Mesa (2019, pág. 175).

⁶² Los países son Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Paraguay y el Perú.

Cuadro 11
América Latina (7 países): caída en el porcentaje anual de traslados de afiliados, 2019 y 2020

Países ^a	2019	2020	2020/2019 (puntos porcentuales)
República Dominicana	2,2 ^b	0,6	-1,6
Chile	5,4	4,4	-1,0
Costa Rica	3,3	2,4	-0,9
Perú	1,6	0,8	-0,8
México	4,7	4,1	-0,6
Uruguay	0,3	0,2	-0,1
El Salvador	0,1	0,0	-0,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de AIOS, 2021.

^a Ordenados de mayor a menor por la última columna.

^b El cenit ocurrió en 2018, los traslados eran inferiores antes.

Por otra parte, las utilidades como porcentaje del patrimonio neto disminuyeron en la gran mayoría de los sistemas privados, como ocurrió en la crisis global de 2007-2008, pero en los siete países fueron substancialmente superiores a las utilidades durante dicha crisis, y aumentaron en México sobre 2019 (véase el cuadro 12). El costo administrativo en relación al depósito en la cuenta individual en cinco países se mantuvo virtualmente sin cambios (AIOS, 2020, 2021). Por tanto, ocurrió una disminución en la competencia que no existía o era precaria en la gran mayoría de los sistemas de capitalización individual. Por el contrario, los asegurados se vieron afectados por la disminución en sus cotizaciones y en su cobertura, así como por la merma en la recaudación y la contracción del capital en sus cuentas individuales (véase la sección siguiente).

Cuadro 12
América Latina (7 países): utilidades de las administradoras relativas al patrimonio neto, 2007/2008, 2019 y 2020

Países ^a	Crisis (2007/2008)	2019	2020
Costa Rica	6,6	13,9	10,2
Chile	2,1	16,4	12,5
Perú	0,5	16,7	13,3
México	6,5	19,5	20,6
Uruguay	3,6	32,5	24,5
República Dominicana	15,8	38,4	30,0
El Salvador	36,5	47,8	40,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de AIOS, 2008 a 2021.

^a Ordenados de menor a mayor por la última columna.

3. Descenso en el monto del capital acumulado y en el rendimiento real

Como en las crisis anteriores, el monto del capital acumulado en las cuentas individuales fue afectado de distinta forma para los países entre 2020 y 2021 (sobre la base de información de junio de 2020 y junio de 2021): mientras experimentó un descenso de -17,5% en Chile, mostró incrementos en los otros ocho países que llegan hasta 21,8% en Costa Rica (véase el cuadro 13).

Cuadro 13
América Latina (9 países): monto del fondo acumulado en las cuentas individuales, 2019, 2020 y 2021
(En millones de dólares de junio de 2021)

País	Diciembre 2019	Junio 2020	Diciembre 2020	Junio 2021	Septiembre 2021	Variación junio 2020-2021 (en porcentajes)
Chile ^a	229 093	231 627	210 834	191 014	186 079	-17,5
Colombia ^b	70 908	67 495	78 058	79 128	80 065	17,2
Costa Rica ^c	11 230	11 745	12 784	14 309	15 097	21,8
El Salvador ^d	12 400	12 650	13 291	13 477	13 326	6,5
México ^e	207 927	222 397	238 247	240 142	242 275	8,0
Panamá ^f	625	609	655	654	666	7,4
Perú ^g	46 893	40 476	43 333	40 670	32 393	0,5
República Dominicana ^h	10 732	11 584	11 792	12 272	12 566	5,9
Uruguay ⁱ	14 839	15 094	16 339	16 948	16 781	12,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales. Para la determinación del valor en millones de dólares de junio de 2021, se ajusta el valor nominal de los fondos por el índice de precios al consumidor de cada país y el tipo de cambio de los bancos centrales de los países al último día del mes de junio de 2021.

A Superintendencia de Pensiones de Chile, estadísticas financieras de los fondos de pensiones.

B Superintendencia Financiera de Colombia, valor del fondo de pensiones obligatorias del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

C Superintendencia de Pensiones de Costa Rica, estadísticas de inversión de los fondos de pensión, activos del Régimen Obligatorio de Pensión Complementaria.

D Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador, Informe (resumen) estadístico previsional.

E Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro de México, Recursos administrados por las AFORE, recursos de los trabajadores RCV del IMSS y del ISSSTE.

F Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá, Estadísticas de pensiones, patrimonio administrado.

G Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Estadística de valor de los fondos de pensiones con información de los tres tipos de fondos de pensiones.

H Superintendencia de Pensiones de la República Dominicana, estadísticas de fondos de pensiones. Composición mensual de cartera de inversiones de fondos de pensiones, Total Fondos CCI.

I Banco Central del Uruguay, series estadísticas del sistema financiero, AFAP – Ahorro previsional, Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio.

También como en ocasiones anteriores, los países que tenían mayor inversión en instrumentos extranjeros, como Chile, experimentaron mayores caídas en el fondo, que aquellos cuya inversión estaba generalmente concentrada en deuda gubernamental, como Costa Rica y el Uruguay (véase el cuadro 5) que fueron menos afectados por la volatilidad del mercado de valores (Mesa-Lago, 2020). Estos datos muestran una recuperación de los montos en las cuentas individuales entre junio y septiembre de 2021 en todos los países, con las excepciones de Chile, El Salvador, el Perú y el Uruguay que experimentaban una disminución en el monto absoluto.

El rendimiento bruto real en 2020 también se contrajo en todos los países, la mayor caída fue en Chile (-10,7 puntos porcentuales)⁶³ seguido por Costa Rica (-3,7 puntos porcentuales) y en el resto de los países decreció en torno a 2 puntos porcentuales, aunque menos en México y el Estado Plurinacional de Bolivia (véase cuadro 14). Como se ha destacado con anterioridad, las administradoras continuaron teniendo utilidades en 2020 (aunque disminuidas, todas fueron superiores a la contracción sufrida durante la crisis global de 2007-2008), por lo que el peso de la crisis por el COVID-19 recayó solo sobre los asegurados.

⁶³ La OCDE (2021) estima el rendimiento real de Chile en 2020 como 2,7%, o sea, 1,6 puntos porcentuales menos que en el cuadro 14; basado en el estimado de la OCDE, el rendimiento chileno fue inferior al de 22 de los otros 36 países reportados.

Cuadro 14
América Latina (8 países): caída en la rentabilidad bruta real de la inversión, 2019 y 2020

Países ^a	2019	2020	Caída (en puntos porcentuales)
Chile	15,0	4,3	-10,7 ^b
Costa Rica	12,3	8,6	-3,7
República Dominicana	7,0	4,5	-2,5
Perú	10,8	8,4	-2,4
El Salvador	6,2	4,2	-2,0
Uruguay	4,0	2,3	-1,7
México	12,2	10,7	-1,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,9	2,7	-0,2

Fuente: AIOS, 2020, 2021. Para el Estado Plurinacional de Bolivia se calcula la rentabilidad nominal (APS, 2021), ajustada por la tasa de inflación.

^a Ordenados de mayor a menor por la última columna; no hay cifras para 2020 en Colombia y Panamá.

^b Los dos fondos más conservadores (D y E) sufrieron las peores caídas (Superintendencia de Pensiones, 2021).

4. Extracciones del fondo de las cuentas individuales para hacer frente a la emergencia

Las bajas pensiones pagadas por los sistemas privados y las necesidades urgentes y extraordinarias de los asegurados debido al COVID-19 y la crisis han motivado legislación para extraer fondos de las cuentas individuales, también adelantos y extracciones por desempleo.

d) Extracciones

Cuatro sistemas privados o que mantienen la capitalización individual han autorizado extracciones. El pionero fue el Perú que ha aprobado siete en los últimos años (cinco durante la emergencia). Primero, una ley de 2016 autorizó a todos los asegurados que cumplen 65 años (también a los 55 años si se acogen al retiro anticipado) a extraer 95,5% de su fondo en la cuenta individual —el 4,5% restante es para el seguro de salud—; de acuerdo con información para 2018 de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y la OCDE, el 99% lo había hecho y sólo un 2% había optado por la pensión o por una mezcla de retiro del fondo y pensión (Banco Central de Reserva de Perú, 2020); más de la mitad de los extractores estaban consumiendo lo retirado a un ritmo mayor que con una renta vitalicia (FIAP, 2020b). Los asegurados que tienen educación financiera (una minoría) podrían invertir adecuadamente los fondos extraídos y recibir una pensión por el resto de sus vidas, pero la mayoría que carece de previsión podría gastar la suma sacada en consumo y quedarse sin protección. Una encuesta del BID indica que más de la mitad de los que extrajeron sus fondos estaba consumiéndolos a un ritmo mayor que le habría permitido una renta vitalicia (Altamirano y otros, 2018). Segundo, la misma ley de 2016 autorizó el retiro de un 25% para financiar la primera vivienda con cualquier edad y en 2019 se habían aprobado 17.000 solicitudes por un valor de 130 millones de dólares (SBSA, 2020). Tercero, desde marzo de 2020 en adelante se han aprobado diversos retiros⁶⁴ debido a la crisis creada por el coronavirus. En el primero de ellos, por medio del Decreto de Urgencia 034-2022 del 1 de abril de 2020, el Poder Ejecutivo permitió sacar 2000 soles (aproximadamente, 564 dólares) a quienes estaban desempleados; además, en abril el Congreso aprobó un retiro adicional de 25% de los fondos, con un tope de 3.624 dólares y un mínimo de 1.180 dólares, aquellos asegurados que tienen una suma muy baja en sus cuentas podían retirar el 100% (Hidalgo, 2020). Posteriormente, se aprobaron sucesivos retiros. Se ha llegado a proyectar que en 2023 ya no habría jubilados en el sistema privado y este se cerraría; el propósito del sistema previsional se ha desvirtuado y su sostenibilidad se ha deteriorado drásticamente por lo que ya no se

⁶⁴ Se han aprobado diversos retiros a los fondos de pensiones en el contexto de la pandemia de COVID-19 por medio de los Decretos de Urgencia N° 034-2020 (marzo de 2020) y N° 038-2020 (abril de 2020) y las Leyes N° 31.017 y N° 31.068 de 2020 y N° 31.192 en 2021.

ve como un posible pilar de capitalización en un potencial sistema mixto como recomendó la OCDE (Cruz-Saco, 2020^a, 2020b; OCDE, 2019). Respecto al sistema público, en junio de 2020 la Comisión de Economía del Congreso aprobó un proyecto de ley que permitía a los afiliados que tengan 20 años de aportes, 12 meses sin contribuir y sean mayores de 55 años, extraer el 100% de sus fondos en el sistema público⁶⁵, se estimó que 1,5 millones de asegurados podrían hacer esto, por un monto de 17.300 millones de dólares. Esta medida era financieramente cuestionable porque el Estado, en medio de la recesión, carecía de fondos para pagar esa suma, además que no tendría recursos para abonar las prestaciones mensuales de 250.000 pensionados y dejaría a 3,7 millones de asegurados sin pensiones en el futuro, así que no se aprobó por el Congreso. Otro proyecto de ley aprobado en septiembre de 2020 autorizaba a los asegurados a extraer todas sus contribuciones; el Ejecutivo lo rechazó, pero la Comisión de Defensa del Consumidor recomendó al Congreso que ratificase la ley; si esto hubiese ocurrido, el gobierno habría tenido que pagar 4.000 millones de dólares y liquidaría el sistema de pensiones público (Cruz-Saco, 2020c).

Chile es el segundo sistema privado con más extracciones autorizadas y en proceso. Una ley de julio de 2020 (que requirió una reforma constitucional) autorizó la extracción de un 10% del saldo en las cuentas individuales; se permitió por una sola vez con un tope de 5.606 dólares, a pagar en dos cuotas, pero quienes tuviesen menos de 1.308 dólares en sus cuentas podrían retirar el total de sus fondos. No fue obligatorio devolver esa suma antes del retiro (originalmente se propuso crear un Fondo Colectivo Solidario de Pensiones financiado por los empleadores y el Estado, pero fue rechazado). La ley tenía amplio respaldo en la población: 83% la aprobaba (aunque solo 52% haría la extracción), con el argumento que los fondos son de los asegurados y los requieren en momentos de gran necesidad, la otra posición era que los fondos son solo para la jubilación y no deberían extraerse⁶⁶. En agosto de 2020, un mes después de promulgada la ley, 3,2 millones de asegurados habían extraído un promedio de 1.866 dólares equivalente a un promedio del 39% de lo depositado en sus cuentas individuales (Superintendencia de Pensiones, 2021^a). Después se autorizaron una segunda y tercera extracciones de 10%; otro proyecto de ley que proponía extraer 100% de los fondos no se aprobó⁶⁷. Un proyecto para extraer el cuarto 10% se sometió en 2021, pero no fue aprobado. El 22 de noviembre de 2021, 27,2 millones de afiliados (2,4 veces el total de afiliados) habían hecho al menos una de las tres extracciones por un total de 48.250 millones de dólares (alrededor de 28% del fondo total), lo cual explica la caída de 18,7% en el fondo acumulado en ese año (Superintendencia de Pensiones, 2021^a). La OCDE (2021) estima que el 35% de los afiliados retiraron todos sus fondos. Una encuesta aplicada en 2021 preguntó a los trabajadores sobre lo que sucedería a sus futuras pensiones; aunque 87% veía bien los retiros, un 49% respondió que las pensiones serían “muy o bastante afectadas” y un 20% “algo afectadas”, solo un 28% creía que serían “poco o nada afectadas” (CADEM, 2021^a). Otra encuesta indagó si después de los retiros del 10% les quedaría aún dinero para su jubilación: en el grupo de mayor ingreso 86% contestó que sí y sólo 13% respondió que no; pero en el grupo de bajo ingreso, la proporción que contestó que sí le quedaría dinero disminuyó a 41% y los que dijeron que no crecieron a 51% (CADEM, 2021b).

En Costa Rica, en octubre de 2020 entró en vigor una ley que autoriza varias alternativas para extraer fondos de la cuenta individual: los que se pensionaban antes del final de 2020 podían extraer el total; los que actualmente están jubilados puede extraer el saldo que les quede y los que se jubilen entre enero de 2021 y febrero de 2030 pueden extraer las cotizaciones que hayan hecho, divididas por el número de meses de las referidas cuotas (Ley N° 9906, 2020).

⁶⁵ Los afiliados que son contribuyentes activos podrían extraer hasta 1.200 dólares.

⁶⁶ Para opiniones en pro y contra de las extracciones ver Freixas (2019); Bertranou y Montt (2020); Eurasia Group (2020); Figueroa (2020); OCDE (2020). En una encuesta de junio de 2020, el 89% de los encuestados dijo estar de acuerdo con utilizar sus fondos para aliviar la crisis económica (Data Influye, 2020). Según la Cámara de Comercio de Santiago (2021) el uso de los fondos para comprar alimentos y productos de primera necesidad disminuyó su relevancia del primer al tercer retiro, desde 60% en los dos primeros a 39% en un eventual cuarto retiro.

⁶⁷ La fecha de vencimiento de cada una de las tres extracciones son: la primera venció el 31 de julio de 2021; la segunda venció el 10 de diciembre de 2021; y la tercera vence el 28 de abril de 2022.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, una ley permitió en septiembre de 2021 la extracción por única vez de 15% del fondo a los que tengan 58 o más años de edad y un saldo en su cuenta individual igual o menor a 100.000 bolivianos (14.500 dólares), así como un 100% a los que tengan 50 o más años y un saldo igual o menor a 10.000 bolivianos (1.450 dólares). Además, para ser elegible, el participante no puede haber recibido o tener derecho a recibir una pensión el 31 de agosto de 2021; debe tener menos de 10 años de cotizaciones si tiene 58 años o más, y tener menos de 8 meses de cotizaciones de marzo de 2020 a julio de 2020. Los extractores pueden reponer los ahorros retirados, más los retornos de la inversión perdidos, antes de la jubilación; si no lo hacen, no tendrán derecho a la pensión solidaria (Ley N° 1392, 2021). El gobierno estima que 1,4 millones de afiliados podrían beneficiarse de esta opción, equivalente al 56% del total de afiliados. Aunque esta proporción es alta, el límite del 15% al retiro, así como las edades y saldos requeridos, acotarán la suma extraída, a más de que los extractores no podrán recibir una pensión solidaria. No obstante, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario estimó que 210.000 afiliados con los saldos más bajos quedarían en desprotección social total (SSA, 2021).

En la República Dominicana, desde 2018 los enfermos terminales pueden retirar todos sus fondos. Si bien existía un proyecto de ley que permitía extraer 30% del fondo, a la fecha de cierre de este documento este no ha sido aprobado⁶⁸.

b) Adelantos

Dos sistemas privados permiten un adelanto del fondo antes del retiro y dichos adelantos han aumentado debido a la pandemia.

