ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

Retos de la Sostenibilidad de las Pensiones de Seguridad Social Latinoamericanas en el Resto del Siglo XXI

Sustainability challenges of Social Security pensions in Latin America in the rest of the 21th century

Carmelo Mesa-Lago *Catedrático Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos Universidad de Pittsburgh*
https://orcid.org/0000-0002-7676-6016

Cita Sugerida: MESA-LAGO, C.: «Retos de la Sostenibilidad de las Pensiones de Seguridad Social Latinoamericanas en el Resto del Siglo XXI». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Extraordinaria nº 7 (2024): 15-50.

Resumen

Este artículo define las pensiones "públicas" y "privadas" y traza su evolución en los últimos 100 años. Describe las reformas estructurales ("privatización") entre 1980 y 2008 y sus tres diversos tipos, así como su reversión ("re-reformas) a partir de 2008, la situación actual en los 20 países y las tendencias. Contrasta brevemente las promesas de la privatización respecto a los seis principios primordiales de la seguridad social de la OIT frente a la realidad demostrada por la evidencia contraria. Resalta la importancia del sexto principio de sostenibilidad financiera-actuarial que sustenta los otros seis. Identifica los factores clave que inciden en la sostenibilidad de los sistemas públicos (dando cinco ejemplos) así como en el componente público de los privados (ofreciendo cuatro ejemplos). Refuta el argumento de que las pensiones privadas no confrontan problemas de sostenibilidad. Compara de forma sistemática el desempeño en indicadores de sostenibilidad en los 20 países. Deriva conclusiones del análisis central del artículo.

Palabras clave

Pensiones públicas y privadas; Latinoamérica; sostenibilidad financiera-actuarial

Abstract

This article defines "public" and "private" pensions and traces their evolution over the last 100 years. It describes the structural reforms ("privatization") between 1980 and 2008 and their three different types, as well as their reversal ("re-reforms") from 2008 onwards, the current situation in the 20 countries and trends. It contrasts the promises of privatization concerning the ILO's six fundamental principles of social security against the reality demonstrated by contrary evidence. It highlights the importance of the sixth principle of financial-actuarial sustainability that underpins the other four. It identifies the key factors that affect the sustainability of public systems (giving five examples) as well as the public component of private systems (offering four examples). It refutes the argument that private pensions do not face sustainability problems. It systematically compares performance on sustainability indicators across the 20 countries. And it extracts conclusions from the central analysis of the article.

Keywords

Public and private pensions; Latin America; financial-actuarial sustainability

1. INTRODUCCIÓN

En América Latina en 2024 existe una división en los sistemas de pensiones entre "públicos" y "privados."[1] En diez países, la mitad de la región, hay sistemas públicos: Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Estos sistemas generalmente se caracterizan por: prestación definida (establecida por la ley), contribución indefinida (porque a medida que la población envejece y el sistema madura, hay que incrementar la contribución), reparto o capitalización parcial colectiva (CPC: reserva parcial), y administración por entidades autónomas

[1] Estos términos se utilizan para simplificar el análisis, pero en la práctica son más complejos, especialmente los "privados."

o por el Estado. En algunos, la reserva colectiva se ha erosionado o agotado y en tres no existe dicha reserva.

En la otra mitad de la región hay diez sistemas privados: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Estos sistemas se caracterizan generalmente por contribución definida (porque teóricamente es fija y no hay que aumentarla, aunque en la práctica no ocurre así), prestación indefinida (o incierta porque se basa en lo acumulado en las cuentas individuales y en su rentabilidad variable), capitalización plena individual ("fully funded"), y administración por entidades privadas con fines de lucro (AFPs y otros nombres). No obstante, los diez sistemas exhiben grados diversos de privatización y todos, menos uno, tienen un sistema, pilar o componente público ("solidario"), por lo que no son totalmente privados.

He descrito ambos sistemas y evaluado su desempeño en los 20 países asentándome en seis principios de seguridad social desarrollados por la OIT en los últimos 105 años: unidad e igualdad de trato; universalidad en la cobertura; suficiencia de las prestaciones; solidaridad social y equidad de género; eficiencia administrativa y administración tripartita; y sostenibilidad financiera y actuarial (Mesa-Lago, 2020, 2022b, en preparación). Los seis principios están interrelacionados y son importantes, pero el de sostenibilidad es crucial, porque si este no existe o se ha erosionado substancialmente, los otros cuatro principios no pueden sostenerse y por ello este artículo se concentra en el mismo.