En El Salvador, la re-reforma de 2017 autorizó un anticipo del 25% del fondo a los que tengan 10 años cotizados y edades mínimas (inferiores a la legal) que se van reduciendo entre 2018 y 2023, con cualquier edad desde 2024; no hay que justificar el uso del retiro. Debido a la pandemia y a la crisis, el número de extractores creció en 44,5% en el primer semestre de 2021 sobre todo el año 2020 para un total acumulado de 32.920 (pero solo 4,6% del total de cotizantes) y el monto retirado aumentó en 43,4% (214.8 millones de dólares, alrededor de 1,8% del fondo total). No hay información sobre el destino de las extracciones (SSF, 2020b; Ibarra, 2021).

c) Retiros por desempleo

En México, en el año 2020 se hicieron retiros parciales de las cuentas individuales por desempleo por un monto de 1.722 millones de dólares, casi el doble que en 2019 (661 millones de dólares); entre enero y septiembre de 2021 la suma extraída fue de 827 millones de dólares, superior a la de 2020, y se proyecta un total de 1.102 millones de dólares para todo el año 2021, una suma mayor que en 2020. No obstante, debido a las restricciones legales existentes, la proporción retirada no fue substancial, como en Chile y el Perú: entre mayo de 2020 y mayo de 2021, solo 0,4% del fondo total fue retirado por desempleo, hicieron retiros 2 millones de personas equivalentes a 3% del total de afiliados (CONSAR, 2021b, 2021c).

d) Efectos

La extracción en relación con el fondo, así como los extractores respecto al total de afiliados, son substanciales en Chile y en el Perú, pero son pequeños en el Estado Plurinacional de Bolivia al igual que los adelantos en El Salvador y los retiros por desempleo en México (véase el cuadro 15).

⁶⁸ La Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD), argumenta que el gobierno debió financiar programas sociales para ayudar a los trabajadores durante la crisis, en vez de obligar a estos a financiar sus necesidades con el fondo de sus pensiones.

Cuadro 15
América Latina (5 países): extracciones/adelantos de fondos en sistemas privados
o con capitalización individual, durante la pandemia, 2020-2021

Países ^a	Retiros autorizados (en porcentajes)	Extractores		Monto	
		Número (en millones)	Porcentaje del total afiliado	Millones de dólares	Porcentaje del fondo total
Chile	3 veces 10	27,2 ^c	147,0	48 250	28,0
Perú	5 retiros	5,2 ^d	68,8	8 862	27,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	15% (hasta 100%) ^b	1,4	56,0	s/i	s/i
El Salvador	25%	0,04 ^e	4,5 ^e	215	1,8
México	Retiro parcial por desempleo	2,0	3,0	1,1 ^f	0,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Superintendencia de Pensiones de Chile (2021a), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2021), CEPAL (2021a) y SBSA (2021), Ibarra (2021) sobre información de ASAFONDOS; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro de México (2022); total de afiliados y del fondo acumulado sobre la base de AIOS (2021).

^a Ordenados de mayor a menor de acuerdo con la importancia de los retiros.

^b Dependiendo de la edad y saldo en la cuenta. Estimación a partir de la proyección prevista por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

^c Abarca todas las opciones de retiro autorizadas.

^d Estimación sobre la base de información de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú para los primeros cuatro retiros.

^e Cotizantes. Información entre enero y junio de 2021.

^f Información oficial de CONSAR del número de retiros y monto en millones de pesos y porcentaje del fondo en 2021. Se estima en millones de dólares con el tipo de cambio publicado por el Banco de México.

En todo caso, dichas extracciones y adelantos reducirán la pensión futura⁶⁹ y, aquellos que lo han retirado todo (los de menores ingresos), no tendrán pensión contributiva en la vejez. Para igualar la pensión disminuida por el retiro o adelanto de fondos, los asegurados de ingresos menores y medianos y las mujeres tendrían que aportar más en el futuro para compensar lo extraído. Si no reciben una pensión contributiva o esta es muy baja habrá presión política para que se les otorgue una pensión no contributiva, lo cual incrementará el gasto fiscal y disminuirá incentivos para la contribución de los activos.

5. Medidas de los gobiernos para contrarrestar los efectos de COVID-19 en pensiones

El número mayor de disposiciones fueron de protección social no contributiva focalizadas en los que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad; se trató fundamentalmente de transferencias monetarias o en especie. Otras fueron políticas para fortalecer los sistemas de salud pública, enfrentar el desempleo, alivios tributarios, control de precios, facilidades de pago de servicios básicos, ayuda a PYMES y entrega de alimentos, entre otros. Si bien estas medidas han sido importantes, no se dirigen a los problemas de las pensiones contributivas y no contributivas analizados en este documento, por lo que no serán tratadas aquí. A continuación, se dan ejemplos de las políticas adoptadas respecto a pensiones (Arenas de Mesa, 2020; Casali, Cetrángolo y Pino, 2020; CEPAL, 2021a, 2021b; Gil y Delgado, 2021; Murro, 2021; OIT, 2020, 2021b; OCDE, 2021; Robles y Rossel, 2021).

- El papel de las pensiones contributivas ha sido relevante y se espera que continúe y se expanda el otorgamiento futuro de estas pensiones.
- Incremento temporal de beneficios en las pensiones no contributivas (Colombia, 20 dólares por tres meses).

⁶⁹ Según el FMI (2021), la tasa de reemplazo en el Perú y Chile, esta última de 31% (20 puntos menor al promedio de la OCDE), descenderá todavía más por la retirada de los fondos, especialmente en el grupo de la población mayor.

- Incremento permanente de pensiones no contributivas y contributivas (en Chile se aprobó un aumento del 50% en la PBS y en el APS; Colombia Mayor implementó un aumento de 87% en su monto; en México se redujo la edad para acceder a la Pensión Universal para Personas Adultas Mayores de 68 a 65 años y se aumentó el monto).
- Adelantos de pagos de pensiones no contributivas a personas mayores (México: cuatro meses a 8 millones de personas mayores), en algunos casos focalizados a los que estaban en estado de pobreza (Paraguay y Perú). En el Brasil, se permitió una transferencia anticipada para personas con discapacidad y adultos mayores que reciben el Benefício de Prestação Continuada (BPC), y quienes estaban en lista de espera para su recepción recibieron de forma anticipada 600 reales.
- Incremento de la pensión mínima a jubilados (en El Salvador hubo aumento de 46,5% a 186.000 jubilados por vejez e invalidez).
- Entrega de bonos complementarios y transitorios a jubilados y pensionados con las prestaciones inferiores (Argentina 41 dólares a beneficiarios de las pensiones mínimas; Chile bonos a pensionados; Uruguay 60 dólares a todos los pensionados por una sola vez).
- Pagos avanzados o incremento de beneficios por edad o invalidez (Argentina, Costa Rica y Perú).
- Eliminación de restricciones a la designación de beneficiarios, incluyendo a los que no tengan parentesco, a fin de ser elegibles para la pensión de sobrevivencia (El Salvador).
- Bono a los que se quedaron sin saldo en sus cuentas individuales debido al retiro de fondos previsionales (Chile). De acuerdo a la Superintendencia de Pensiones, al 13 de octubre de 2021, 2.713.849 personas cuentan con el bono de hasta 200.000 pesos, cifra correspondiente al 93,7% del universo total de quienes ingresaron su solicitud. El pago promedio fue de 188.214 pesos y los recursos fiscales desembolsados suman 617,2 millones de dólares.

De gran importancia para evitar la extracción o adelanto de fondos de las cuentas individuales hubiese sido la ayuda financiera del gobierno a los grupos de ingreso bajo y medio. Una encuesta de opinión aplicada en Chile en 2021 preguntó cuál sería la mejor medida para enfrentar la crisis económica en el futuro; 66% respondió: "que el Estado ayude a financiar la caída de los ingresos a través de bonos", frente a 30% que aprobó un cuarto retiro de un 10% de los fondos previsionales (CADEM, 2021b). Ya se ha citado la declaración de una confederación sindical dominicana en el sentido de que el gobierno debió financiar programas sociales para ayudar a los trabajadores durante la crisis, en vez de obligar a estos a financiar sus necesidades con el fondo de sus pensiones.

B. El impacto del envejecimiento demográfico sobre todos los sistemas de pensiones

Aunque la pandemia y sus secuelas son el principal problema a corto y quizás mediano plazo, el envejecimiento demográfico constituye el mayor reto a largo plazo, aunque hay diferencias notables entre los países de la región. La CEPAL (2018) ordena en cuatro grupos a dichos países de acuerdo con su grado de envejecimiento (medido por el porcentaje de la cohorte de 60 y más años sobre la cohorte de menos de 15 años): i) "muy avanzados": Cuba y el Uruguay; ii) "avanzados": Chile, Costa Rica, la Argentina y el Brasil; iii) "moderados": Colombia, El Salvador, Panamá, el Perú, México, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela; y iv) "incipientes": la República Dominicana, el Paraguay, el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, Haití, Honduras y Guatemala. En los primeros dos grupos se encuentran, además, los sistemas de pensiones pioneros en la región los cuales han alcanzado la madurez; la combinación de envejecimiento demográfico con madurez del sistema, induce una caída

en la relación de trabajadores activos por un pasivo o pensionado; esto crea problemas de sostenibilidad financiera-actuarial especialmente en los sistemas públicos de BD con transferencias intergeneracionales, porque la cohorte productiva (edad 15-65) está disminuyendo mientras que la cohorte de mayor edad (65 y más años) se expande con rapidez. Para enfrentar el problema, es necesario elevar la edad de retiro o los años de aporte requeridos, aumentar la cotización, reducir las pensiones o una combinación de esas medidas. Dicho problema es mucho menor en el grupo cuatro, porque tienen poblaciones más jóvenes, sistemas menos maduros, la cohorte en edad productiva (15-64) está en expansión y la cohorte de mayor edad (65 y más) crece poco, así que la relación de activo por un pasivo es mucho más alta que en los primeros dos grupos, por tanto estos países tienen más tiempo (“bono demográfico”) para tomar medidas que aseguren el equilibrio financiero-actuarial en el futuro, pero mientras más esperen para hacer una reforma paramétrica, más duras serán las medidas. El grupo tres se sitúa en una posición intermedia.

La OCDE (2021) calcula la relación de la población adulta mayor (65 y más años) con respecto a la población en edad de trabajar en 2020, 2050 y 2080 en cuatro sistemas privados (a medida que esta relación crece se hace más difícil financiar las pensiones futuras) con los resultados siguientes para cada uno de los tres años: Chile 19,7; 44,6 y 67,5; Colombia 15,0; 36,0 y 64,3; Costa Rica 16,6; 41,6 y 69,4, y México 13,2; 28,9 y 50,9; la proyección a 2080 para los tres primeros países excede substancialmente la del promedio de todos los países de la OCDE: 61,1.

Un estudio reciente de la CEPAL sobre el gasto público en pensiones en siete de los diez países con sistemas de capitalización individual, usa indicadores como el nivel de envejecimiento para determinar el grado de sostenibilidad financiera-actuarial de dichos sistemas. Así, los países con envejecimiento “muy avanzado”, “avanzado” y “moderado avanzado” muestran los mayores porcentajes del gasto de pensiones sobre el PIB, el promedio de crecimiento de dicho gasto entre 2000 y 2017 y, en dos casos (Chile y Uruguay), que el crecimiento del gasto de pensiones supera al crecimiento del PIB. Por el contrario, los países con envejecimiento “moderado”, tienen los porcentajes menores en los tres indicadores citados (Arenas de Mesa, 2020). Aunque el referido estudio no muestra en el ejercicio los siete países con envejecimiento “incipiente”, datos adicionales prueban que tienen indicadores aun menores que los del grupo “moderado” (Mesa-Lago, 2020).

Según la OCDE (2021), el envejecimiento incrementó el gasto de las pensiones en los países miembros en un promedio de 2,5%, pero esto fue en parte compensado por el aumento posCOVID del empleo en 1,4%, por lo que el incremento neto en dicho gasto fue de 1,1%. Por otra parte, el ascenso de la mortalidad en la población de 65 y más años durante la pandemia (un promedio de 0,8%)⁷⁰ sin duda muy adverso, redujo el gasto de pensiones, pero no compensó el efecto negativo de la reducción del ingreso por la caída en las cotizaciones. La OCDE no cuantifica el efecto total de estas variables.

Los reformadores estructurales y la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones-privadas (FIAP) han sostenido por muchos años que los sistemas públicos (no solo de reparto —como ellos generalizan— sino también de capitalización parcial colectiva), son insostenibles o inviables. Además, asumieron que los sistemas privados no serían afectados por el proceso del envejecimiento porque eliminaron las transferencias entre las generaciones, tienen cotización definida, y cada asegurado financia su propia pensión⁷¹. Barr (2002) fue el primero en refutar que “los sistemas de capitalización individual aíslan a los pensionados de los cambios demográficos”; advirtiendo que este

⁷⁰ A nivel mundial, América Latina y el Caribe muestra el mayor número de defunciones reportadas por COVID-19 (CEPAL, 2022). En Colombia y México la mortalidad debida al COVID-19 creció en un exceso de 30%, mientras que en Chile fue de 25% y en Costa Rica solo de 9% (OCDE, 2021).

⁷¹ “El sistema de reparto es prácticamente inviable...por razones estrictamente demográficas...el sistema está obligado a financiar las pensiones de una creciente masa de trabajadores pasivos con las imposiciones de un contingente de trabajadores que crece en proporción menor” (Piñera, 1991). El envejecimiento impacta 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 (Puyol, 2017).

“no es un argumento fuerte para un cambio (de reparto) a capitalización”. Este punto fue desarrollado hace doce años por Mesa-Lago quien sostuvo que la esperanza de vida creciente (particularmente en los dos grupos más envejecidos) expandiría el período de longevidad de los jubilados por lo cual el fondo acumulado en la cuenta individual no sería suficiente para financiar sus pensiones por un tiempo más prolongado y las tablas de mortalidad determinarían una reducción en el monto de las pensiones; además, con la madurez del sistema privado, el número de retirados crecería y extraerían sus fondos, a par de que los trabajadores contribuyentes disminuirían resultando en una merma del fondo acumulado. Para enfrentar estos problemas sería necesario incrementar la cotización de los sistemas privados o aumentar la edad de retiro o una combinación de ambos, al igual que en los sistemas públicos (Mesa-Lago, 2008, pág. 131-132). Recientemente, la FIAP (2020a, pág. 8), ha aceptado este último argumento: “el aumento de las expectativas de vida al jubilar, que no han sido acompañadas de incrementos en las edades legales de pensión... afectan negativamente tanto a los sistemas de capitalización individual como a los esquemas de reparto”.

La FIAP (2017) insiste que “los sistemas basados en la capitalización individual ...son los únicos mecanismos financieramente sostenibles para mejorar las pensiones de los trabajadores” opuesto a “los sistemas de reparto que *aún existen en algunos países del mundo*⁷², que por razones demográficas (envejecimiento), no son sostenibles, como lo demuestran los cambios paramétricos que han debido efectuar (incremento en la edad de retiro y de las contribuciones) y los que todavía están en proceso de implementación, como así mismo los niveles de endeudamiento público...”. Pero en la misma declaración, la FIAP admite el argumento expuesto arriba por Mesa-Lago:

“No obstante la sostenibilidad de los sistemas de capitalización individual, 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 de tiempo. Para hacer frente a tal desafío es urgente aumentar las tasas de contribución y la edad de jubilación, a fin de ajustarlas a los mencionados cambios demográficos que se ha producido desde la creación de estos sistemas... con los cambios mencionados, el sistema de cuentas individuales podrá brindar una efectiva protección a los trabajadores...” (FIAP, 2017, puntos 3, 4 y 7, pág. 1).

Las dos citas anteriores merecen tres comentarios: i) El sistema de capitalización individual ha tenido como característica fundamental “la contribución definida”, es decir que teóricamente es fija y no cambia en el tiempo, opuesta al sistema público de beneficio definido cuya contribución debe aumentarse en el tiempo debido al envejecimiento demográfico y la antigüedad del sistema previsional; después de casi 40 años de mantener dicha característica definitoria, la FIAP ahora propone para salvar al sistema privado, aumentar la contribución que ya no será definida sino creciente como en el sistema público; esto además contradice la promesa de que el sistema privado reduciría las tasas contributivas. ii) El argumento que el sistema privado protege mejor que el público respecto al envejecimiento es impugnado puesto que se necesita un incremento urgente de la contribución para compensar dicho envejecimiento. iii) El sistema privado ofrecerá una efectiva protección a los trabajadores, pero siempre que se hagan esos cambios cruciales, lo que rebate la declaración de FIAP que dicho sistema es el “único sostenible financieramente”, ya que debe hacer cambios similares en los parámetros como en el sistema público.

⁷² Esta afirmación es refutada por los datos sobre pensiones de vejez (también invalidez y sobrevivientes) de 183 países: 151 (82,5% del total) tienen sistemas de pensiones públicos de seguro social con reparto o CPC (incluyendo 34 en las Américas), mientras que sólo 32 (17,5%) tienen sistemas de capitalización individual, pero entre los últimos hay 23 que combinan los dos sistemas (modelos mixtos o paralelos), lo que deja 9 (4,9%) con sistemas puros de capitalización individual (modelo substitutivo) (US-SSA/ISSA, 2020; OIT, 2021a).