1.1. Evolución de la naturaleza de los sistemas de pensiones latinoamericanas

La historia de la evolución en la naturaleza de los sistemas de pensiones latinoamericanas se resume como sigue. Desde 1924, cuando se creó el primer sistema (público) de pensiones en Chile, hasta 1980 se establecieron sistemas públicos en los 20 países de la región. Por la fecha de incepción del sistema, he clasificado a dichos países en tres grupos sucesivos: a) Pioneros que comprendió a Chile (1924), Uruguay, Cuba y Brasil (1930s) y Argentina (1940s) que eran los países más socialmente desarrollados; b) Intermedios incluyendo (por orden) a Costa Rica, Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela que lograron su cobertura en los años 40s y 50s; y c) Tardíos que fueron los países menos desarrollados y los últimos en establecer sus programas como Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití fundados en las décadas de los 60s y los 70s (Mesa-Lago, 1985). Cada uno de los tres grupos compartía características similares, así los pioneros tenían la cobertura mayor y las mejores prestaciones, pero eran los más envejecidos, a más de que el programa de pensiones era ya maduro o estaba cerca de serlo y su costo respecto al PIB era el más alto, por lo que enfrentaban problemas de financiamiento y algunos de ellos desequilibrio actuarial. Por el contrario, los países tardíos tenían la cobertura menor y las prestaciones más bajas, pero eran los países más jóvenes, por lo cual el programa de pensiones distaba mucho de ser maduro y su costo respecto al PIB era el menor, de ahí que a mediano plazo gozaban de mayor estabilidad financiera y actuarial. Los países intermedios se colocaban entre los otros dos. Con el paso del tiempo han ocurrido cambios importantes en el ordenamiento de los tres grupos como se explicará después.

Entre 1981 y 2008, once países latinoamericanos la mayoría con patrocino del Banco Mundial (BM), implementaron reformas estructurales que transformaron la naturaleza de los sistemas públicos, cerrándolos por completo o reduciéndolos substancialmente. Por otra parte, reformas paramétricas han mantenido el sistema público, pero con cambios para hacerlo más sostenible financiera y actuarialmente, por ejemplo, aumentando la edad de retiro, cambiando la fórmula de cálculo de la pensión, ajustando las prestaciones o una combinación de esas medidas. Las reformas estructurales reemplazaron total o parcialmente los sistemas públicos por sistemas "privados" que son obligatorios

(aunque pueden tener un pilar o componente público), estos no fueron iguales porque adoptaron tres modelos (Cuadro 1):

a) Substitutivo, que cerró el sistema público y lo reemplazó por completo por el privado (Chile, Bolivia, México, El Salvador y República Dominicana), con las características ya explicadas de esos sistemas.

b) Mixto, que mantuvo el sistema público como un pilar y agregó el privado como un segundo pilar (Argentina, Costa Rica, Uruguay y Panamá). El pilar privado tiene las mismas características ya explicadas del sistema privado (con algunas excepciones), mientras que el pilar público tiene las características de los sistemas públicos. En este modelo, el pilar público usualmente sufraga la pensión principal mientras que el pilar privado paga una pensión complementaria basada en lo acumulado en las cuentas individuales.

c) Paralelo que conservó el sistema público y agregó el sistema privado, los dos compitiendo entre sí, aunque con restricciones (Colombia y Perú). Ambos sistemas tienen las características ya explicadas. A mi mejor saber y entender, este modelo solo existe en el mundo en estos dos países (para detalles de los países y fuentes véanse Mesa-Lago, 2020; Arenas de Mesa y Robles, 2024, y serie de la CEPAL)

Otros cuatro países promulgaron leyes de privatización con cuentas obligatorias: Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela. La primera y la tercera fueron declaradas inconstitucionales y no se implementaron; y la cuarta fue abrogada por la Constitución promulgada bajo la revolución bolivariana que ratificó el sistema público en vigor hasta hoy. En Honduras se estableció un régimen mixto con cuentas individuales que fue más tarde declarado inconstitucional (Ortiz, Durán, Urban y Wodsak, 2018; OIT, 2022b). Desde 2008 hasta el presente no se ha implantado otra reforma estructural con cuentas individuales obligatorias en la región (Cuadro 1).

Cuadro 1. Reformas Estructurales (Privatización) y Re-reformas o Reformas Paramétricas en los Sistemas Privados de Pensiones, 1981-2024

Países	Año de implementación[a]	Reformas estructurales (modelo)	Reversión de la privatización	
			Año de implementación	Cambio: re-reforma (RR) o reforma paramétrica (RP)
Chile	1981	Substitutivo	2008	RR: Cambia de substitutivo a mixto
Perú	1993	Paralelo		No ha habido, proyecto ley cambia a mixto
Argentina	1994	Mixto	2010	RR: Cambia de mixto a público
Colombia	1994	Paralelo	2024	RR: Cambia de paralelo a mixto
Uruguay	1996	Mixto	2023	RP: No cambio, continúa mixto
Bolivia	1997	Substitutivo	2010	RR: Cambia de substitutivo a mixto
México	1997	Substitutivo	2019-20	RR: Cambia de substitutivo a mixto
El Salvador	1998	Substitutivo	2017	RR: Cambia de substitutivo a mixto
Costa Rica	2001	Mixto	2023	RP: No cambio, continua mixto
R. Dominicana	2003	Substitutivo	[c]	No ha habido, reforma en estudio
Panamá	2008	Mixto[b]		No ha habido, sigue mixto

[a] En Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela se dictaron reformas estructurales que luego fueron declaradas inconstitucionales o anuladas. [b] Hay dos subsistemas: el antiguo sistema de BD que se cerró a nuevos afiliados y el nuevo subsistema mixto compuesto de un pilar de BD y otro de CD. [c] La Superintendencia y algunos expertos argumentan que hay un sistema mixto, ver más adelante.

Fuente: Mesa-Lago, en preparación.

A partir de 2008 comenzó un proceso, que aún continua, de reversión de la privatización de pensiones en América Latina, mediante lo que he llamado "re-reformas" que han retornado el sistema privado por completo al sistema público o, con más frecuencia, transformado el sistema substitutivo en mixto (Cuadro 1). La re-reforma más radical fue la de Argentina (2008) porque cerró las cuentas individuales, liquidó a las AFP y pasó a todos sus asegurados a lo que era el pilar público de reparto, por lo que este se transformó en un sistema público general; el Estado se convirtió en el administrador del sistema a través del ANSES. En Bolivia (2010), la re-reforma transformó el sistema substitutivo en tres regímenes: contributivo con cuentas individuales, semi-contributivo con un subsidio estatal solidario para mejorar las pensiones, y no contributivo de carácter universal ("Renta Dignidad" que ya existía antes, pero fue ampliado); en 2023 una Gestora Pública se hizo cargo de

las cuentas individuales que gestionaban las AFP por lo cual estas ya no existen; por todo ello esta es la segunda re-reforma más profunda y convirtió el sistema en mixto. En México (2019-2020) la re-reforma estableció el derecho a la pensión no contributiva a todos los que cumplan 65 años, por lo cual es universal como en Bolivia y se administra por el Estado; aunque se considera ahora un sistema mixto, no es igual a los de Costa Rica, Panamá y Uruguay, porque estrictamente no hay dos pilares sino un componente público y otro privado basado en las cuentas individuales. La re-reforma en Chile (2008) mantuvo el sistema de cuentas individuales, pero le infundió solidaridad a través de un componente público solidario financiado por el Estado que incluye una pensión no contributiva focalizada en los pobres y un aporte solidario estatal para mejorar las pensiones más bajas; este sistema ha sido llamado "cuasi-mixto." El Salvador hizo una re-reforma (2017) que estableció una pensión no contributiva focalizada en los pobres y agregó un componente público de reparto a través de tres nuevas prestaciones para ayudar a los asegurados que no tienen derecho a una pensión regular por no alcanzar los años de cotización requeridos; estas prestaciones se financian a través de una Cuenta de Garantía Solidaria que es pública y de reparto, por lo que convirtió el sistema en mixto; no obstante, el objetivo principal de esta re-reforma fue reducir la carga fiscal. Costa Rica y Uruguay llevaron a cabo reformas paramétricas en 2023 que reforzaron el sistema mixto. Colombia aprobó la re-reforma de su sistema paralelo en junio de 2024 y entrará en vigor en julio de 2025, unifica e integra los dos sistemas anteriores en uno solo con cuatro pilares, por lo que se convierte en mixto: a) pilar solidario que otorga una transferencia monetaria con recursos fiscales a adultos mayores que no lograron cotizar y están en situación de pobreza; b) pilar semi-contributivo para los trabajadores informales que han hecho algunas contribuciones pero no reúnen los requisitos para acceder a la pensión contributiva, se les otorga una renta vitalicia que se basa en la suma que han ahorrado más un subsidio estatal de 20% para los hombres y 30% para las mujeres; c) pilar contributivo cubre a los trabajadores dependientes formales que han contribuido de forma estable; sus aportes sobre ingresos de hasta 2,3 salarios mínimos irán a sistema público existente (Colpensiones o RPM) y lo que exceda se destinará al fondo privado que elijan; al retirarse recibirán la pensión del sistema público con un subsidio estatal por el primer tramo, más otras bajo las normas del sistema privado de cuentas individuales. d) pilar voluntario, los que tengan capacidad de pago podrán hacer un aporte adicional que irá a su cuenta individual e incrementará su pensión (Lora, 2024, basado en la Ley de re-reforma, 2024). 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. Los restantes cuatro sistemas privados no han llevado a cabo re-reformas aunque todos están estudiándola: Perú continúa con su sistema paralelo aunque algunos proyectos aún no aprobados están considerando un sistema mixto. Panamá está estudiando una reforma paramétrica para fortalecer el pilar público de su sistema mixto. El Congreso del Perú está considerando un proyecto de ley que cambia el sistema paralelo en mixto. Por último, la República Dominicana es el único país que continúa con un sistema privado puro (substitutivo); no hay un pilar o componente público porque se ha incumplido con la norma de la reforma estructural que ordenaba crear un programa semi-contributivo y otro no contributivo.[2] Varias veces se ha anunciado una reforma, pero no ha sido iniciada hasta el presente.

[2] La Superintendencia de Pensiones considera mixto al sistema dominicano porque incluye varios regímenes separados de pensiones de reparto y un "fondo solidario." Las pensiones solidarias no contributivas (como parte del régimen subsidiado introducido en la ley re-reforma estructural de 2001 pero no implementada), fueron reguladas en 2013 y comenzó un plan piloto en 2019, pero un estimado de la cobertura en 2023 de las personas de 60 años y más es sólo de 2,8% y las prestaciones "se encuentran en proceso de consolidación." Estos autores agregan que la República Dominicana tiene un sistema mixto debido al Fondo de Solidaridad Social de reparto que aporta la suma necesaria para completar la pensión mínima a trabajadores de menores ingresos que hayan cotizado 300 meses y su cuenta individual es insuficiente para financiar la pensión mínima (Delgado, Figueroa y Vila (2024). Por su parte, Arenas de Mesa y Robles (2024), consideran que este país tiene pensiones no contributivas. De aceptar estos argumentos, no quedaría sistema substitutivo puro en la región.