IV. Aprendizajes y recomendaciones

Este capítulo primero identifica los problemas que adolecen los sistemas de capitalización individual, cuestiones que subsisten a pesar de las reformas realizadas (como se documentó en los capítulos I y II de este documento) y que constituyen aprendizajes; y ofrece recomendaciones para aliviarlos o resolverlos ya sea de tipo general o en particular por país y basadas en buenas prácticas en la región. Las recomendaciones abarcan cuatro temas: medidas para mejorar los principios de seguridad social analizados en este documento (secciones A a E); medidas para contrarrestar los efectos de desastres, incluidos pandemias, y crisis económicas sobre dichos principios (sección F); medidas para aliviar los efectos del envejecimiento sobre las pensiones (sección G); y consideraciones sobre modelos para la reforma de los sistemas de pensiones (sección H).

A. Cobertura

1. Extender la baja cobertura contributiva de activos

La cobertura contributiva de la PEA cayó después de todas las reformas estructurales en los sistemas privados. Antes de la pandemia, dicha cobertura era mayor al mínimo de 50% establecido por la OIT únicamente en los tres países pioneros y con mayor desarrollo de la seguridad social (69% a 63% en Uruguay, Costa Rica y Chile), era 46% en Panamá y era inferior a dicho mínimo en siete países, oscilando entre 38% y 21% (República Dominicana, Colombia, México, El Salvador, Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia). El COVID-19 agravó la situación, reduciendo la cobertura entre 0,4 y 6,2 puntos porcentuales en siete sistemas privados entre 2019 y 2020. Es muy difícil expandir la cobertura en los siete países referidos por dos razones fundamentales: el tamaño substancial de su sector informal (en varios de ellos constituye la mayoría de la fuerza laboral y si bien se contrajo por causa de la pandemia, existen indicaciones de su recuperación) y la incapacidad del sistema de capitalización individual para adaptarse a la estructura del mercado de trabajo. Sin embargo, para contraponer estos dos problemas, varios países han implementado con éxito políticas para extender la cobertura; basadas en ellas, se articulan las recomendaciones siguientes.

- i) Estipular en la ley la afiliación obligatoria de grupos informales. Esta se implementaría de forma gradual: se comenzaría con los trabajadores autónomos (independientes) profesionales con contrato y que perciben un ingreso mínimo (como en Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay y un proyecto de ley en el Perú), que son los más factibles para afiliarse; a estos seguirían otros autónomos como dueños de negocio con una ganancia mínima, trabajadores sindicalizados como los taxistas (también los trabajadores agrícolas en grandes plantaciones y los miembros de cooperativas, en estos dos casos, usualmente existe el aporte del empleador o la cooperativa puede establecer un fondo para cotizar). Por sí solo, el mandato legal no necesariamente extendería la cobertura, porque los autónomos carecen del empleador y de su aporte, a más de que su ingreso es usualmente bajo y fluctuante; por ello hay que ofrecerles incentivos. Algunas opciones, por ejemplo, son igualar el porcentaje que ellos pagan con el que aportan los asalariados (haciéndolo sobre un ingreso mínimo en vez del salario), otorgar a los autónomos de bajo ingreso un subsidio estatal o un aporte solidario que apareje el pago de la contribución de aquellos (como en el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica y proyecto de ley de reforma en el Perú)—esto tendría un menor costo fiscal que concederles una pensión no contributiva al final de su vida laboral—, concederles las prestaciones que se otorgan a los trabajadores asalariados (Chile); por último, las pensiones contributivas de los incorporados se ajustarían actuarialmente a sus cotizaciones, más el subsidio estatal y el rendimiento de sus fondos.
- ii) Otro obstáculo que padecen los trabajadores informales, porque carecen de un empleador que los afilie y descuente la contribución de su salario, son las dificultades para registrarse y hacer pagos periódicos⁷³. En este sentido, medidas exitosas para incorporar a los informales han sido: simplificar los trámites del registro, flexibilizar los períodos de pago, establecer el monotributo—un pago unificado de impuestos y aportes previsionales que se practica en la Argentina y el Uruguay, entre otros países—, habilitar oficinas postales, bancos y teléfonos inteligentes para la recaudación de contribuciones y pago de pensiones, enviarles recordatorios a los afiliados mediante mensajes periódicos personalizados (por teléfonos móviles, correos electrónicos y medios similares) con proyecciones de la pensión que recibirán al tiempo del retiro (México).
- iii) Quienes realizan trabajo doméstico tienen cobertura obligatoria en la mayoría de los países latinoamericanos, pero con frecuencia no se cumple, por falta de un contrato de trabajo o elusión (consorcio) de los trabajadores domésticos junto con sus empleadores. Para hacer efectiva la cobertura, habría 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 (como en Uruguay y Costa Rica). México ha introducido un programa piloto para formalizarlos, mediante un sistema de pago simplificado, una vez implementado se proyecta que beneficiará a 2,3 millones de trabajadores domésticos, donde un 95% son mujeres (AIOS, 2021).
- iv) Los trabajadores familiares no remunerados son usualmente excluidos de la cobertura; a ellos debería de ofrecerse afiliación voluntaria con algunos incentivos como los citados para los autónomos (independientes).
- v) Para enfrentar la caída en la cobertura debida a futuras pandemias o crisis económicas, el seguro de desempleo es un mecanismo ideal porque mantendría al menos parte de su ingreso; alternativamente, el Estado diseñaría de antemano programas de asistencia a los desocupados en los países sin un seguro de desempleo (o para extender dicho seguro, donde exista), con

⁷³ Es aconsejable atar la cobertura de pensiones al pago de la cobertura de la salud porque la segunda es usualmente más importante para estos grupos que la primera; o sea, para tener acceso al seguro de salud habría que estar afiliado y cotizando al seguro de pensiones.

financiamiento fiscal; por último podría crearse un fondo estatal de contingencia que ayudaría a los trabajadores afectados a mantener su ingreso y capacidad para contribuir.

- vi) De acuerdo con la OCDE (2020b), los trabajadores que tuvieron durante la pandemia un período de desempleo muy largo sufrieron una caída de 6% en el valor de su fondo de pensión. De ahí la importancia de tener un seguro o asistencia al desempleo, como se ha recomendado.
- vii) Otro obstáculo que afectará la cobertura en el futuro son las transformaciones en la producción y el trabajo, tales como nuevas formas de empleo (por ejemplo, trabajo por plataformas digitales, robotización y otras generadas por la llamada revolución industrial 4.0) que de una parte destruyen empleos, pero por la otra crean nuevas ocupaciones especializadas que obligan a la previsión social a adaptarse a dichos cambios (Bertranou y Montt, 2022). Es importante señalar que durante la pandemia de COVID-19 hubo un fuerte desarrollo de los empleos telemáticos que continuarán y crecerán en el futuro y que, después de la recuperación del virus, ocurrió una escasez de empleos en muchos sectores, como el transporte, la fabricación de chips y otros similares. Para anticiparse a este problema, es esencial un programa de reentrenamiento de los trabajadores en ocupaciones en riesgo, a fin de habilitarlos para el empleo en las ocupaciones en expansión⁷⁴.

2. Expandir la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos

Los reformadores estructurales no hicieron promesas sobre la cobertura no contributiva porque esta no se contempló originalmente, sino después de no expandirse suficientemente la cobertura contributiva, como habían prometido. Las pensiones no contributivas financiadas por el Estado han extendido la cobertura de los adultos mayores, reducido la pobreza, reforzado la solidaridad social (debido a su impacto progresivo en la distribución del ingreso) y mejorado la igualdad de género, con un costo inferior a 1% del PIB (Arenas de Mesa, 2019), aunque en varios países su monto es muy bajo. Se probó que en ocho de los diez sistemas de cuentas individuales, la cobertura de los adultos mayores por pensiones contributivas y no contributivas (principalmente por las últimas), excedió con creces (entre 3 y 77 puntos porcentuales) a la cobertura de la PEA contributiva en 2019; los dos países en que ocurrió lo contrario fueron la República Dominicana (porque no ha implementado el régimen subsidiado estipulado en la ley de reforma estructural) y El Salvador (debido a una caída en la cobertura de la pensión no contributiva). También se observó que el Estado Plurinacional de Bolivia se ordenó en último lugar respecto a la cobertura contributiva de la PEA, pero en primer lugar en cuanto a la cobertura de la población adulta mayor por las pensiones no contributivas (de naturaleza universal).

- i) La substancial evidencia acumulada sostiene fuertemente la recomendación de expandir las pensiones no contributivas financiadas por el fisco. En México se ha implantado la pensión universal (también ha aumentado su monto), mientras que en Chile acaba de promulgarse una ley que la aprueba. Proyectos de reforma en el Perú y el Uruguay proponen un pilar cero o primero de pensiones no contributivas. Podría también considerarse un incremento de la cotización del empleador para financiar estas pensiones⁷⁵ (como se discutió, pero no se aprobó en Chile) y/o una contribución solidaria por los trabajadores de alto ingreso (como en el Estado Plurinacional de Bolivia); otra alternativa es que las administradoras privadas (que apoyan fuertemente las pensiones no contributivas) asignen parte de sus ganancias a financiar parcialmente estas.

⁷⁴ “Los mercados laborales son más dinámicos, y debido a lo que los economistas denominan ‘cambios técnicos sesgados por el grado de calificación’, las competencias quedan desfasadas más rápido que en el pasado, incrementando la necesidad de contar con mayor capacitación de manera más eficiente” (Barr, 2021, pág. 13).

⁷⁵ Es aconsejable que antes de tomar esta medida, se investigue el impacto que podría tener en incentivar la informalidad, especialmente en los países en que la carga sobre el empleador es ya muy alta.

- ii) Los dos países con la cobertura inferior de adultos mayores entre los países con sistemas de capitalización individual en 2019, la República Dominicana con 16% y El Salvador con 20%, deben respectivamente implantar el régimen subsidiado y reanudar la extensión de la pensión no contributiva. Estos países y otros podrían argumentar que no pueden afrontar el costo de la extensión de la referida cobertura o el incremento de la prestación, pero con frecuencia subsidian a regímenes separados privilegiados y costosos. Además, se podría evaluar su expansión vía impuestos especialmente sobre la renta.
- iii) La implantación de una pensión no contributiva ya sea focalizada en las personas en situación de pobreza o con muy bajo ingreso o de carácter universal, también haría frente a los trabajadores informales carentes de protección en su vejez, aunque sería preferible —como ya se ha planteado— incentivarles para que contribuyeran durante su vida activa.
- iv) En situaciones de necesidad surgidas de pandemias o crisis económicas futuras, las pensiones no contributivas serían un mecanismo automático para ayudar a las personas mayores afectadas, permitiéndoles jubilarse al llegar a la edad de retiro o en situación de discapacidad (o a sus sobrevivientes en caso de muerte del titular); también el gobierno podría aumentar el monto de dichas pensiones en casos de fuerte inflación derivada de las crisis.
- v) La pensión no contributiva focalizada en la pobreza tiene un costo más bajo, pero genera un problema de estigma y también requiere una prueba de ingreso que puede ser compleja y no efectiva para abordar errores de inclusión y, especialmente, de exclusión. Por el contrario, la pensión no contributiva universal evita esos problemas, pero tiene un costo mayor y plantea la cuestión de qué hacer con el grupo de ingreso medio que recibe una pensión contributiva adecuada y con el grupo de mayor ingreso que no tiene necesidad de dicha prestación. En el Estado Plurinacional de Bolivia, a los que ya reciben una pensión contributiva se les descuenta un 25% de la pensión no contributiva, lo que disminuye, pero no evita el dilema de pagar la pensión no contributiva a un grupo que no la necesita al precio de abonar una suma baja a los que la necesitan. Barr (2021) informa que en Australia se retiene la pensión no contributiva a las personas pudientes y en Canadá el 5% de ingreso superior no la recibe; también ha sugerido que se descuenta del impuesto sobre la renta. Esto último es más fácil en los países desarrollados que en los menos desarrollados con una administración impositiva débil y en que el grueso del ingreso fiscal proviene del IVA y no del impuesto sobre la renta. Estos son aspectos que requieren más investigación y decisiones de cada país de acuerdo con sus características.
- vi) En varios países existe una gran fragmentación de programas contributivos y no contributivos, sin coordinación alguna, por ello se aconseja integrar dichos programas. Por ejemplo, en México se afirma que con la integración “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 y otros, 2018, pág. v)⁷⁶. La coordinación de las pensiones contributivas y no contributivas (como hacen Chile, Costa Rica y Uruguay), podría evitar o reducir duplicaciones y fraudes. Renta Dignidad en el Estado Plurinacional de Bolivia tendría que adoptar medidas efectivas para incluir al pequeño grupo de destinatarios potenciales excluidos debido al idioma, la falta de información sobre los derechos y/o identificación adecuada (Mesa-Lago, 2018).
- vii) Es esencial hacer un estudio financiero-actuarial previo al establecimiento de las pensiones no contributivas (las focalizadas y, especialmente, las universales por su magnitud de cobertura y

⁷⁶ En la Argentina no hay un sistema privado, pero también sufre gran fragmentación de programas no contributivos, por lo cual debería establecer un programa unificado, con prueba de ingreso y focalización en los pobres, así como terminar las pensiones arbitrarias otorgadas por el Congreso. Una alternativa sería implantar una pensión no contributiva universal.

mayor costo), a fin de determinar su costo sobre el PIB y su sostenibilidad financiera, así como asignar anualmente las sumas necesarias en los presupuestos del Estado.

- viii) Por último, se aconseja 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.

B. Solidaridad social e igualdad de género

Los reformadores estructurales no hicieron promesas sobre estos principios porque alegan que los asegurados son dueños de sus cuentas individuales, por lo que no puede haber transferencias solidarias entre generaciones, grupos de ingreso y género. Por tanto, el diseño de dichos sistemas carece de solidaridad social endógena; más aún, se probó que el sistema privado acentúa la desigualdad social y la desigualdad de género. Por todo ello, los elementos de solidaridad social e igualdad de género infundidos en los sistemas privados han sido exógenos a los mismos, proporcionados y financiados por el Estado. A continuación, se sugieren medidas para aliviar o resolver las referidas desigualdades.

1. ¿Cómo expandir la solidaridad social?

- i) Este documento prueba que las pensiones no contributivas han jugado un papel solidario en la extensión de la cobertura de la población adulta mayor y que aquellas tienen un impacto redistributivo progresivo porque se financian con rentas generales (incluyendo el impuesto sobre la renta que normalmente es progresivo) y se pagan a los grupos de la población en situación de pobreza o de menor ingreso (la pensión universal requeriría una retención o descuento de dicha pensión al sector de mayor ingreso). Además, dichas pensiones ayudarían a reducir las brechas de cobertura por ingreso, educación y residencia (urbana y rural), pues se ha demostrado que dichas brechas son menores que en la cobertura contributiva de la PEA, debido a que los destinatarios de las pensiones no contributivas están más concentrados entre los quintiles más bajos de ingreso, carecen de educación (o solo tienen la elemental) y en cinco de los diez países son proporcionalmente más en las zonas rurales que en las urbanas (Mesa-Lago, 2020).
- ii) También se recomienda otorgar un aporte estatal solidario financiado por el fisco para mejorar las pensiones contributivas bajas hasta un tope en que cese dicho aporte (como hacen Chile, México y el proyecto de reforma en el Uruguay, así como el sistema público de la Argentina). Se ha probado, al menos en Chile, que dichos aportes aumentan las TR, aunque no a un nivel satisfactorio (CAPSP, 2015).
- iii) La persistencia en varios países de regímenes previsionales con condiciones laxas de acceso a los derechos y prestaciones generosas, así como subsidios fiscales, especialmente el régimen de las fuerzas armadas en todos los países salvo Costa Rica (que no tiene fuerzas armadas), demandan reformas para mejorar la solidaridad social. En los sistemas con mayor fragmentación como el Estado Plurinacional de Bolivia, México y la República Dominicana —también en el sistema público de la Argentina y en menor grado en el sistema privado de Panamá—, se requiere una reforma que integre y equipare las condiciones y prestaciones de los regímenes separados al sistema general y que sean totalmente financiados por los asegurados sin subsidios fiscales. Si esto no es factible, al menos habría que suprimir los subsidios fiscales a los programas separados, lo que requeriría una dura reforma paramétrica que aumentase las contribuciones particularmente de los asegurados, endureciese muy fuertemente las condiciones de acceso y redujese las prestaciones; el ahorro logrado por esta medida se podría asignar a la extensión de las pensiones no contributivas. Es particularmente

inequitativa la exclusión de las fuerzas armadas en Chile, donde, en dictadura se impuso el sistema privado, pero se les excluyó del mismo preservando su régimen particular, cuyo costo equivale al del sistema de pensiones solidario que incluye todas las pensiones no contributivas y los aportes previsionales solidarios; por ello dicho régimen debería ser integrado en el sistema general, como se recomendó en la propuesta de re-reforma de 2015 (CAPSP, 2015). En México deberían de integrarse los dos programas principales para el sector privado —IMSS— y para los funcionarios públicos —ISSSTE (el segundo tiene condiciones superiores que el primero). Un buen ejemplo a seguir ha sido el proceso gradual de integración de 19 regímenes separados en Costa Rica y su reciente reforma paramétrica del régimen del poder judicial.

- iv) Recomendaciones específicas para los países sobre la contribución del empleador: en Chile y en el Perú se propone restablecer dicha contribución (un proyecto de ley no aprobado en Chile establecía una contribución de 6% al empleador); en Colombia, eliminar las notorias desigualdades en los dos sistemas paralelos (como se hace en varias propuestas de reforma); en el 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, donde el trabajador paga 68% de la contribución total al programa de pensiones, pero el empleador paga 8% al programa de salud, también se debería corregir esta situación.

2. ¿Cómo mejorar la igualdad de género?

Se ha explicado que las discriminaciones por género se derivan tanto del mercado laboral como del propio sistema de pensiones, por lo que se requieren acciones diversas.

- i) En cuanto el mercado laboral es necesario: ejecutar el pago de igual salario a mujeres y hombres por el mismo trabajo (reforzando la inspección del trabajo); fomentar una mayor participación femenina en la fuerza laboral a través de políticas específicas de inclusión laboral, incluyendo la capacitación; invertir en educación pública dirigida a la primera infancia; construir centros de cuidado infantil públicos, gratuitos o subsidiados, para que, en un contexto de alta desigualdad en el ejercicio del trabajo de cuidados no remunerado, la mujer pueda incrementar su participación en la fuerza laboral; formalizar los contratos de trabajo a las trabajadoras domésticas y reforzar la inspección para detectar evasiones.
- ii) En cuanto a las discriminaciones resultantes del propio diseño de los sistemas de capitalización individual: expandir la cobertura femenina de la PEA en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, El Salvador, México, el Perú y la República Dominicana donde es menor al 50% prescrito por la norma mínima de la OIT (véanse las recomendaciones en sección A1); implementar los regímenes contributivo-subsidiado y subsidiado —que beneficiarían particularmente a las mujeres— establecidos por la ley de reforma estructural dominicana, los que gozan de amplio respaldo popular y que han sido aplazados hasta el presente; impulsar de nuevo la cobertura de las adultas mayores por las pensiones no contributivas en El Salvador que solo es del 14%; ratificar el Convenio de la OIT 198 de 2011 sobre trabajadoras domésticas en El Salvador (solo otros tres países en la región no lo han hecho: Haití, Honduras y Guatemala); incorporar obligatoriamente a las trabajadoras domésticas en El Salvador y México, así como ejecutar el mandato legal de cobertura en ocho países siguiendo las prácticas exitosas de Costa Rica y el Uruguay; ofrecer afiliación voluntaria a las trabajadoras del hogar en la mayoría de los diez sistemas; igualar la edad de jubilación entre hombres y mujeres en Chile, Colombia, El Salvador y Panamá (con el fin de que la mujer pueda contribuir más años y aumentar su pensión); reemplazar las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo por tablas unisexo en siete de los sistemas privados o con capitalización individual (siguiendo el ejemplo del Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador y el Uruguay, así como de la mayoría de los sistemas públicos); igualar la prima de invalidez y sobrevivientes para ambos sexos (como hizo Chile);

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 el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y el Uruguay) u otras posibles medidas de reconocimiento. Debería considerarse también compensar a quienes ejercen cuidados no remunerados en el hogar de las personas adultas mayores y personas con discapacidad, en su mayoría mujeres; compartir el fondo acumulado en la cuenta individual, en caso de divorcio del titular, con el otro cónyuge que usualmente es mujer; por último, las medidas recomendadas para extender la cobertura de los trabajadores autónomos favorecerían a las mujeres porque ellas están sobrerrepresentadas en ese tipo de trabajo⁷⁷.

- iii) Frente a pandemias y crisis económicas futuras, el reforzamiento de la solidaridad social y la igualdad de género funcionaría como un amortiguador para proteger a los grupos más vulnerables, incluyendo a las mujeres.

C. Suficiencia de las prestaciones

Se probó ampliamente en este documento que las prometidas altas pensiones y tasas de reemplazo (TR) no se han cumplido. Cálculos del BID y de la OCDE aportan evidencia de que la TR promedio de los sistemas privados es de 39,8% frente a una TR promedio de 64,7% en los sistemas públicos y un mínimo de 45% recomendado por la OIT; la TR hipotética de Chile es 31,2%, inferior a la TR promedio de 51,8% de todos los miembros de la OCDE y a la de tres sistemas públicos (incluyendo al Brasil, el mayor en la región). El pobre desempeño de los sistemas de capitalización individual ha provocado un rechazo a las administradoras privadas y protestas multitudinarias en Chile. Para aumentar las TR se hacen las siguientes recomendaciones:

- i) El aporte solidario a las pensiones bajas (explicado en B-1-b) mejoraría las TR, pero dicho aporte probablemente tendría que ser mayor al actual para alcanzar la cobertura mínima de 45% establecida por la OIT (se sugiere llevar a cabo mayor investigación sobre esto).
- ii) Los países que tienen un sistema mixto como Costa Rica, Panamá y el Uruguay han logrado, combinando los dos pilares (de beneficio definido —BD— y contribución definida —CD), TR de 90%, 88% y 72%, respectivamente, por encima de las TR de los cinco sistemas privados para los que hay información (Altamirano y otros, 2015). Por otra parte, las TR hipotéticas recientemente calculadas por la OCDE (2021) muestran un pilar de BD en Costa Rica de 60,1% pero un pilar de CD de sólo 11,8%, para un total de 71,9%; mientras que en el sistema de Chile (donde toda la contribución y su rendimiento van a la cuenta individual) genera una TR total de 31,2%, o sea, la mitad de la TR del pilar de BD en Costa Rica. Aunque se necesita más evidencia sobre esto, lo anterior sugiere que un pilar público de BD combinado con uno de capitalización CD pudiera mejorar substancialmente la TR total en un sistema exclusivo de cuentas individuales.
- iii) El alza de la edad de retiro, especialmente en sistemas de capitalización individual con edades de jubilación muy bajas en relación con la expectativa de vida al tiempo de retiro⁷⁸, extendería el período de contribución y generaría una TR mayor a la actual. Entre dichos sistemas se encuentran el Uruguay (60 años para ambos sexos), Panamá y Colombia (62 años el hombre y 57 la mujer) y El Salvador (60 y 55 años, respectivamente). La propuesta de reforma en el Uruguay incrementa la edad de jubilación de manera gradual y para el grupo de asegurados

⁷⁷ Para un análisis de propuestas en torno a la igualdad de género en los sistemas de pensiones en América Latina, véase CEPAL (2019).

⁷⁸ En vez de la esperanza de vida al nacer (que está influenciada por la tasa de mortalidad infantil) es más adecuado utilizar la expectativa de vida a la edad de retiro (sobrevivencia). El Banco Mundial (2021) ofrece la primera para todos los diez sistemas privados, pero la expectativa de vida la da de forma uniforme a los 65 años, lo cual no permite hacer comparaciones; por ello es importante obtener dicha expectativa a la edad de retiro en todos los sistemas.

nacidos en un año determinado (CESS, 2021b). Por otra parte, el Estado Plurinacional de Bolivia pasó de un extremo al otro: bajo el sistema previo de capitalización individual, la edad de retiro era de 65 años para ambos sexos (con una expectativa de vida promedio de menos de dos años; Banco Mundial, 2021), y con el sistema actual redujo la edad en siete años a 58 para ambos sexos, muy baja y que genera problemas de estabilidad financiera-actuarial. Costa Rica tiene una edad unificada de 65 años y la segunda expectativa de vida más alta en la región a esa edad, pero hasta el año 2021 existía una edad anticipada de retiro de 59 años y once meses para la mujer y de 61 años y once meses para el hombre, lo cual era financieramente insostenible y fue objeto de la explicada reforma paramétrica en 2021.

- iv) Los años de aportes requeridos para jubilarse (junto con el arribo a la edad estatutaria) pudieran aumentarse en algunos países en que el período es muy corto y al contribuir más años se aumentaría la TR, pero en otros países el período es muy largo y reduce considerablemente la probabilidad de ganar una pensión. En los sistemas privados o con capitalización individual, los períodos son: 10 años (Estado Plurinacional de Bolivia), 20 años (Panamá y Perú), 24 años (México), 25 años (Colombia, Costa Rica y El Salvador) y 30 años (República Dominicana y el Uruguay). El período es demasiado corto en el Estado Plurinacional de Bolivia, pero adecuado en el Uruguay, mientras que es muy largo en la República Dominicana. Esta tiene un período igual al del Uruguay, que tiene una PEA formal muy superior que permite al asegurado formal aportar durante el período, mientras que en la República Dominicana la mayoría de la PEA es informal lo que limita la probabilidad de que se aporte por un período tan largo. México recién redujo el período de aporte de 24 a 14,4 años (aunque el período crece gradualmente en el próximo decenio), porque un porcentaje alto de los asegurados no lo cumplía y, por tanto, no accedía a la pensión. De manera que este parámetro no ofrece mucho espacio, salvo en un par de países.
- v) Cuando hay pandemias o crisis económicas, podría transferirse el saldo de la cuenta individual de los asegurados próximos a la jubilación a otra cuenta de renta fija que suavice la volatilidad del mercado de valores y garantice el pago de la pensión durante la expectativa de vida (como se hizo en Chile). Por su parte, Colombia transfirió el saldo de las cuentas individuales al sistema público, también para mantener el valor del fondo (OCDE, 2020b).
- vi) Los países donde el ajuste de las pensiones contributivas es dejado a la discreción del gobierno (Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Panamá y Perú) deben introducir ajustes al IPC o a los salarios a fin de mejorar las TR. Con su reforma de 2020, México también ajusta al IPC la nueva pensión mínima garantizada.
- vii) La República Dominicana debería emitir el llamado “bono de reconocimiento”, el derecho de los que contribuyeron al antiguo sistema público a que le reconozcan los años de contribución, lo que ha sido típico en la mayoría de los sistemas de capitalización individual durante la transición, a fin de aumentar la TR dominicana.
- viii) Es posible aumentar la contribución sobre el salario en varios países en que es baja y permite dicho ascenso, lo que conseguiría una mayor acumulación, TR y pensión. Por ejemplo, en México era de 6,5% y se incrementó a 15%, cargando todo el aumento al empleador; en Chile la contribución que va a las cuentas individuales es de 10% y varios expertos juzgan que es muy baja y debería aumentarse, de hecho, el proyecto de ley de la anterior administración la incrementaba en 6 puntos porcentuales, todos cargados al empleador (como en México), pero no fue aprobada. La cotización más baja es la de la República Dominicana (8%) y deja amplio margen para subirla; la de Costa Rica de 10,66% (para ambos pilares) es relativamente baja y también podría aumentarse. Por el contrario, la cotización del Uruguay (22,50%) es alta y sería difícil incrementarla.

- ix) Se ha demostrado en este documento que los costos administrativos son altos y sostenidos en la mayoría de los sistemas privados, lo cual reduce las TR y la pensión futura: por cada 1% de comisión administrativa se reduce la pensión en un 20% (Barr y Diamond, 2008) (en Perú la actual comisión de 1,6% reduciría la pensión en 32%). Además, las utilidades de las administradoras son muy altas e incluso se mantienen durante crisis económicas y lo mismo ocurrió bajo la pandemia. Por último, los rendimientos del sistema han sido bajos. Todos estos problemas pueden ser mejorados para incrementar las TR (véanse las recomendaciones en la sección D).
- x) La Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones privadas (FIAP, 2017) apoya fuertemente el aumento del porcentaje de cotización para incrementar la TR, aunque ello contradice —como ya se ha argumentado— el elemento clave de la naturaleza del sistema de capitalización individual que es la “contribución definida” o sin cambio en el tiempo. También la FIAP ha apoyado el aumento de la edad de jubilación, los aportes solidarios estatales a las cuentas individuales para mejorar las pensiones contributivas bajas, el subsidio fiscal a los trabajadores autónomos de bajo ingreso para incentivar su afiliación, y 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, demostrados en este documento y en otros (Mesa-Lago, 2020). Desde esta perspectiva, son bienvenidas las prestaciones del Estado (contra el alegado principio de subsidiariedad de este), de los trabajadores y los empleadores para mejorar las TR, sin que las AFP hagan sacrificio alguno por el bien común. Por un principio de equidad, cualquier solución debe incluir que las AFP cedan en sus beneficios para mejorar las TR.

D. Administración

Se ha probado en este documento que la competencia no funciona o es muy pobre en los sistemas de capitalización individual: hay un duopolio en el Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador, el número de administradoras se ha reducido a través del tiempo por cierres y fusiones, la concentración en las dos administradoras mayores se ha acrecentado, las utilidades son altas y se han mantenido durante períodos de crisis económica, y el porcentaje anual de los afiliados que se traslada de administradoras ha disminuido (tendencia que se aceleró bajo la pandemia). Por todo ello, los costos administrativos son altos y sostenidos lo que reduce substancialmente el monto de las pensiones futuras. Para enfrentar estos problemas se hacen las recomendaciones siguientes:

1. ¿Cómo mejorar la competencia?

En todos los países establecer administradoras de naturaleza múltiple (privadas, públicas, cooperativas, mixtas), con las mismas reglas para todas, siguiendo el ejemplo del Uruguay donde ha funcionado una pública por muchos años y con éxito (también hay administradoras múltiples en Colombia, Costa Rica, México y República Dominicana).

- i) Respecto a las comisiones administrativas: hacer licitaciones cada dos años en que la administradora que ofrezca la comisión más baja se lleve a los nuevos afiliados (como en Chile y Perú), así como una parte de los que ya están afiliados; disponer que ninguna administradora pueda superar en 50% la comisión más baja en el mercado; establecer topes a las comisiones (como en el Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador) o ajustar dichas comisiones usando como referencia los costos administrativos en otros países (como en México, que acaba de reducir la comisión promedio de las Afores para 2022 de 0,808% a 0,566%; CONSAR, diciembre 2021); 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.

- ii) Incrementar la competencia entre las compañías aseguradoras de los riesgos de invalidez y sobrevivencia y asegurar que no hay colusión entre aquellas y las administradoras de pensiones; otra alternativa sería 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). Además, estimular la creación de compañías de seguros que ofrezcan rentas vitalicias donde estas no existan.
- iii) Integrar los sistemas muy fragmentados (por ejemplo, unos 1.000 regímenes en México) lo que lograría substanciales economías de escala, centralizando la información, usando computadoras y software más avanzados, evaluando la eventual reducción de múltiples directivos, creando un universo de asegurados muchísimo mayor y permitiendo establecer una identificación única en todo el sistema.
- iv) Otras medidas son: disminuir los gastos excesivos de mercadeo y publicidad; restringir las utilidades excesivas de las administradoras y los pagos desproporcionados a sus gerentes y directivos; introducir traslados electrónicos entre las administradoras (como en Chile), los que han sido útiles durante la pandemia porque en la mayoría de los países se hacen de forma presencial.
- v) Para reducir el riesgo que enfrentan los asegurados de forma individual: atar a las AFP con el riesgo de volatilidad del mercado de valores, creando un fondo de riesgo con aportes de aquellas cuando haya ganancias en dicho mercado, a fin de devolver comisiones o asistir a los asegurados cuando ocurran pérdidas por crisis económicas o pandemias, o establecimiento mecanismos de rentabilidad mínima⁷⁹.
- vi) A fin de garantizar mayor independencia y transparencia de los entes de supervisión: imponer medidas estrictas para evitar que altos funcionarios de la superintendencia de pensiones acepten puestos en las directivas de las administradoras (por ejemplo, inhabilitándolos mientras están en el cargo y por un período de tiempo después de terminarlos).
- vii) Medidas para países específicos: en el Estado Plurinacional de Bolivia, asegurar que en 2022 la Gestora Pública absorba las funciones de las administradoras privadas, establecidas en la Constitución y las leyes; en Chile, el consejo consultivo y la comisión de usuarios podrían tomar un rol más protagónico para evaluar con más precisión el impacto de la re-reforma en las comisiones y primas.
- viii) Introducir avances electrónicos, tales como tecnología digital y servicios virtuales. Durante la pandemia, en Colombia se inició la cotización en línea para trabajadores informales; en México y Panamá se implementaron las visitas en línea; y en el Uruguay se estableció un chatbot inteligente y automatización robotizada para el procesamiento de servicios (AISS, 2021).

2. Restaurar la representación social en la administración

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

⁷⁹ Cabe destacar la existencia del mecanismo de rentabilidad mínima para las AFP en Chile. El Decreto de Ley 3.500 establece el cálculo de la rentabilidad mínima del sistema para cada fondo. En el caso del fondo A y B, se toma como mínimo el promedio de los últimos 36 meses de todas las administradoras para el mismo fondo menos cuatro puntos porcentuales o el promedio de los últimos 36 meses de todas las administradoras para el mismo fondo dividido dos. En los fondos restantes se restan dos puntos porcentuales. Si una administradora se encuentra bajo la rentabilidad mínima, deberá cubrir la diferencia entre ellas en un plazo de cinco días.

- i) Establecer que los trabajadores tengan representación en el directorio de las administradoras y crear un comité de afiliados en cada una de ellas (como proponía el proyecto de ley en Chile que no se aprobó). Si esta medida no es factible, 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).
- ii) Recomendaciones para países específicos: en El Salvador implantar el comité actuarial que dispone la ley de re-reforma de 2017 con representación de los trabajadores y empleadores, además del gobierno; en el Estado Plurinacional de Bolivia, cumplir el mandato constitucional que la Gestora Pública tenga representación de trabajadores, empleadores y el gobierno.