Se concluye que las ocho re-reformas y reformas paramétricas implementadas han resultado en un cambio del sistema substitutivo o paralelo a uno mixto en cinco países y han mantenido este sistema en tres países (por lo que es el modelo predominante hoy), mientras que otro pasó del sistema substitutivo a uno totalmente público, y otro mantiene un sistema paralelo. Un análisis detallado de todas las re-reformas (salvo la de Colombia que se aprobó en 2024) y las reformas paramétricas demuestra que su impacto en cada uno de los principios de seguridad social ha tenido resultados beneficiosos en la gran mayoría de los principios, aunque tres países enfrentan posibles problemas de sostenibilidad financiera. Además de detectar una tendencia general hacia el sistema mixto, se constata un incremento del papel del Estado en el sistema de pensiones, por lo que se ha reforzado el sistema público de pensiones (Mesa-Lago, 2022b).

Por otra parte, reformas paramétricas de los sistemas públicos se han llevado a cabo en los siguientes países: Argentina en 2028 en la fórmula de cálculo de las pensiones; Brasil en 1998 en el régimen general de trabajadores privados (RGPS), en 2003 en el régimen general de funcionarios públicos (RPPS) y en 2019 en ambos; Cuba en 2008 en el sistema general de pensiones y en 2024 en el cálculo de las pensiones más altas; Guatemala en 2011 aumentando los años de edad y de cotización; y Nicaragua en 2019 en todo el sistema (FIAP, 2024a, 2024b).

Con el paso del tiempo, ha habido cambios en la naturaleza de los sistemas de pensiones. De igual manera, el ordenamiento de los países en los tres grupos se ha alterado, por ejemplo, Costa Rica ascendió del grupo intermedio por la fecha de incepción, al grupo pionero debido a la intervención del Estado y una Constitución que rápidamente expandieron la cobertura y las prestaciones, pero aumentó su gasto respecto al PIB y comenzó a tener algunos problemas de financiamiento. En varios ordenamientos Panamá se coloca entre los países pioneros y la República Dominicana ha ascendido de tardío a intermedio. Por el contrario, Cuba ha descendido en varios indicadores debido a dos severas crisis económicas, por ejemplo, en la suficiencia, la hiperinflación y la falta de ajuste de las pensiones han provocado una caída de su poder adquisitivo a la mitad, y las crisis económicas han agravado la insostenibilidad financiera-actuarial.

Respecto a la naturaleza del sistema de pensiones, el Cuadro 2 presenta una tipología en 2024 que ordena a los 20 países por dos polos: el sistema substitutivo puro de la República Dominicana (que también es considerado mixto) y el sistema de reparto puro, totalmente estatal, sin reserva de Cuba; los otros 18 países se colocan entre los dos polos.

Cuadro 2. Tipología Actual de las Pensiones entre dos Polos en los Sistemas Privados y Públicos, 2024

Ordenamiento por dos Polos: Privado Total y Público Total
Privado (con capitalización individual: CI)
Substitutivo Puro
República Dominicana[a]
Mixto (Pilar de CI y Pilar Público con reserva)
Bolivia, Chile,[b] Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá[c]
Pilar público sin reserva
Uruguay
Paralelo (Sistemas Privado y Público compiten entre si)
Perú[c]
Público
Con capitalización parcial colectiva (hay reservas)
Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay
Reparto puro (sin reservas)
Argentina y Brasil
Reparto puro totalmente administrado por el Estado sin separación de fondos[d]
Cuba
Situación desconocida[e]
Haití y Venezuela

[a] Ver nota de pie 3. [b] Calificado como "cuasi-mixto"; reforma en estudio. [c] Reforma paramétrica o re-reforma en estudio. [d] El Estado recibe las contribuciones y paga las pensiones, financiando el déficit resultante, no hay siquiera una reserva de contingencia [e] No se tiene información sobre si existe reserva.

Fuente: Elaboración propia basada en el texto.

1.1.1. Resumen de la comparación de las características sociales de los sistemas públicos y privados

En trabajos anteriores (Mesa-Lago, 2020, 2022b) he contrastado las promesas de los sistemas privados respecto a los principios de la seguridad social, con la realidad validada por series estadísticas de los diez sistemas privados, probando que dichas promesas, salvo una, no se han cumplido. En mi monografía en proceso (Mesa-Lago, en preparación) hago comparaciones sistemáticas de dichos principios entre los 10 sistemas de pensiones públicos y los 10 privados, con los resultados (aun preliminares) que se resumen a continuación.

Unidad e igualdad de trato: Basado en el número de programas de pensiones (entre "casi unificados" y "muy segmentados," se encontró que los sistemas públicos son algo más segmentados que los privados.

Cobertura de la PEA y de la población adulta mayor: No se encontró diferencia entre ambos sistemas en este principio. La mayor causa común es el grado de informalidad de la fuerza laboral (a menor la informalidad mayor la cobertura de la PEA y viceversa). La promesa de los reformadores estructurales que la privatización expandiría la cobertura no se cumplió (creció poco en los países más desarrollados y se estancó en los países menos desarrollados y con mayor informalidad). Debido a

ello se instauraron programas de pensiones no contributivas focalizados en los más pobres, los cuales se extendieron por toda la región y más tarde se convirtieron en universales en un par de países, Tampoco se encontró diferencia alguna respecto a esta cobertura entre los dos tipos de sistemas.