3. 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 subdeclaración del salario imponible. El incumplimiento contribuye al déficit en los sistemas/pilares públicos, así como a una menor acumulación en las cuentas individuales y una mengua en el monto de las pensiones. Habría que investigar qué parte de la baja y declinante aportación de los afiliados se debe a evasión y mora y qué parte a otras causas. Para enfrentar el referido declive se aconseja:

- i) Establecer la recaudación centralizada por una entidad estatal en Chile, El Salvador y Panamá donde aún no existe (se ha recomendado en El Salvador), 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.
- ii) En los sistemas privados, el trabajador asegurado debería desempeñar un papel más activo en la detección de la mora en el pago de la cotización por el empleador, verificando el informe periódico enviado por la administradora y esta notificar sin demora a los trabajadores de dicho retraso; se necesita educación del asegurado para lograr esto (ver sección 4 abajo).
- iii) Introducir modelos predictivos para la gestión de la evasión y el fraude en la recaudación de contribuciones (como ha hecho el Uruguay; AISS, 2021).
- iv) 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 publicitar en los medios de comunicación a las empresas privadas y entes estatales que evaden o son morosos en el pago.
- v) Fortalecer la inspección e introducir incentivos monetarios para la inspección de empresas medianas y pequeñas, a las que se controla menos que a las empresas grandes debido a la concentración en estas últimas de un mayor número de empleados.
- vi) 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, establecer centros de conciliación laboral para reducir los casos que van a juicio (como estipula la reforma laboral de México).
- vii) Cambiar el cálculo del salario de referencia cuando se hace basado en los últimos años de trabajo, porque esto estimula la subdeclaración salarial en los años anteriores, así como la sobredeclaración en los últimos años para conseguir una pensión mayor (CEPAL, 2018).
- viii) 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).
- ix) Introducir el monotributo que unifica todas las contribuciones e impuestos en un solo pago (como se ha hecho con éxito en la Argentina y el Uruguay) lo cual simplifica y facilita dicho pago.

4. Mejorar la información y el conocimiento

Las encuestas aplicadas en varios países demuestran el escaso o nulo conocimiento del sistema de pensiones entre los asegurados y la población. Además, 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 sugiere:

- i) Publicar en los medios de comunicación indicadores comparativos del desempeño de las administradoras de manera sencilla y ajustada al nivel educativo de la mayoría de los asegurados, a fin de que estos puedan hacer una selección informada. También, ofrecer más información sobre la selección de los multifondos y cómo cambiar entre ellos.
- ii) Entregar a los asegurados una calculadora que permita estimar aproximadamente cuánto dinero obtendrán al tiempo del retiro, basado en sus contribuciones y el rendimiento del fondo (como hizo México a fines de 2021).
- iii) 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 y Costa Rica).
- iv) Exigir a las administradoras que financien programas de educación previsional para todos sus asegurados. Esto ya lo están haciendo antes de seguro social en México, la República Dominicana y el Uruguay, entre otros (AISS, 2021).
- v) Crear en las superintendencias una unidad para dar ayuda a los asegurados en su selección de rentas vitalicias o retiros programados, multifondos y otras consultas.
- vi) Ofrecer menos opciones a los asegurados. Mientras más opciones para escoger se ofrecen a los asegurados (por ejemplo, en el número de multifondos, la escogencia en el tipo de pensión al tiempo de la jubilación como vitalicia, programada, ambas combinadas u otras) más difícil se hace dicha tarea, incluso para aquellos que tienen cierta educación financiera. "Por ello es beneficioso dar a las personas un abanico limitado de opciones de ahorros y opciones limitadas (o ninguna) sobre cuánto ahorrar...no tomar ninguna decisión debe ser una opción totalmente aceptable" (Barr, 2021). En este último caso, el sistema debe por *default* asignar al asegurado a aquella opción estimada como la más beneficiosa para este.

E. Sostenibilidad financiera y actuarial

Este documento demostró que: i) la proporción de afiliados que cotiza ha disminuido drásticamente en todos los países; ii) aunque en los países con mayor desarrollo económico y de su bolsa de valores, ha habido alguna diversificación en la composición de la cartera de inversiones del fondo, aquella continúa concentrada en deuda gubernamental, inversión extranjera y depósitos bancarios, nada o poco se coloca en acciones nacionales (a pesar de la promesa que estas serían las más beneficiadas por la reforma); iii) el rendimiento bruto real de la inversión inicialmente fue alto (estaba sobrevalorado), pero en 2007-2008 cayó en siete países y, si bien creció con la recuperación en 2009-2019, no había recuperado el nivel inicial o era estático en siete países, afectando el monto futuro de las pensiones; y iv) la única promesa consumada ha sido el crecimiento notable del fondo en términos absolutos y como porcentaje del PIB (aunque con caídas durante la crisis de 2007-2008 y 2020 cuyo riesgo solo carga el asegurado); las administradoras controlan un porcentaje muy alto del PIB, lo que les otorga gran poder. Siguen las recomendaciones de cómo mejorar los tres primeros efectos adversos.

1. Incrementar la proporción de afiliados que contribuyen

En la sección D3 se hicieron recomendaciones para reforzar el cumplimiento, el cual es una de las causas de la tendencia declinante en la contribución.

2. Diversificar la cartera de inversión

Para diversificar la concentrada cartera de inversiones se proponen las políticas que siguen:

- i) La Superintendencia tendría que jugar un rol más activo en reducir la excesiva concentración de los fondos invertidos en uno o dos instrumentos, fomentando 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)⁸⁰ y bonos de desarrollo nacional igualmente emitidos y garantizados por bancos para el fomento de la industria, la agricultura, el turismo y la tecnología.
- ii) Durante pandemias o crisis económicas podría invertirse parte del fondo en proyectos que ayuden en la recuperación (por ejemplo, Bonos COVID), pero sometidos a reglas especiales que protejan dicha inversión (OCDE, 2020b).
- iii) Habría que permitir mayor elección en las estrategias de inversión, sujeto al juicio de un consejo especializado, 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 la renta vitalicia (OCDE, 2020a; esta opción fue también propuesta por proyectos de re-reforma en Colombia).
- iv) Recomendaciones para países específicos. En Costa Rica, el Uruguay, la República Dominicana y El Salvador, en ese orden, entre 61% y 82% de la inversión está concentrada en deuda pública y es esencial diversificarla con los instrumentos sugeridos arriba. 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. El fondo colectivo público del Estado Plurinacional de Bolivia (así como el fondo de la cuenta individual) necesitan diversificar sus inversiones para reducir la excesiva concentración en depósitos bancarios, los cuales pagan retornos reales bajos o negativos⁸¹.
- v) Una participación moderada en instrumentos extranjeros puede ayudar a la diversificación y elevar la rentabilidad a largo plazo; varios países prohíben dicha inversión y deberían revisar la legislación actual. Por otra parte, hay una concentración muy alta en dichos instrumentos en el Perú, donde la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP ha incrementado de forma sucesiva los topes a la inversión extranjera. Similar concentración existe en Chile y en menor grado en Colombia. La fuerte concentración en dichos instrumentos expone a altos riesgos y pérdidas cuando ocurren crisis globales (y pandemias) por lo que deben imponerse topes más equilibrados entre el objetivo de incrementar la rentabilidad y el de disminuir el riesgo.

⁸⁰ Sobre este tema y otras recomendaciones sobre inversiones, véase la última edición (2020) de la encuesta anual de la OCDE sobre inversiones de los fondos de pensiones.

⁸¹ Un problema similar enfrenta el sistema público de la Argentina con la concentración excesiva en deuda pública. Además, los fondos transferidos desde las cuentas individuales al fondo del sistema público de reparto, deberían ser invertidos de acuerdo con normas legales estrictas que maximicen su retorno y minimicen su riesgo.

3. Lograr mayor transparencia e información con relación a la rentabilidad

La comparación de la rentabilidad es muy difícil entre 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 lo anterior es necesario: desarrollar series estadísticas históricas homologadas en todos los países sobre la rentabilidad *neta* real (descontando el costo administrativo y ajustada a la inflación); 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 otorgar poder vinculante a las recomendaciones sobre inversiones del consejo de usuarios en Chile y del consejo consultivo en la Argentina.

4. Incentivar el ahorro voluntario adicional

Hasta ahora, el ahorro adicional voluntario no ha tenido éxito en los diez sistemas privados, pero sí en el Brasil donde hay un sistema público de reparto. A fin de estimular dicho ahorro es conveniente: diferir el impuesto sobre la renta hasta que se extraigan los fondos adicionales ahorrados; igualar las comisiones cargadas al ahorro obligatorio y al voluntario; 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; introducir nuevas técnicas (México) como automatizar las cuentas, expedientes digitales, depósitos electrónicos, mensajes de texto y recordatorios quincenales a móviles de ahorristas, campaña en redes sociales a los que ya tienen cuentas e informar el saldo, y campaña publicitaria en medios de comunicación y transporte; y 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, con opción de desligue, a todas las compras con tarjetas de crédito.

5. Realizar estudios financieros-actuariales

La sostenibilidad financiera-actuarial es fundamental para garantizar el cumplimiento de todos los principios clave del sistema de pensiones y la pandemia ha creado problemas adicionales que deben ser evaluados respecto a su impacto en la sostenibilidad financiera-actuarial de dicho sistema. Los sistemas de capitalización individual requieren de estudios financieros-actuariales que deberían ser hechos preferiblemente por organismos especializados internacionales con larga experiencia en el tema, como la OIT; hay que evitar encargar las cruciales evaluaciones actuariales a compañías privadas que podría cometer serios errores en la región y podrían estar expuestas a presiones de las administradoras o los gobiernos. A continuación, se hacen recomendaciones específicas por país.

En el Estado Plurinacional de Bolivia se hizo un estudio actuarial en 2015 que proyectó que el fondo solidario arrojará déficit a partir de 2022 y el balance financiero alrededor de 2031; ya han pasado más de seis años desde entonces, por ello debería llevarse a cabo un nuevo estudio actuarial a fin de evaluar los resultados de las re-reformas y proyectar el equilibrio a largo plazo de su pilar público. En Chile hay que seguir cumpliendo con las evaluaciones 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, ahora Pensión Garantizada Universal. En Colombia y el Perú, las propuestas de re-reformas que en su mayoría proponen un modelo mixto, tendrían que ser sometidas a una evaluación actuarial previa. En Costa Rica se aprobó, a inicios de 2021, la reforma paramétrica que redujo substancialmente el retiro anticipado (el principal problema que enfrentaba el pilar público) y habría que hacer un estudio actuarial para determinar si dicha reforma hará necesaria otra reforma paramétrica antes de 2035. En El Salvador habría que 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 Cuenta de Garantía Solidaria (CGS) proyectado a partir de 2027. En México, la re-reforma de 2020 no ha sido objeto de un estudio actuarial y hay indicios de que no resolverá el desequilibrio actual (entre otras cosas 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 hay que determinar si las nuevas prestaciones introducidas por dicha reforma son sostenibles actuarialmente⁸². En Panamá es fundamental hacer de inmediato una evaluación actuarial externa debido a los severos desequilibrios financieros y actuariales que enfrenta el sistema. En la República 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 sería esencial) por lo cual hay que hacer un estudio actuarial que determine las medidas necesarias para lograr dicho objetivo, así como en los múltiples regímenes especiales que sufren desequilibrio. En el Uruguay, las recomendaciones de la comisión de reforma a fines de 2021 (incluyendo el incremento de la muy baja edad de retiro) deberían ser respaldadas por una evaluación actuarial. Los regímenes especiales en todos los países requieren estudios actuariales urgentes con el fin de integrarlos y restablecer su equilibrio.

F. Políticas ad hoc durante pandemias y crisis económicas

Esta sección primero resume las medidas ya propuestas para atenuar el impacto de crisis/pandemias sobre los principios de la seguridad social, y segundo, trata del problema de las extracciones de los fondos para ayudar a los perjudicados por dichas crisis.

1. Medidas previamente propuestas para compensar el impacto adverso de pandemias y crisis económicas

En las secciones previas se han propuesto una serie de políticas para atenuar los efectos negativos de pandemia/ crisis sobre los principios de seguridad social, especialmente en la sostenibilidad financiera-actuarial de las pensiones, las cuales se resumen a continuación:

- i) Diseñar por anticipado e implementar programas de seguro o asistencia al desempleo a fin de mantener el ingreso y la contribución de los asegurados, así como aliviar el impacto del desempleo extendido en la reducción del monto en la pensión futura; otra alternativa es crear un fondo estatal de contingencia con un propósito similar durante pandemias o crisis.
- ii) Reentrenar por anticipado a trabajadores en empleos que pueden ser destruidos o mermados por pandemias o crisis hacia empleos que surgirían durante estas (por ejemplo, trabajo a distancia).
- iii) Extender las pensiones no contributivas financiadas por el fisco, lo que es un mecanismo automático para que las personas afectadas puedan jubilarse al llegar a la edad de retiro o en situación de discapacidad.
- iv) Rebajar la edad para adquirir las pensiones no contributivas donde dicha edad es muy alta (pero cuidando que no sea inferior a la edad para la pensión contributiva), adelantar dichas pensiones a las personas mayores que están en situación de pobreza y conceder bonos complementarios temporales a los jubilados y pensionados con las prestaciones más bajas.
- v) Incrementar la solidaridad social y la igualdad de género, las cuales funcionarían como amortiguadores de las desigualdades que se expanden durante las crisis/pandemias.
- vi) Ajustar las pensiones al IPC o a los salarios o una combinación de ambos en los países que aún no lo tienen, para evitar que aquellas se devalúen durante una crisis.

⁸² Para incrementar los ingresos en México, se podría traspasar al programa de pensiones todo o parte del 5% que se cotiza al fondo de vivienda.

- vii) Establecer un fondo en las administradoras, nutrido con parte de las utilidades excesivas que obtienen (y se mantienen durante crisis económicas) para hacer frente al aumento del riesgo individual de los asegurados durante la crisis; dicho fondo les devolvería todas o parte de sus comisiones pagadas.
- viii) Transferir el saldo de la cuenta individual de los asegurados próximos a la jubilación a otra cuenta de renta fija que suavice la volatilidad del mercado de valores y garantice el pago de la pensión durante la expectativa de vida.
- ix) Introducir traslados electrónicos durante las pandemias para permitir estos y evitar una expansión de la falta de competencia.
- x) Adoptar medidas para reducir la proporción de afilados que no cotiza, diversificar la cartera de inversiones (para amortiguar su excesiva volatilidad y la caída en su rendimiento).
- xi) Realizar estudios actuariales con el objetivo de medir el impacto adverso de la crisis y la pandemia en la sostenibilidad financiera-actuarial de las pensiones.

2. Disposiciones para frenar la extracción de fondos de las cuentas individuales

Como se analizó en la sección III.A.4, las bajas pensiones pagadas por los sistemas privados y las necesidades urgentes y extraordinarias de los asegurados debido a la pandemia y la crisis han inducido legislación en el Perú, Chile, Costa Rica y el Estado Plurinacional de Bolivia (en ese orden) para extraer fondos de las cuentas individuales, también en El Salvador para obtener un anticipo de la pensión y en México para extracción por desempleo. En Chile y el Perú dichos retiros equivalen, respectivamente, a 28% y 23% del fondo, lo cual reducirá substancialmente el monto de la pensión futura; pero en El Salvador y México (probablemente en el Estado Plurinacional de Bolivia) dicha proporción habría sido de 1,8% y 0,4%, respectivamente, lo que no tendrá un impacto tan fuerte. Salvo en los casos boliviano y costarricense, no ha habido restricciones importantes para efectuar los retiros, los cuales se han dedicado mayormente al consumo y reducido la pensión por lo que dejarán a los extractores sin protección previsional en el futuro. Para paliar el conflicto entre, de una parte, la necesidad urgente y severa que sufran los asegurados debido a pandemias y crisis económicas 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 en caso de muerte del titular, se propone:

- i) Conceder por el Estado prestaciones asistenciales a las personas en situación de necesidad durante la pandemia y la recesión, siguiendo las políticas recomendadas por organismos regionales e internacionales (CEPAL, OIT, AISS, OCDE, BID), para evitar que se extraigan fondos (esto lo pide la población en una encuesta chilena y una declaración de una confederación sindical dominicana).
- ii) Llevar a cabo una investigación independiente y transparente para medir el impacto de las extracciones en el monto de las pensiones futuras y divulgar sus resultados a la población a través de todos los medios de comunicación.
- iii) Restringir las extracciones, por ejemplo, reducir su monto, condicionarlas a que se devuelvan en un plazo dado después de la pandemia o que se inviertan en micronegocios que protejan en el futuro a los asegurados.
- iv) Crear dentro de las administradoras, un fondo de contingencia nutrido con sus utilidades después de un límite, el cual sería utilizado para financiar los aportes de los asegurados y las primas durante la crisis/pandemia, sin cobro de comisiones.
- v) Implementar las múltiples medidas fiscales para reactivar el empleo recomendadas por diversos organismos internacionales.

- vi) Permitir a los asegurados que tengan fondos suficientes, 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 cumplir esas obligaciones.

G. Políticas para aliviar los efectos del envejecimiento

En la sección III.B se analizó que si bien la pandemia y sus secuelas son el principal problema (coyuntural) a corto y quizás mediano plazo, el envejecimiento demográfico constituye el mayor reto (estructural) a largo plazo, aunque con diferencias notables entre los países. Dentro de los sistemas de capitalización individual, el reto mayor lo enfrenta el Uruguay, con envejecimiento muy avanzado, seguido por Chile y Costa Rica con envejecimiento avanzado; el resto de los sistemas privados o con capitalización individual están en mejor situación porque su envejecimiento es moderado (Colombia, El Salvador, Panamá, Perú y México) o incipiente (República Dominicana y Estado Plurinacional de Bolivia). En los primeros dos grupos se encuentran, además, los sistemas de pensiones pioneros en la región los cuales han alcanzado la madurez; esta, combinada con el envejecimiento, induce una caída en la relación de trabajadores activos por un pasivo. Asimismo, dichos grupos muestran los mayores porcentajes del gasto de pensiones sobre el PIB, del promedio de crecimiento de dicho gasto y, en Chile y el Uruguay, de un crecimiento del gasto de pensiones superior al crecimiento del PIB. Finalmente, se probó que, contrario a la premisa de que los sistemas privados no están afectados por el envejecimiento, estos de hecho lo están como ha reconocido la FIAP. Esta plantea que, con el incremento de la expectativa de vida, paralela al envejecimiento, el monto acumulado de la cuenta individual se torna insuficiente para financiar la pensión que debe pagarse por un período mayor de tiempo, por lo cual hay que aumentar la edad de jubilación, reducir las pensiones, aumentar las tasas de cotización o una combinación de estas medidas. Aunque el envejecimiento constituye un problema mucho menor en los otros dos grupos no tan envejecidos, eventualmente estos también se verán afectados, aunque más tarde, por lo que tienen más tiempo para tomar las medidas necesarias. A continuación, se enumeran políticas para enfrentar el envejecimiento.

- i) Las medidas más obvias ya han sido enunciadas: aumento en la edad de jubilación (en aquellos países, como el Uruguay, cuya edad de retiro está entre las más bajas y la expectativa de vida entre las más altas); incremento en el porcentaje total de contribución sobre el salario (en aquellos países en que esta es relativamente baja, como en la República Dominicana y en México que recién ha subido dicha cotización) y expansión del período de cotización donde este es muy corto (véase la discusión en la sección C, epígrafes iii, iv, vii).
- ii) Políticas de reconocimiento de los cuidados: extensión de la licencia por maternidad y paternidad, y aumento de su prestación como porcentaje sobre los salarios; creación y fortalecimiento de las licencias parentales; reconocimiento previsional de los tiempos de cuidado, indistintamente realizados por mujeres y hombres; concesión de un bono o año de cotización por hijo (Chile y el Uruguay lo han hecho con el objetivo de reducir la desigualdad de género); otorgamiento de asignaciones familiares (que otorgan prestaciones económicas de acuerdo con el número de hijos); expansión de guarderías infantiles gratis o subsidiadas para que personas a cargo de los cuidados puedan integrarse al mercado de trabajo⁸³.
- iii) En vista al creciente envejecimiento de la población hay que dedicar más recursos al cuidado de la población adulta mayor, un área que está recibiendo cada vez más atención e investigación (véase, Acosta, Picasso y Perrota, 2018; AISS, 2021).

⁸³ Cuba, el país más envejecido de América Latina, y China que experimenta un envejecimiento acelerado en Asia (ambos con sistemas de pensiones públicos) han implementado diversas políticas para incentivar los nacimientos, pero es muy pronto para juzgar su efectividad.

H. La necesidad del diálogo social

La mayoría de las reformas estructurales de los sistemas de pensiones, así como las re-reformas, no fueron precedidas de un diálogo social amplio y transparente, con participación de todos los sectores involucrados y que maximizase el consenso (Mesa-Lago, 2008, 2020). Dicho diálogo es esencial para recibir insumos de los sectores clave y proveer de legitimidad a la reforma. A continuación, se ofrecen guías básicas sobre dicho diálogo:

- i) El gobierno designaría una comisión independiente de técnicos con representación tripartita (trabajadores, empleadores y gobierno)⁸⁴, 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.
- ii) Modelos para dicha comisión son la de Costa Rica creada en 1998 para la reforma estructural de 2001 y la de Chile establecida en 2006 para la re-reforma de 2008.
- iii) La comisión tendría acceso a todos los documentos y estadísticas generadas por ministerios y entidades autónomas y se financiaría por el presupuesto estatal.
- iv) Llevaría a cabo encuestas de opinión sobre los temas primordiales de la reforma, así como reuniones con federaciones de trabajadores y empleadores para obtener insumos importantes. La participación social como principio transversal es clave en estos procesos.
- v) Los diversos puntos de la propuesta tendrían que ser aprobados por mayoría de votos de los miembros de la comisión; en caso de que no haya acuerdo sobre un aspecto importante se presentarían propuestas alternativas con sus razonamientos respectivos.
- vi) La comisión solicitaría un estudio interno (profesional y plenamente documentado) del costo de las reformas propuestas, así como una evaluación actuarial ex post que simule los resultados y costos de propuestas alternativas y su sostenibilidad a largo plazo.
- vii) Todos los documentos de la comisión serían públicos a los efectos de transparencia y discusión ciudadana.
- viii) El camino a ser seguido luego de contar con las recomendaciones de la comisión debe ser establecido por cada país. Ello puede incluir su análisis gubernamental posterior o contribución a procesos legislativos, según se estime.
- ix) Podría considerarse la aprobación mediante un referéndum o plebiscito de las reformas propuestas (como se ha hecho en el Uruguay).

I. ¿Existe un modelo ideal de pensiones para todos los países?

El autor ha sostenido en varios de sus trabajos, que no existe un modelo único de reforma de pensiones, debido a las diferencias substanciales en las características de los países (Mesa-Lago, 2008, 2012, 2020). Ratifica Nicholas Barr (2021): "No hay un solo sistema de pensiones que sea óptimo para todos los países".

El Banco Mundial propició básicamente el modelo chileno en la región, sin tener en consideración dichas diferencias. Así, entre otros países, El Salvador y el Estado Plurinacional de Bolivia copiaron el modelo chileno a pesar de que carecían de factores esenciales que existían en Chile para que dicho

⁸⁴ Es importante que los representantes de estos sectores sean personas con amplio y profundo conocimiento de la previsión social e, idealmente, con atributos esenciales para sostener un diálogo, tales como escuchar los puntos de las otras partes, ser capaz de negociar y especialmente estar dispuestos a ceder para lograr consensos. Si cada sector pretende ganar todos los puntos (cero o nada) es imposible que el diálogo tenga éxito.

modelo pudiese siquiera funcionar. En los dos países, la mayoría de la fuerza laboral es informal, mientras que en Chile la mayoría es formal, por lo que aquellos tienen las coberturas contributivas de la PEA más bajas entre los sistemas privados, mientras que Chile tiene la tercera cobertura mayor. Debido a la razón anterior y porque los dos son países pequeños, el número de asegurados es muy reducido, por lo que solo han sido viables dos administradoras (un duopolio), mientras que en Chile hay siete y tiene la menor concentración de afiliados después de México. El menor desarrollo económico del Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador dificulta tener un mercado de capitales funcional (en El Salvador la ley del mercado de valores se aprobó casi simultáneamente a la ley de reforma estructural de pensiones), mientras que en Chile la bolsa de valores de Santiago se fundó a fines del siglo XIX, por ello tiene la mayor diversificación de la cartera de inversiones; por el contrario, El Salvador y el Estado Plurinacional de Bolivia tienen la mayor concentración (respectivamente, en deuda estatal y en depósitos bancarios, ambos con bajísimos rendimientos). Chile por un largo período de tiempo gozó de superávit en el presupuesto estatal, lo que le permitió financiar el costo de la transición, mientras que los otros dos países sufrieron déficit fiscal, obligando a El Salvador a emitir y obligar a comprar a las administradoras, instrumentos de deuda pública (CIP) con rendimientos reales bajísimos, a costa de reducir el monto de las pensiones futuras. En conclusión, la idea de que un modelo único funciona en todos los países probó ser errónea. Lo anterior refuerza la importancia de hacer un diagnóstico abarcador y profundo en cada país y, basado en este, adaptar el modelo de pensiones más adecuado. Por todo lo anterior, *no se recomienda un modelo único para toda la región*.

Este documento demostró, sin embargo, que debido a las fallas documentadas, *ya no existe en América Latina el modelo puro substitutivo* (salvo en la República Dominicana cuyo sistema adolece de severos problemas y está en un incipiente debate de la re-reforma). Tanto Chile como el resto de los países con sistemas privados, han introducido re-reformas que han transformado el modelo inicial y en un caso lo han cerrado y revertido a un sistema público, en otros se ha mantenido dicho modelo pero con cambios substanciales. Además, se mostró una tendencia regional hacia un modelo mixto pero con diversas características (véase más abajo). La última re-reforma, la aprobada en México en 2020, fue calificada por la OCDE como un modelo mixto y la comisión de reforma del Uruguay en su propuesta de 2021 ratificó la innovación y validez del sistema mixto implementado hace 25 años y propuso reformas para mejorarlo⁸⁵. La mayoría de las propuestas de reforma en Colombia y el Perú integran los dos sistemas existentes (substitutivo y de reparto) y se orientan hacia un sistema mixto. Por último, no se ha aprobado otra reforma estructural en los últimos 16 años; el intento del Brasil de introducir un sistema privado ni siquiera llegó al congreso de dicho país. Una sólida conclusión de este documento es, por tanto, que *el modelo substitutivo no ha tenido éxito en la región*⁸⁶.

En Chile, el país pionero, la re-reforma de 2008 mantuvo el sistema anterior pero transformándolo de manera substancial al mejorar los principios de la seguridad social, infundiéndole la solidaridad social del que carecía: creó la pensión básica solidaria financiada por el Estado, atenuó la desigualdad de género, introdujo un aporte estatal para mejorar las pensiones bajas, intentó aumentar la competencia y reforzó la sostenibilidad financiera-actuarial del componente solidario y de todo el sistema. No obstante, quedaron serios problemas que fueron documentados por el diagnóstico realizado por la comisión encargada de la segunda re-reforma de 2015, entre ellos las bajas y declinantes TR. Dicha comisión tenía 24 miembros y 23 de ellos propusieron un modelo mixto, pero con diferente tamaño del componente público; la versión que apoyó el pilar público más reducido ganó escasamente por un voto, mientras que sólo un miembro de la comisión apoyó regresar al sistema de reparto. Muy importante fue también que la comisión aprobó por mayoría de votos, 56 recomendaciones que de haberse adoptado hubiesen transformado aún más el modelo substitutivo que lo que ya había sido cambiado en la

⁸⁵ Costa Rica ha mantenido y reforzado el modelo mixto mediante una reforma paramétrica del pilar público para extender su período de equilibrio.

⁸⁶ Tampoco en otras regiones del mundo (véase Ortiz y otros, 2018).

primera re-reforma (CAPSP, 2015; Mesa-Lago y Bertranou, 2016). El documento demuestra que el movimiento de un sistema substitutivo ha continuado desde la vuelta a la democracia en 1990, a través de gobiernos de diversa ideología, incluso la administración anterior. Bertranou y Montt (2022) plantean que Chile puede seguir expandiendo la solidaridad social en sus diversos aspectos: consolidando el seguro social con un aumento de la cotización del empleador, elevando o eliminando el máximo imponible sobre el salario, extendiendo la cobertura de la pensión básica solidaria financiada por rentas generales haciéndola universal, introduciendo un seguro social que ofrezca prestaciones garantizadas, y con un componente complementario de naturaleza colectiva o individual que pueda incluir la capitalización. El programa del Presidente Gabriel Boric indica que esta tendencia se profundizará.

No existe un modelo mixto único. En Costa Rica y el Uruguay, el componente público de reparto financia la pensión básica mientras que las cuentas individuales financian una pensión complementaria, y todos los ingresantes en el mercado laboral deben afiliarse al sistema mixto. Pero en Costa Rica los trabajadores autónomos no están obligados a afiliarse al pilar de capitalización, mientras que en el Uruguay lo están si sobrepasan cierto nivel de ingreso, por ello, respectivamente, 72% y 78% de todos los asegurados están en dicho pilar (todos los porcentajes son de Mesa-Lago, 2020, véase el cuadro 1). En Panamá, la reforma estructural de 2005 estableció un sistema exclusivo de reparto y un sistema mixto con dos pilares: reparto y cuentas individuales; el sistema exclusivo y el pilar de reparto están administrados por el seguro social y sólo el 15% está afiliado al pilar de capitalización. La re-reforma boliviana de 2010 traspasó a todos los asegurados debajo de cierto ingreso a un nuevo pilar público solidario de reparto, pero garantizó las cuentas individuales (tanto para los que ya estaban asegurados como a los que luego se han afiliado al sistema); en 2022 dichas cuentas dejarían de ser administradas por las dos AFP y pasarían a serlo por la Gestora Pública, de forma que la administración ya no será privada y con fines de lucro. En México el componente público introducido en la re-reforma de 2020 otorga un seguro de sobrevivencia financiado por el Estado que permite continuar el pago de la nueva pensión mínima garantizada cuando se agota la cuenta individual del pensionado, asimismo, el Estado abona la diferencia para comprar una renta vitalicia; además el Estado financia la nueva pensión no contributiva universal; aunque es muy pronto para determinar qué parte de los asegurados será destinatario del componente público en el sistema contributivo mexicano, toda la población adulta mayor recibirá la pensión universal. En El Salvador, la re-reforma de 2017 creó la Cuenta de Garantía Solidaria que financia la transición, además de las antiguas y nuevas prestaciones de reparto, lo que convirtió el sistema substitutivo en mixto, pero probablemente con el componente público menor y las mejoras inferiores en los principios de seguridad social; esta re-reforma muestra una serie de desafíos y dificultades y está en proceso de cambio. Es posible afirmar que *un sistema mixto distribuye mejor los riesgos que un sistema substitutivo o un sistema de reparto*, además, se entregó evidencia de que un pilar público de BD combinado con uno de capitalización CD puede mejorar substancialmente la TR total.

Otra tendencia documentada en este documento es *el papel creciente del Estado* —opuesto a la premisa de la reforma estructural de que el Estado tendría un papel subsidiario al mercado—, así como las crecientes regulaciones a las administradoras privadas. Todas las re-reformas han aumentado el rol del gobierno, ya sea con la transferencia del sistema privado al sistema público y/o la creación/ampliación de prestaciones financiadas por el Estado unidas a nuevas entidades gestoras públicas. El Estado financia las pensiones no contributivas, así como aportes solidarios para mejorar las pensiones bajas o garantizar pensiones mínimas, compensa en algo la desigualdad de género financiando aportes por hijo a las madres, elimina o restringe las comisiones, crea administradoras públicas u ordena licitaciones para fomentar la competencia y hace transferencias para mantener el sostenimiento financiero-actuarial.

Debe recordarse que, después de 40 años de privatizaciones previsionales, diez países mantienen sistemas públicos de pensiones aunque con grandes diferencias entre ellos respecto al cumplimiento de los principios de seguridad social y, especialmente, en su sostenibilidad financiera-actuarial.

Puede ser viable una re-reforma que cierre el sistema/pilar privado de capitalización individual y pase a los asegurados y sus fondos a un sistema público de reparto (sólo existe el caso de la Argentina), pero condicionada a una consulta a los asegurados que estén en dicho sistema/pilar y asegurar su sostenibilidad financiera-actuarial. A modo ilustrativo, la re-reforma argentina enfrenta riesgos de sostenibilidad a largo plazo, no hizo un estudio actuarial previo ni fue precedida de un diálogo social. Un estudio actuarial previo sería un requisito esencial para dicha reforma y, si esta adopta el régimen de prima media escalonada⁸⁷, este tendría que especificar el incremento de la cotización en cada escalón, así como lograr un compromiso firme de la sociedad de apoyar dichos incrementos, a más de revisiones actuariales periódicas para ajustarlo.