Suficiencia de las prestaciones: Las tasas de reemplazo (TR) estimadas para la región por el BID y la OCDE demuestran que son más altas en los sistemas públicos que en los privados. Respecto a las condiciones de adquisición de derechos (edades de retiro, años de contribución y ajuste de la pensión) no se encontró diferencia entre ambos sistemas.

Solidaridad social e igualdad de género. Se aporta abundante evidencia que la solidaridad social es más fuerte en los sistemas públicos que en los privados, porque en los últimos la propiedad de las cuentas individuales impide cualquier transferencia entre generaciones, grupos de ingreso y género. Por la misma razón, los sistemas privados acentúan la desigualdad de género especialmente por las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, un par de países las han eliminado y reemplazado por tablas unisexo.

Administración con costos razonables y participación tripartita: La promesa de que los sistemas privados reducirían los costos administrativos no se cumplió: la competencia no funciona en la mayoría de los mismos, las comisiones de las AFP toman un alto porcentaje del depósito en las cuentas, las utilidades son jugosas y se mantienen incluso durante recesiones, y los gastos de publicidad y mercadeo son altos. Teóricamente, los gastos administrativos en los sistemas públicos deben ser más bajos, puesto que no tienen ganancias ni gastan en publicidad y mercadeo; sin embargo, fue imposible comparar ambos costos porque los métodos de cálculo son diferentes. En los sistemas públicos existe la participación tripartita (trabajadores, empleadores y Estado) en la administración de las pensiones, lo cual no ocurre en los sistemas privados.

Como ya he dicho antes, la sostenibilidad financiera-actuarial es esencial para mantener los otros cinco principios, y a ello dedicamos el resto de esta ponencia.

2. SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES PÚBLICOS Y PRIVADOS

Esta sección analiza el sostenimiento financiero-actuarial de los sistemas de pensiones públicos (subsección 2.1) y los sistemas privados (subsección 3.1). Para evaluar la sostenibilidad se utilizará la metodología iniciada para los sistemas privados por Arenas de Mesa (2020), ver la subsección 3.1.2, ampliada con variables adicionales elaboradas por mí y también aplicada a los sistemas públicos (Cuadro 3).

Cuadro 3. Factores que Inciden en el Equilibrio Financiero-Actuarial de los Sistemas Públicos y Privados de Pensiones en América Latina, 2017-2024

Grado de Maduración	Países[a]	Cotización (%)	Envejecimiento[b]	Programas separados	Edades de retiro		Años aportes	Tasa reemplazo	Ajuste Pensión	Cobertura pasivos (65+)	Gasto pensión/ PIB (%)
					Hombre	Mujer					
Sistemas más maduros, países más desarrollados	Chile	10,0	2	4	65	60	20	63[h]	IPC	88,9	3,1
	Argentina	21,2	2	15	65	60	30	44	Variable [j]	84,2	12,8
	Uruguay	22,5[c]	1	7	60	60	30	72	Salario	86,8	10,7
	Costa Rica	13,2	3	3	65	65	25	90	Costo vida	65,5	7,3
	Cuba	17,5/27	1	6	65	60	20	37	Discrecional	68,5	9,0
	Brasil	28/34	2	7	65	62	20-15	80	Salario mínimo	89,0	8,7/9,5
Sistemas intermedios de madurez y desarrollo	México	15,2	4	8	65	65	14,4	40	IPC	75,0[l]	3,1
	Panamá	13,5	4	2	62	57	20	88	[k]	80,8	3,1
	Dominicana	8,4	4	9	60	60	30	23	Salario mínimo	18,9	0,3
	Ecuador	11,06	4	7	Diversas combinaciones[e]			91	IPC	69,1	4,9
	Perú	13,0	4	4	65	65	20	30/39[i]	Discrecional	49,2	1,6
	Colombia	15,0	3	5	62[f]	57[f]	25[f]	73	IPC	54,0	4,5
	Paraguay	12,5	4	11	60	60	25	98	IPC	50,8	1,8
Sistemas menos maduros y países menos desarrollados	Venezuela	28/30[d]	4	17	60	55	14,4	30	Recursos	59,4	
	Bolivia	15,7	5	2	58	58	10	31	IPC	96,8	3,8
	El Salvador	16,0	4	3	60	55	25	48	Discrecional	14,0	2,7
	Nicaragua	17,2/18,2	4	4	60	60	14,4	86	US$	24,1	4,0
	Guatemala	5,5	5	3	62[g]	62[g]	20	52	Discrecional	12,2	1,2/0,6
	Honduras	3,5	4	6	65	60	15	68	Discrecional	5,8	1,3
	Haití	12,0	5	5	55	55	20	31	Discrecional	0,4	