En resumen, *toda reforma, cualquiera que sea su naturaleza, debería cumplir diez reglas generales para que sea exitosa:* i) ser precedida de un diálogo social amplio, transparente y con representación de los grupos involucrados; ii) a ese efecto ha de crearse un comité técnico con personas que conozcan a fondo el tema de las pensiones y tengan cualidades para dialogar y llegar a acuerdos consensuados; iii) el comité ha de preparar un diagnóstico profundo que identifique los problemas principales que enfrenta el sistema de pensiones; después elaboraría recomendaciones que aborden dichos problemas, ofreciendo alternativas en sus puntos más complejos; iv) el objetivo de la reforma ha de ser mejorar los principios de la seguridad social, otras metas (como la acumulación de capital y el desarrollo del mercado de valores) no han de ser fines sino medios para lograr la mejoría de dichos principios, a los cuales han de estar supeditados (sería, por supuesto, muy favorable si también se logran esas metas secundarias); v) el comité se beneficiaría de estudiar los ámbitos cubiertos en análisis como el provisto en este documento, atendiendo sus recomendaciones específicas por tema y por países; vi) el informe del comité (diagnóstico y recomendaciones) ha de ser publicado, ampliamente difundido y sometido a la discusión pública; vii) habrá que realizar un estudio financiero-actuarial para evaluar la sostenibilidad de las propuestas en el largo plazo, preferiblemente por un organismo internacional especializado en pensiones; viii) se informará/educará a la población sobre los puntos clave de la reforma, especialmente los técnicos, los que serán explicados de forma adecuada; también los aspectos problemáticos (como el posible aumento de la edad) para que los asegurados y el público comprendan la necesidad de los mismos y qué efectos adversos ocurrirían de no ser adoptados; ix) es clave que la discusión en el Parlamento tenga en cuenta la información provista y recomendaciones surgidas del comité, y x) se requieren acuerdos técnicos y políticas transversales para darle sostenibilidad política a la reforma estructural de los sistemas de pensiones, así como considerar la importancia del apoyo ciudadano que esta pueda generar en su diseño.

⁸⁷ En este régimen actuarial se establecen "escalones" en etapas, en cada escalón hay que aumentar la cotización para mantener el equilibrio.

Bibliografía

- Acosta, E., F. Picasso y V. Perrota (2018), *Cuidados de la vejez en América Latina: los casos de Chile, Cuba y Uruguay*, Santiago de Chile, Konrad Adenauer Stiftung.
- AIOS (Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones) (2000 a 2021), *Boletín Estadístico, 1999 a 2020*, Santiago, 30 junio y 31 diciembre.
- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social) (2021), *Prioridades para la Seguridad Social: Tendencias, Desafíos y Soluciones*, Ginebra.
- Altamirano, Á. y otros (2018), *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., BID.
- Arenas de Mesa, A. (2021), "Los sistemas de pensiones en América Latina: desafíos presentes y futuros para su reforma y sostenibilidad", Presentación en el Conversatorio Internacional "Necesidad de una reforma urgente de los sistemas de pensiones: Avances, aspectos controversiales y balances", Lima, 3 septiembre de 2021.
- _____(2020), "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del Covid-19", *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159, (LC/PUB. 2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2005), "Fiscal and Institutional Considerations of Pension Reform: Lessons Learned from Chile", in, *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps*, C. A. Crabbe, ed., Washington D.C., BID.
- Argote, F. (2018), *Crisis del Seguro Social: el colapso final*, Ciudad Panamá.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social—AISS (2021), *Prioridades para la Seguridad Social: Tendencias, Desafíos y Soluciones*, Ginebra.
- Azuara, O. y otros (2019), *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*, Washington D.C., BID.
- Banco Central de Reserva del Perú (2020), "Reporte de Estabilidad Financiera", noviembre de 2020, [en línea] <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Estabilidad-Financiera/2020/noviembre/ref-noviembre-2020-recuadro-3.pdf>.

- Banco Central del Uruguay (2018), Circular N° 2.287, Tablas de mortalidad unisexo, Montevideo, 1 de enero.
- Banco de México (2021), "La reforma del sistema de pensiones en México: posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligatorio y las finanzas públicas", Informe Trimestral.
- Banco Mundial (2021), Life expectancy at birth and at age 65, Washington D.C.; visitado 13 de enero 2022.
- _____(2019), "Poverty and Equity Brief Latin America and the Caribbean: Panamá", Washington D.C.
- Barr, N. (2021), "¿Qué se ha aprendido sobre pensiones desde el año 2020?" en *Reforma de los Sistemas de Pensiones*, Lima, ONP.
- _____(2002), *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*, Oxford University Press.
- Barr, N. y P. Diamond (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Oxford University Press.
- Bernal, N. (2020), "El sistema de pensiones del Perú: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 207 (LC/TS.2020/64), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bertranou, F. (2021), "El futuro de la seguridad social en la pandemia: retrocesos, continuidades y oportunidades en una región persistentemente desigual", *Revista de la Facultad de Derecho*, pág. 1-25.
- Bertranou, F., P. Casalí y O. Cetrángolo (2019), *¿A mitad del camino entre Bismark y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino*, OIT Cono Sur.
- Bertranou, F. y G. Montt (2022), Solidaridad y sistemas mixtos de pensiones: esclareciendo un debate consensual en Chile", *Nota Técnica de la OIT*, enero.
- _____(2020), "La seguridad social en Chile, el futuro de las pensiones y el retiro el 10%", *Blog Opinión*, Santiago, 17 de julio.
- Bertranou, F. y otros (2018), "Argentina", en I. Ortiz y otros, *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*, Ginebra, OIT, pág. 89-112.
- BID-SIMS (Banco Inter-Americano de Desarrollo) (2019), *Data Base SIMS*. Disponible [en línea] <http://www.iadb.org/en/sector/socialinvestments/sims/home>.
- Bonadona, A. (2021), Información proporcionada al autor sobre la naturaleza del sistema boliviano de pensiones, La Paz, 25 de octubre.
- BPS (Banco de Previsión Social) (2018-2020), *Boletín Estadístico*, Montevideo.
- CADEM (2021a), "Estudio a nivel nacional post tercer retiro", Santiago, mayo.
- _____(2021b), "Estudio a Nivel nacional debate previsional", Santiago, julio.
- Cámara de Comercio de Santiago (2021), "Disminuye intención de uso en bienes y servicios básicos ante un eventual cuarto retiro de pensiones", noviembre. Disponible [en línea] https://www.ccs.cl/11/04/dismiuye-intencion-de-uso-en-bienes-y-servicios-basicos-ante-un-eventual-cuarto-retiro-de-pensiones/#_edn1.
- Cámara de Diputados de la República Dominicana (2020), *Proyecto de Ley de Modificación a la Ley N° 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social*, Santo Domingo, 30 de octubre.
- CAPSP (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones) (2015), *Informe Final*, Santiago.
- Casalí, P., O. Cetrángolo y A. Pino (2020), *Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia, OIT-Américas, Panorama Laboral en Tiempos de COVID-19*, octubre.
- CCSS (Caja Costarricense del Seguro Social) (2021a), *Propuesta fortalecimiento y sostenibilidad del Seguro de IVM*, San José, Equipo Interno Especializado, marzo.
- _____(2021b), Resolución SJD-1572-2021 (Propuesta para el fortalecimiento y sostenibilidad del Seguro de IVM), San José, 13 de agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____(2021a), *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe: crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*, Informe Especial COVID-19, N° 11, julio. Santiago.
- _____(2021b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021: Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19*, ((LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____(2021c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021* (LC/PUB.2022/1-P) Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.

- _____ (2020), "Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", (LC/TS.2020/45). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2019), "De beneficiarias a ciudadanas: acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina", Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Estudios, N° 2 (LC/PUB.2019/4-P), Santiago.
- _____ (2018), "Sistemas de pensiones en América Latina", *Panorama Social de América Latina 2017*, (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo), (2021a), "Políticas de protección de la relación laboral y de subsidios a la contratación durante la pandemia de COVID-19", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 25 (LC/TS.2021/163), Santiago.
- _____ (2021b), "Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 24 (LC/TS.2021/71), Santiago.
- CCE (Consejo Coordinador Empresarial) (2020), "Acuerdo para el fortalecimiento de las pensiones de los trabajadores del sector privado", Ciudad México, julio.
- CCND (Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo) (2017), *Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado- Panamá 2030*, Ciudad Panamá, PNUD.
- CESS (Comisión de Expertos en Seguridad Social) (2021a), *Insumo para el Informe de Recomendaciones para la Reforma del Sistema Previsional*, Documento de Trabajo, octubre.
- _____ (2021b), *Informe de Recomendaciones aprobado por la Comisión de Expertos en Seguridad Social designada por el Gobierno*, Montevideo, 15 de noviembre.
- Cetrángulo, O. y C. Grushka (2020), "El sistema de pensiones en Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 208. (LC/TS.2020/65), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Comisión Especial Multipartidista del Congreso (2020), *Lineamientos Generales de la Reforma Integral del Sistema Previsional Peruano*, Lima, octubre.
- Congreso de la República (2021), "Ley Marco de Creación del Sistema Integrado Universal de Pensiones en Perú", Proyecto de Ley N° 7042/2020, Lima, 27 enero. Disponible [en línea] https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos de Ley y de Resoluciones Legislativas/PL0742-20210204.pdf.
- CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) (2022), "El Sistema de Ahorro para el Retiro al cierre de 2021, Blog de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro". Disponible [en línea] <https://www.gob.mx/consar/articulos/el-sistema-de-ahorro-para-el-retiro-al-cierre-de-2021-292459?idiom=es>.
- _____ (2021a), Información Estadística, Ciudad México. Disponible [en línea] www.consar.gob.mx/.
- _____ (2021b), Información sobre retiros por desempleo. Disponible [en línea] <https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativop/siset/Enlace.aspx>.
- _____ (2021c), "México: retiros parciales por desempleo significan 0.48% del total administrado por Afores", *Pension Policy International*, 22 de julio.
- _____ (2020), Información Estadística, Ciudad de México. Disponible [en línea] www.consar.gob.mx/.
- Cruz-Saco, M. A. (2020a), "Cobertura, suficiencia y sostenibilidad de las pensiones", *El Comercio*, 6 de mayo.
- _____ (2020b), "Devolución del 100% de los aportes a la ONP es inviable", *El Comercio*, 26 de junio.
- _____ (2020c), Información enviada por correo electrónico, Lima, 29 septiembre.
- Cruz-Saco, M.A. y otros (2018), *El porvenir de la vejez. Demografía, empleo y ahorro*. Lima: Universidad del Pacífico Press.
- CSS (Caja de Seguro Social) (2021), *Informe de Rendición de Cuentas*, Ciudad Panamá; sitio web del Diálogo Nacional por la CSS. Disponible [en línea] <https://w3.css.gob.pa/dialogo-nacional/>.
- _____ (2020a), *Informe Actuarial del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social*, 2018, Ciudad Panamá, febrero.
- _____ (2020b), *Informe Actuarial del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social*, 2019, Ciudad Panamá, junio.
- _____ (2018), Datos Abiertos de Panamá, Ciudad Panamá.

- Data Influye (2020), "Coronavirus en Chile. Radiografía de la crisis. Estudio cuantitativo", junio 2020. Disponible [en línea] https://media.elmostrador.cl/2020/06/ESTUDIO-TU-INFLUYES-25_06_2020-4.pdf.
- Diario Oficial de la Federación (2020), "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones...", Ciudad México, 16 de diciembre.
- Durán, F. (2021), "Tendencias mundiales en las reformas de pensiones y el modelo multipilar de pensiones de la OIT", Foro Virtual de la CCSS "Evaluación de 40 años de privatización de las pensiones en América Latina y las tendencias de las nuevas reformas", OIT, marzo.
- Escobar Toledo, S. (2021), "Los sistemas privados de pensiones en América Latina", Ciudad de México Seminario de FES, 9 de octubre.
- Eurasia Group (2020), "Pension withdrawal bill not a done deal but will force more concessions", 9 de julio.
- FIAP (Federación Internacional de Administradoras de Pensiones) (2020a), *Reversiones: Mientras Europa Avanza hacia la Capitalización Individual, en América Latina Algunos Proponer Volver al Reparto* (Santiago de Chile, septiembre).
- _____ (2020b), "El retiro de fondos de pensiones por COVID-19", *Notas de Pensiones*, N° 48, septiembre.
- _____ (2017), "Declaración de la FIAP- XXI Asamblea Anual, Ciudad de México", *Informativo FIAP*, N° 50, noviembre.
- Figueroa, N. (2020), "Retiro del 10% de ahorros previsionales: El debate por los fondos de los afiliados que tensiona a las AFP", *El Desconcierto*, Santiago, 2 de julio. Disponible [en línea] <https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2020/07/02/retiro-del-10-de-ahorros-previsionales-el-debate-por-los-derechos-de-los-afiliados-que-tensiona-a-las-afp-en-la-crisis.html>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021), "El FMI advierte que la retirada de fondos de pensiones en Chile y Perú rebajarán las tasas de reemplazo", *Pension Policy International*. Disponible [en línea] <https://www.pensionpolicyinternational.com/tag/tasa-de-reemplazo/>.
- Freixas, M. (2019), "La gente pide sus ahorros porque se les vendió que era de su propiedad: expertos analizan retiro de pensiones que estudia el TC", *El Desconcierto*, Santiago, 8 octubre. Disponible [en línea] <https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2019/10/08/la-gente-pide-sus-ahorros-porque-se-les-vendio-que-eran-de-su-propiedad-expertos-analizan-retiro-de-pensiones-que-estudia-el-tc.html>.
- Frente Amplio (2021), *Fundamento del Voto del Frente Amplio ante la CESS*, Montevideo, noviembre. Disponible [en línea] <https://cess.bub.uy/sites/default/files/2021-10/Documento%20de%20trabajo%20C%20insumo%20para%20el%20Informe%20de%20Recomendaciones.pdf>.
- Funes, K. (2021), "El Salvador: en ruta a otra reforma de pensiones sin completar la de 2017", *El Economista*, San Salvador, 27 septiembre. Disponible [en línea] <https://www.eleconomista.net/actualidad/El-Salvador-en-ruta-a-otra-reforma-de-pensiones-sin-completar-la-de-2017-20210927-0002.html>.
- Gazcón, F. (2021), "Proponen revisar la edad de retiro y agrupar sistemas públicos en México" (2021), *Pension Policy International*, 10 de agosto. Disponible [en línea] <https://www.pensionpolicyinternational.com/tag/edad-de-retiro/Mexico/>.
- Gil, L. y M. Delgado (2021), El sistema de pensiones salvadoreño y el impacto de COVID-19, *Aportes al debate sobre las políticas públicas*, San Salvador, Fundaungo, N° 9, noviembre.
- Gill, I., T. Packard y J. Yermo (2005), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gobierno de México (2020), "Anuncia reforma para fortalecer el sistema de pensiones", Ciudad México, 22 de julio.
- Grushka, C. (2016), "Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050", Universidad de Buenos Aires, Technical Report.
- Hidalgo, M. (2020), "Congreso aprueba ley sobre retiro del 25% de los fondos de las AFP con tope de \$12.900", *El Comercio*, 4 de marzo de 2020. Disponible [en línea] <https://elcomercio.pe/politica/congreso/congreso-aprueba-ley-sobre-el-retiro-del-25-de-los-fondos-de-las-afp-con-tope-de-s12900-noticia/>.
- Ibarra, L. (2021), "El Salvador: ya retiraron su adelanto de pensión 32,920 cotizantes", *El Economista*, 2 de agosto de 2021. Disponible [en línea] <https://www.eleconomista.net/economia/El-Salvador-ya-retiraron-su-adelanto-de-pension-32920-cotizantes-20210802-0001.html>.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2020), *Estadísticas*, La Paz.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo) (2019), *Panamá en Cifras, 2015-2019*, Ciudad de Panamá.

- La República (2021), "Proponen crear un sistema previsional mixto con un fondo semilla" Lima, 6 de octubre. Disponible [en línea] <https://larepublica.pe/economia/2021/10/06/proponen-crear-un-sistema-previsional-mixto-con-un-fondo-semilla/>.
- Ley N° 27.426 (2017), Reforma Previsional, Buenos Aires, 19 de diciembre.
- Ley N° 21.190 (2019), "Mejora y Establece Nuevos Beneficios en el Sistema de Pensiones Solidarias", Santiago, 9 de diciembre.
- Ley N° 9906, 2020, "Ley para resguardar el derecho de los trabajadores a retirar los recursos de la pensión complementaria No. 9906, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
- Ley N° 1392 (2021), Devolución Parcial o Total de Aportes, La Paz, 8 de septiembre.
- Lora, E. y L. G. Mejía (2020), "Reformas para una Colombia post-COVID-19", Bogotá, Fedesarrollo.
- Martínez, V. (2022), "Docentes piden reformas a la ley de pensiones", *Prensa Gráfica*, 4 enero de 2022. Disponible [en línea] <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Docentes-piden-reformas-a-Ley-de-Pensiones-20220103-0084.html>.
- Martínez, S., M. Pérez y L. Tejerina (2015), *Evaluación del Impacto de la Pensión Básica Universal, Programa Nuestros Mayores Derechos en El Salvador*, Washington, D.C., BID, Nota Técnica N° IDB-TN-883.
- Melinsky, E. (2018), "Informe Valuación Actuarial Decreto 787-2017", San Salvador, 16 de febrero.
- Melinsky, Pellegrini y Asoc. (2015), *Estudios Matemáticos Actuariales del Sistema Integral de Pensiones* [en Bolivia], Buenos Aires, 15 de junio.
- Mesa-Lago, C. (2021), *Comentarios y recomendaciones sobre pensiones para el Proyecto de Ley de Reforma de la Seguridad Social en la República Dominicana*, Santo Domingo, Friedrich Ebert Stiftung.
- _____(2020), *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020) promesas y realidades*, Ciudad México, Friedrich Ebert Stiftung.
- _____(2019), "Propuesta de Estudio para Reformar el Sistema de Pensiones en Panamá", Pittsburgh, inédito.
- _____(2018), "Reversing Pension Privatization in Bolivia", en *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*, I. Ortiz y otros, comps., Ginebra, OIT, Departamento de Protección Social, pág. 113-154.
- _____(ed./comp.)(2012), *Re-Reforms of Privatized Pensions Systems*, Munich, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht.
- _____(2008), *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Healthcare Reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Mesa-Lago, C. y F. Bertranou (2016), "Pensions Reforms in Chile and Social Security Principles, 1981-2015", *International Social Security Review*, 69: 1, pág. 25-45.
- Mesa-Lago, C. y A. Bonadona (2021), "Los principios de la seguridad social y las promesas incumplidas por la capitalización individual en América Latina: comentarios sobre el sistema boliviano", La Paz, Friedrich Ebert Stiftung, noviembre.
- Mesa-Lago, C. y M. E. Rivera (2020), "Sistema de pensiones en El Salvador: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 209 (LC/TS.2020/66), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2021), Secretaría del Programa 120 los 65, "Informe de Transparencia", Ciudad Panamá, abril.
- _____(2019), Panamá, página web, visitada 6 de marzo.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia (2021), "Gobierno cumple su promesa electoral y promulga la Ley de Devolución de Aportes efectuados a las AFP". Disponible [en línea] <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/gobierno-cumple-su-promesa-electoral-y-promulga-la-ley-de-devolucion-de-aportes-efectuados-a-las-afp.html>.
- Ministerio de Hacienda de Chile (2020), "Informe financiero sustitutivo: indicación al Proyecto de Ley que mejora el sistema de pensiones solidarias y de capitalización individual...", Boletín N° 12.212-13.
- Murro, E. (2021), información proporcionada al autor, Montevideo, 9 de diciembre.
- Observatorio de Desarrollo Social (2017), "Adultos Mayores. Síntesis de resultados. CASEN 2017", Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social. Disponible [en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_Adulto_Mayores_casen_2017.pdf.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) (2021), *Pensions at a Glance 2021: OCDE and G20 Indicators*, París.