[a] Países ordenados de mejor a peor por el IDH (data de 2022); a más baja la marca ("score") mejor y viceversa; el primer grupo se califica como de "muy alto desarrollo económico, el segundo de "alto desarrollo económico" y el tercero de "desarrollo económico medio." Otros indicadores para hacer el ordenamiento son la cotización, el grado de envejecimiento, la segmentación del programa de pensiones, las condiciones de acceso, la cobertura de pasivos y el gasto de pensiones relativo al PIB. [b] 1= Muy avanzado; 2=Avanzado; 3=Moderado-avanzado; 4= Moderado; 5= Incipiente. [c] Tasa del sistema general (BPS), otros regímenes tienen tasas diferentes. [d] Este porcentaje comprende a otros programas y combina bases impositivas diversas así que no es comparable con el resto (ver el texto). [e] Cualquier edad y 40 años; 60 y 30, 65 y 15, 70 y 10. [f] En el sistema privado no se requieren edades y años de aportes sino cierta acumulación en la cuenta individual. [g] En 2011 se aumentó la edad de 60 a 62 años para nuevos ingresantes en el sistema. [h] Esta TR procede de un estudio hecho en 2023 (SP, 2024), no de la fuente general del resto. [i] Sistema público y sistema privado. [j] Parte del tiempo fue discrecional, también basado en el salario y en 2024 al IPC debido a la hiperinflación. [k] El ajuste se hace cada cinco años concediendo una pequeña suma en efectivo. [l] Con las re-reformas de 2019-2020 la cobertura es de 100% (OIT, 2022b).

Fuente: Elaboración propia basado en Índice de Desarrollo Humano de PNUD, 2024; envejecimiento y gasto del programa de pensiones respecto al PIB de Arenas de Mesa, 2020; Argentina de Cetrángolo y Grushka, 2020, Cetrángolo, 2024; Bolivia de Bonadona, 2024; Brasil de Mesa-Lago, 2020, Ansiliero y otros, 2023, Secretaria, 2023, Servidores, 2023, Faz, 2024; Chile de Bentancor, 2020; Colombia de Azuero, 2020, Clavijo, 2024, Lora, 2024; Costa Rica de Pacheco, Elizondo y Pacheco, 2020, Durán, 2024; Cuba de Colina, 2021, Mesa-Lago, Moreno y Kay, 2022; Ecuador de OIT, 2020a, 2020b, IESS, 2020a, 2020b; 2024, Casalí, 2021, Constante, 2024; El Salvador de Mesa-Lago y Rivera, 2020, Mesa-Lago y Delgado, 2023, Riviera, 2014; Guatemala de IGSS, 2023, 2024a, Arevalo, 2024; Honduras de OIT, 2023, Robles, 2024; México de Villareal y Macías, 2020, Mesa-Lago, 2022a, Ramírez, 2024; Nicaragua de Mesa-Lago, Ruiz, Acevedo y Santamaría, 2020, BCN, 2023, INSS, 2023; Panamá de OIT, 2022b; Paraguay de IPS, 2021, 2024; Perú de Bernal Lobato, 2020, Cruz-Saco, 2024; República Dominicana de Guerrero, 2022, 2024, Pérez Montas, 2022, Pichardo; 2024; Uruguay de Lorenzo, 2020, Saldaín, 2024; Venezuela de Díaz, 2018, 2019, 2024, Villasmil, 2021, Aponte, 2023; costo de pensiones como porcentaje del PIB de Arenas de Mesa, 2020, OIT, 2021, con excepciones en varios países; otros indicadores de Mesa-Lago, en preparación y legislación actualizada.

El Cuadro 3, primero clasifica en tres grupos y ordena a los 20 países de acuerdo con su desarrollo económico-social alrededor de 2022; esto se hace basado en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el grado de envejecimiento, y el costo del programa de pensiones relativo al PIB. El primer grupo es calificado por el IDH como de "muy alto desarrollo humano", el segundo como de "alto desarrollo humano" y el tercero como de "desarrollo humano medio." En el grupo pionero (primeros seis países) ahora está Costa Rica que por la incepción de su sistema de pensiones estaba antes en el grupo intermedio; también se incluye en el grupo pionero a Cuba y Brasil por el tiempo de incepción de sus programas de pensiones, así como la madurez de los mismos, alto nivel de envejecimiento y alto costo de las pensiones respecto al PIB, aunque ambos países han descendido en el IDH al segundo grupo; en el caso de Cuba el descenso se debe en gran medida a su grave crisis económica. En el segundo grupo se incluye a la República Dominicana y Paraguay que ascendieron del tercer grupo (tardío"). En este grupo se coloca Venezuela, que antes estaba en el grupo intermedio, debido a la severa crisis económica que sufre, la cual ha provocado una drástica caída en el valor real de las pensiones y esto a su vez ha reducido a casi cero su costo respecto al PIB, aunque continúa con envejecimiento moderado y madurez media de su sistema de pensiones.[3] Los otros seis países del grupo "tardío" continúan en el mismo, por el tiempo de incepción de sus programas, además de tener las poblaciones más jóvenes y el gasto de pensiones/PIB más bajo (salvo Bolivia).

El nivel de envejecimiento (porcentaje de la cohorte de 65 y más años sobre la cohorte de menos de 15 años) ha sido medido por Arenas de Mesa (2020), que clasifica en cinco grupos a los países de la región: 1) muy avanzados: Cuba y Uruguay (el primero agregado por mí); 2) avanzados: Argentina, Brasil y Chile; 3) moderado-avanzados: Costa Rica y Colombia; 4) moderados: Ecuador, Panamá, México, El Salvador, Paraguay, Perú, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Venezuela (el último agregado por mí); y 5) incipientes: Bolivia, Guatemala y Haití (el último agregado por mí). En el primer grupo se colocan los sistemas de pensiones pioneros en la región y que han alcanzado la madurez, por lo que ocurre 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 porque la cohorte productiva (edad 15-65) está disminuyendo mientras que la cohorte anciana (65 y más años) se expande con rapidez. Para resolver 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 dichas medidas. Dicho problema es menor en el grupo dos (intermedio), porque tienen un envejecimiento generalmente moderado y sistemas menos maduros, la cohorte en edad productiva (15-64) está en expansión y la cohorte anciana (65 y más) crece poco, así que la relación de activo por un pasivo es más alta que en el primer grupo, por tanto estos países tienen algún tiempo 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 comprende a los países tardíos, de envejecimiento moderado o incipiente, los sistemas menos maduros y con mayor tiempo para acometer reformas.

Otros indicadores utilizados en el Cuadro 3 son: a) la tasa de cotización para el programa de pensiones impuesta sobre el salario (para contrarrestarla con el gasto correspondiente); b) el grado de segmentación del programa (a más regímenes separados, con condiciones de acceso y prestaciones generosas, mayor el gasto de pensiones); c) las condiciones de acceso y prestaciones tales como edades de retiro, años de aportes, tasa de reemplazo—TR—y ajuste de la pensión (a mayor laxitud mayor el gasto y viceversa); d) la cobertura de la población adulta mayor (65 años y más) por pensiones no contributivas financiadas por el fisco (a más extendido este programa, mayor el gasto); y c) el gasto de pensiones relativo al PIB.

[3] Cuba cayó 26 puestos en el IDH entre 2012 y 2022, mientras que Venezuela cayó 39 puestos entre 2015 y 2022; por el contrario, Uruguay y Costa Rica ascendieron 12 puestos entre 2015-2022 (PNUD, 2014, 2024).

Los apéndices 1 y 2, muestran los indicadores de la sostenibilidad financiera-actuarial comparados en los 20 países: balance financiero (ingresos, menos egresos), reserva/PIB, relación activos por un pasivo, gasto de pensiones/PIB, proyección déficit/PIB, año en que se agosta la reserva y último estudio actuarial realizado

2.1. Sostenibilidad de los Sistemas de Pensiones Públicos

Debido a limitaciones de espacio, no podemos evaluar aquí la sostenibilidad en los 20 países, por lo cual hacemos una selección de ocho representativos en cuanto a su ordenamiento (de menos sostenibles a mas sostenibles). En los sistemas públicos trataremos a Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala y Honduras, mientras que en el componente/pilar público de los sistemas privados examinaremos a Chile, Costa Rica, México y Uruguay El análisis se basa sistemáticamente en los indicadores del Cuadro 3, y otra data del sostenimiento financiero-actuarial resumida en los apéndices 1 y 2. Una importante advertencia: no hay duda que la generosidad en el acceso y las prestaciones son socialmente positivas para los asegurados (por ejemplo, menores edades de retiro y de años de aporte, TR más altas, ajuste de la pensión al IPC o al salario), pero si estos beneficios no llevan aparejados los recursos necesarios, el aumento del gasto inducirá un deterioro en el sostenimiento financiero-actuarial que hará difícil mantenerlos, al menos que se introduzcan reformas paramétricas para reforzarlo, aunque esto confronta problemas políticos y fiscales (ver más adelante).

2.1.1. Argentina

Se coloca en segundo lugar en el grupo pionero por la madurez de su sistema de pensiones y desarrollo humano. Predominan los factores que afectan al sostenimiento: envejecimiento avanzado; el segundo sistema más fragmentado en la región con al menos 15 regímenes separados—sin contar los municipios y provincias—que disfrutan de prestaciones mejores a las del sistema general y generalmente sufren déficit financiero y/o actuarial; edades de retiro bajas respecto a la alta expectativa de vida (la edad de la mujer es menor a la de cinco países e igual a las de Nicaragua y Honduras); y la quinta mayor cobertura de pasivos. Ayudan al sostenimiento una TR de 44%, la sexta más baja; y un ajuste de la pensión discrecional en parte del tiempo con poder adquisitivo declinante especialmente en años recientes.

El gasto de pensiones del sistema público de reparto (SIPA) unido al de otros regímenes respecto al PIB ascendió de 6,6% a 11% del PIB en 2007-2017 este último se ordenaba el segundo más alto entre 18 países de la región (después de Brasil y empatado con Uruguay). En 2020, el gasto de pensiones subió a 12,8% del PIB, del cual 5,8% era del régimen general y 7% de los regímenes separados (Rofman, 2021). La tasa de crecimiento real anual del gasto pensional promedió 5% entre 2000 y 2017, mientras que el PIB promedió 3,4%, resultando en un crecimiento del gasto pensional 2,5 puntos superior al del PIB, lo cual colocaba a la Argentina en el tercer lugar por dicho gasto entre ocho países de la región. Respecto al grado de compromiso del gasto público en pensiones, se ordenaba en segundo lugar calificado como "superior" entre ocho países y respecto a la presión sobre la sostenibilidad financiera se colocaba en primer lugar calificado como "alto" entre 17 países (Arenas de Mesa, 2020).