- _____ (2020a), *Retirement savings in the time of COVID-19*, París, 22 de junio.
- _____ (2020b), *Pensions Outlook 2020*, París.
- _____ (2020c), *The impact of the Covid-19 pandemic on mortality and life expectancy*, París, 9 de noviembre.
- _____ (2019), *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Pensiones: Perú*, París, septiembre.
- _____ (2013), *Pensions at a Glance 2013*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021a), *World Social Protection Database. Disponible* [en línea] <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32>. Visitado en noviembre.
- _____ (2021b), "Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia", octubre.
- _____ (2020), *Social Protection Responses to the Covid 19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, Ginebra, mayo.
- _____ (2003), *Valoración financiera y actuarial de la Caja de Seguro Social*, San José, ILO/Panamá/R2.
- OIT-Fundaungo (2020), *Reforma del sistema de pensiones en El Salvador en el contexto de los convenios internacionales de seguridad social y de las buenas prácticas internacionales*, Ginebra.
- ONP (Oficina de Normalización Previsional) (2020-2021), Centro de Documentos, Lima, visitado en noviembre.
- Orellana, J. (2021), "Sembrar sin futuro: La baja rentabilidad del sistema de pensiones", *El Nacional*, San Salvador, 28 de junio.
- Ortiz, I. y otros (2018), *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*. Ginebra, OIT.
- Pension Policy International (2021a), "Panamá: Conato presentará reformas para la CSS" (2021), *Pension Policy International*, 1 de septiembre. Disponible [en línea] <https://www.pensionpolicyinternational.com/panam/>.
- _____ (2021b), "Chile: traspasos entre fondos de AFP cae casi 20% en julio", *Pension Policy International*, 14 de septiembre. Disponible [en línea] <https://www.pensionpolicyinternational.com/tag/traspasos>.
- _____ (2021c), "Chile. Gobierno firma ley corta de pensiones", *Pension Policy International*, 22 de septiembre. Disponible [en línea] <https://pensionpolicyinternational.com/tag/americ-latina/chile>.
- Pérez-Montás, H. (2020), Información sobre la República Dominicana, Santo Domingo, 5 de octubre.
- Pérez Pacheco, F. A. (2021), "Reforma al sistema de pensiones: Impacto presupuestario", Ciudad México, CIEP. Disponible [en línea] <https://ciep.mx/author/alberto/>.
- Pichardo, A., J. Guerrero y C. Mesa-Lago (2020), *Suficiencia y sostenibilidad de las pensiones en la República Dominicana*, Santo Domingo: OSES-INTEC.
- Piñera, J. (1991), *El cascabel al gato: la batalla por la reforma previsional*, Santiago, Zig-Zag.
- Presidencia de la República (2020), Decreto que reforma el sistema de ahorro para el retiro, Ciudad México, 9 de diciembre.
- Proyecto de Ley (2021), N° 118/2021-CR "Crea un nuevo sistema de financiamiento y aseguramiento previsional mixto para todos los peruanos", septiembre. Disponible [en línea] <https://wbserver.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/118>.
- Puyol, R. (2017), "Tendencias demográficas hacen inviables a los sistemas de reparto", *FIAP Notas de Pensiones*, N° 21, diciembre, pág. 1-8.
- Ramírez Grajeda, M. (2021), "Las pensiones en México: crónica de una crisis anunciada" (2021), *El Economista*, 24 de mayo. Disponible [en línea] <https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Las-pensiones-en-Mexico-Cronica-de-una-tesis-anunciada-20210521-0088.html>.
- Rivera, M. E. (2021, 2022), Información proporcionada al autor, San Salvador, 5 de noviembre y 11 de enero.
- Robles F., C. y C. Rossel (2021), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rofman, R. (2021), *Los regímenes previsionales de excepción en Argentina*, Buenos Aires, CIPPEC Documento de Políticas Públicas # 230, mayo.
- Sánchez, C. (2019), "Conoce la crisis de la CSS", *Mi Diario*, Ciudad Panamá, 18 de abril.
- Secretaría de Bienestar (2022), "Informe de labores 2020-2021, 1 de septiembre de 2021", Secretaría de Bienestar, México, [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/668050/BIENESTAR_3erInformeDeLabores.pdf.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SHCP (2020), "Comunicado N° 061, Gobierno anuncia reforma al sistema de pensiones", Ciudad México, 22 de julio.
- Social Security Administration-SSA (2021), *International Update*, 30 de septiembre y octubre.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP-SBSA (2021), "Informe Conjunto N° 00012-2021-SBS", 12 de abril. [en línea] https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/opinion_proy_leg/2021/INFORME-CONJUNTO0012-2021-SBS.pdf.
- _____(2020), *Memoria Anual 2020*, Lima.
- Superintendencia de Pensiones (2021a), Santiago, 22 de noviembre. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-14807>.
- _____(2021b), "Rentabilidad de los fondos de pensiones durante la pandemia 2020-2021", Santiago 17 de agosto. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-14682.html>.
- _____(2021c), Ficha Estadística Previsional N°99, Santiago febrero de 2021.
- Superintendencia del Sistema Financiero—SSF (2019, 2020a), "Sistema de Pensiones", *Panorama Financiero*, San Salvador, N° 18, diciembre 2019 y N° 20, diciembre de 2020.
- _____(2020b, 2021), *Resumen Estadístico Previsional*, San Salvador, junio y diciembre.
- Superintendencia Financiera de Colombia-SFC (2020, 2021), *Fondo de Pensiones Obligatorias*, Bogotá.
- Swedish Pension Agency, (2021), *Orange Report 2020: Annual Report of the Swedish Pension System*, Swedish Pension Agency, Stockholm noviembre.
- TIAA-CREF (2021), *Collegue Retirement Equities Fund*, Supplement 3, 28 de diciembre.
- United States Social Security Administration/International Social Security Association-US-SSA/ISSA (2020), *Social Security Programs Throughout the World*, Washington D.C.
- Valero, D. (2020), entrevista en *Diario Libre*, 15 de julio e información sobre la República Dominicana, 2 de octubre.
- L. Villar y D. Forero (2018), "Elementos para una Propuesta de Reforma al Sistema de Protección Económica para la Vejez en Colombia", *Cuadernos de Fedesarrollo*, N° 53, marzo, pp. 1-18.
- Zaragoza, Y. (2021), "México: urge topar pensiones de la élite para despresurizar el sistema, dice centro de investigación", *El Financiero*, 9 de agosto, 2021. [en línea] <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2021/08/09/urge-topar-pensiones-de-elite-para-despresurizar-sistema-dice-centro-de-investigacion/>.

Anexo

Cuadro A1
Cobertura de pensiones de la población económicamente activa (PEA) y de la Población de 65 años y más
en nueve sistemas con capitalización individual, alrededor de 2019 y en 2020

Cobertura (en porcentajes)	Bolivia (Estado Plurinacional de)		Chile		Colombia		Costa Rica		El Salvador		México		Perú		República Dominicana		Uruguay	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
General																		
Contribuyentes/PEA ^a	s/í	s/í	62,9	66,2	34,1	27,9	64,6	63,5	28,3	27,9	31,0	30,3	20,1	17,1	s/í	s/í	68,8	70,1
Pensionados/65 y más	97,6	97,9	87,0	85,2	54,6	50,1	67,7	69,0	19,5	16,0	69,6	73,0	47,2	45,9	15,9	20,0	87,9	88,2
Género	Contribuyentes/PEA																	
Hombre	s/í	s/í	64,5	67,1	34,5	28,0	67,6	66,1	30,2	30,4	32,3	30,9	22,8	18,4	s/í	s/í	68,9	69,7
Mujer	s/í	s/í	60,8	65,2	33,5	27,8	60,3	59,4	25,6	24,2	29,2	29,4	17,1	15,5	s/í	s/í	68,7	70,6
Género	Pensionados/65 y más																	
Hombre	97,1	97,1	86,7	83,8	58,4	53,7	75,9	77,8	24,7	22,2	73,5	76,1	50,9	49,6	16,4	25,1	89,5	89,9
Mujer	98,0	98,7	87,2	86,1	51,5	47,3	60,9	62,0	15,6	11,3	66,2	70,5	43,9	42,4	15,5	15,9	86,9	87,1
Área de residencia	Contribuyentes/PEA																	
Urbano	s/í	s/í	64,0	67,2	39,3	31,5	66,7	65,4	35,2	34,3	36,8	35,7	24,8	21,6	s/í	s/í	68,7	70,0
Rural	s/í	s/í	53,4	57,8	14,0	14,1	58,2	57,8	15,5	16,2	12,5	12,3	4,2	3,4	s/í	s/í	70,1	71,2
Área de residencia	Pensionados/65 y más																	
Urbano	98,0	97,4	86,5	84,9	53,5	46,7	69,2	70,7	26,8	21,5	69,8	72,9	43,1	42,5	17,7	22,7	88,0	88,2
Rural	97,0	98,5	89,7	87,2	58,6	63,1	62,9	63,7	5,9	6,1	68,8	73,3	59,5	58,3	9,2	9,4	87,0	88,8
Quintil de ingresos	Contribuyentes/PEA																	
Quintil I	s/í	s/í	40,6	46,7	3,7	3,2	32,0	32,5	4,0	4,0	6,3	6,6	1,4	0,4	s/í	s/í	33,4	34,2
Quintil II	s/í	s/í	56,0	57,3	15,0	9,0	53,0	51,6	13,8	14,2	18,8	16,9	7,6	3,7	s/í	s/í	55,4	57,5
Quintil III	s/í	s/í	62,2	63,5	27,5	21,5	61,3	60,7	23,5	24,8	28,1	27,6	16,1	10,5	s/í	s/í	69,9	71,8
Quintil IV	s/í	s/í	68,0	70,8	42,4	34,3	72,0	70,8	32,6	31,9	38,0	37,9	26,0	18,9	s/í	s/í	80,6	82,8
Quintil V	s/í	s/í	74,4	80,1	61,7	54,1	83,9	83,3	50,8	48,7	51,4	52	40,6	39,6	s/í	s/í	90,1	90,6

Cobertura (en porcentajes)	Bolivia (Estado Plurinacional de)		Chile		Colombia		Costa Rica		El Salvador		México		Perú		República Dominicana		Uruguay	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Quintil de ingresos	Pensionados/65 y más																	
Quintil I	97,1	99,4	80,6	61,4	55,9	30,0	49,9	51,5	4,1	2,1	64,3	58,4	51,3	30,1	6,3	7,8	75,8	73,2
Quintil II	99,0	96,8	88,5	85,0	55,0	47,1	67,7	66,2	5,8	5,9	65,6	69,7	48,5	47,2	7,9	9,8	84,3	85,7
Quintil III	99,5	99,4	90,8	90,4	49,1	42,3	68,9	68,9	10,9	10,3	70,8	72,9	41,9	44,7	9,2	9,6	89,9	88,9
Quintil IV	98,3	98,9	88,3	90,1	47,0	45,5	65,4	68,8	16,8	16,1	71,6	75,7	41,3	43,9	14,6	19,1	89,3	89,5
Quintil V	95,8	96,1	82,9	82,2	61,9	65,7	76,7	77,0	43,2	34,7	72,7	78,2	51,8	52,4	29,6	33,9	88,8	90,1
Escolaridad	Contribuyentes/PEA																	
Primaria incompleta	...	...	43,4	48,5	8,9	3,9	40,7	45,4	6,8	6,7	6,6	5,9	2,7	2,6	s/i	s/i	34,3	44,4
Secundaria incompleta	...	...	50,7	52,4	17,5	14,7	55,6	55,1	22,5	22,2	23,3	22	6,2	4,9	s/i	s/i	61,1	62,2
Secundaria completa	...	...	64,6	64,7	36,2	31,9	67,2	61,5	43,4	42,2	41,2	38,5	18,2	14,3	s/i	s/i	78,1	80,1
Terciaria incompleta	...	...	68,2	69,6	51,7	47,4	77,9	74,1	60,2	57,3	45,2	42,9	22,8	17,5	s/i	s/i	83,6	80,2
Universitaria completa	...	...	76,3	79,6	70,1	66,6	88,0	87,7	68,0	66,4	59,0	57,0	47,2	43,2	s/i	s/i	93,1	93,3
Escolaridad	Pensionados/65 y más																	
Primaria incompleta	98,6	98,8	91,8	90,1	54,9	48,1	65,7	66,7	8,3	8,0	69,8	74,7	46,0	46,8	11,5	11,8	92,0	92,4
Secundaria incompleta	94,0	97,1	87,2	86,7	47,7	46,0	63,5	64,6	29,7	21,2	67,7	70,1	35,4	29,6	17,2	26,8	86,9	87,4
Secundaria completa	99,4	99,5	81,8	79,5	54,4	50,8	64,1	70,6	59,2	52,7	70,2	74,5	42,5	38,6	28,5	40,8	80,1	80,5
Terciaria incompleta	98,3	98,7	79,7	81,1	68,8	66,9	77,6	77,5	63,1	71,1	71,5	77,4	35,8	42,8	19,0	19,4	85,0	84,1
Universitaria completa	94,4	93,1	80,4	76,8	77,3	74,3	90,5	91,2	70,6	64,6	75,1	72,8	66,5	60,5	34,1	45,0	91,7	91,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a No se incluye información donde al momento de realizar el estudio no se disponía de la variable de cotización en las encuestas procesadas. Ello se indica con la abreviación s/i (sin información).



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

242. Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política, Carmelo Mesa-Lago (LC/TS.2022/99), 2022.
241. Jóvenes y familias: políticas para apoyar trayectorias de inclusión, Laís Abramo, Daniela Trucco, Heidi Ullmann, Andrés Espejo (LC/TS.2021/138) Santiago, 2021.
240. Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina, Laís Abramo, (LC/TS.2021/137), 2021.
239. Ciudadanía digital en América Latina: revisión conceptual de iniciativas, Magdalena Claro y otros (LC/TS.2021/125), 2021.
238. América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social, Fernando Filguera, Luis Miguel Galindo, Cecilia Giambruno y Merike Blofield, (LC/TS.2020/149), 2020.
237. COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana, Sergio Meresman y Heidi Ullmann, (LC/TS.2020/122), 2020.
236. La matriz de la desigualdad social en Panamá, Simone Cecchini, Raúl Holz y Alexis Rodríguez, (LC/TS.2020/121), 2020.
235. Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries, Merike Blofield, Cecilia Giambruno and Fernando Filgueira, (LC/TS.2020/112), 2020.
234. Intervenciones socio-sanitarias y uso de las tecnologías de la industria 4.0 para enfrentar la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe, Sebastián Moller (LC/TS.2020/87), 2020.
233. Revolución tecnológica e inclusión social. Reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina, Rodrigo Martínez, Amalia Palma y Adriana Velásquez (LC/TS.2020/88), 2020.

POLÍTICAS SOCIALES

Números publicados:

- 242 Pensiones de capitalización individual en América Latina
Efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política
Carmelo Mesa-Lago
- 241 Jóvenes y familias
Políticas para apoyar trayectorias de inclusión
Laís Abramo, Daniela Trucco, Heidi Ullmann y Andrés Espejo
- 240 Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina
Laís Abramo
- 239 Ciudadanía digital en América Latina
Revisión conceptual de iniciativas
Magdalena Claro, Luis Enrique Santana, Amaranta Alfaro y Rosenberg Franco