Antes de la re-reforma, el sistema público sufría un importante déficit anual financiado por el Estado, pero teóricamente fue atenuado por el desplazamiento de US$25.500 millones (11,5% del PIB) desde los fondos privados hacia el Fondo de Garantía Solidaria (FGS), pero gran parte de estos fondos eran títulos de difícil liquidación y no podían garantizar el déficit por lo que el Tesoro cubrió el desequilibrio (Cetrángolo, 2024). De manera que el FGS es incapaz de sufragar las onerosas obligaciones y 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 y los regímenes separados, lo tiene que financiar el fisco (Mesa-Lago, 2022b; Cetrángolo, 2024). Dicho riesgo es agravado por varios factores: envejecimiento de la población, aumento de la esperanza de vida, madurez del sistema de pensiones, etc. El balance financiero del SIPA en relación al PIB, excluyendo las transferencias fiscales, arrojó un déficit sistemático en 2000-2017, que más que se duplicó después de la re-reforma, de -1,45% en 2007 a -3,28% en 2017 (Centrángolo y Grushka, 2020).

En 2020 la tasa de cotización en el sistema general era 17,5% (el equivalente de 21,2% con las transferencias fiscales), y se necesitaba 30,5% (13 o 9 puntos más respectivamente) para poder cubrir los egresos del sistema. En dicho año, la tasa de activos por un pasivo en el sistema general, incluyendo los beneficiarios de la moratoria (que permite a los que alcanzan la edad legal retirarse sin tener los años de aportes requeridos) era de 1,38 por uno con tendencia declinante. Los regímenes separados están actuarialmente desequilibrados, debido a mejores prestaciones y cotizaciones insuficientes (Mesa-Lago, 2022b).[4] Una proyección indica que el déficit financiero (ingresos menos egresos, sin subsidios fiscales) alcanzaría el 2% del PIB en 2030 y el 3% en 2050 (Cetrángolo y Grushka, 2020).

En 2023 se condujo un estudio actuarial, siguiendo el método de la OIT, con proyecciones para 2022-2100, con los siguientes resultados (Bertín y Belliard, 2023):[5] a) En 2022, el "resultado previsional total" (incluyendo el sistema general y otros regímenes) fue un déficit de 3,7% del PIB, ANSES arrojó un resultado positivo porque recibe ingresos tributarios de asignación específica y aportes del Tesoro, y los regímenes provinciales mostraron déficit con tendencia creciente. b) Las proyecciones para 2022-2100 estiman que el sistema previsional total requiere una tasa de cotización de equilibrio de 33% hasta finales de 2040 (50% mayor a la vigente de 21,2%), que se incrementa a 63% en 2100; ocurre un déficit en todo el período con un máximo de 6% en 2081 y una ligera disminución en 2100. El resultado positivo de ANSES en 2022 se torna en déficit a partir de 2039 y este alcanza un máximo de -4,6% en 2083 y -4% en 2100, dicho déficit debe ser financiado por el presupuesto nacional, si no hay reforma. c) El déficit actuarial en 2022 equivale a 48,5% del gasto y 3,3% del PIB. Si se suman los activos del FGS, el déficit se reduce a 45,7% del gasto y 3,1% del PIB. Por el contrario, al sumar la moratoria el déficit aumenta a 51,3% del gasto y 3,9% del PIB. El estudio hace recomendaciones para mejorar la solvencia del sistema bajo cuatro escenarios alternativos: aumento de las edades mínimas de retiro, incremento de la contribución del empleador, cambio en el ajuste, y cambio en la fórmula de cálculo; en todos los supuestos se reduce el déficit, aunque en grados diferentes.

2.1.2. Brasil

Se ordena al final del grupo de pioneros por la madurez de su sistema, aunque en términos de desarrollo humano está en el grupo segundo. Los dos principales regímenes son el del sector privado (RGPS) y el de funcionarios públicos (RPPS). Las condiciones de acceso y prestaciones eran excesivamente generosas y costosas, pero fueron restringidas por tres reformas paramétricas: bajo el presidente Fernando Enrique Cardoso (1998) se reformó el RGPS y bajo el primer mandato presidencial de Luis Ignacio Lula de Silva (2003) se reformó el RPPS; en la presidencia de Jair Bolsonaro (2019) hubo otra reforma de los dos regímenes; las tres han intentado reducir las desigualdades en los dos regímenes principales pero todavía son generosos y hay muchas diferencias entre ellos y con otros regímenes separados (Mesa-Lago, 2020). Virtualmente todos los factores afectan al sostenimiento: envejecimiento "avanzado" (la tasa de dependencia era de 13,7% en 2021 y ya terminó el bono demográfico); el sistema es muy segmentado con más de siete regímenes separados (RGPS con

[4] Aun así, varios regímenes separados superaban a la cotización del sistema general, por ejemplo, en 24% los diplomáticos, en 30% los policías y en 39% los docentes universitarios.

[5] Para el estudio, un sistema es insolvente actuarialmente cuando el valor de las prestaciones presentes y futuras es superior al valor de las cotizaciones presentes y futuras, y constituye una deuda implícita del Estado.

normas distintas para trabajadores urbanos y rurales, RPPS para funcionarios de la Unión, los estados, y municipios, además hay regímenes para militares—SPSM, policías, bomberos), todos con condiciones de acceso y prestaciones diversas, más fondos de ahorro complementarios voluntarios; edad de retiro de 62 años para la mujer (igual a Guatemala; Costa Rica, México y Perú fijan 65), que tiene una expectativa de vida mayor que en esos países salvo en Costa Rica; 15 años de aportes para la mujer, la cuarta inferior, y 20 años para el hombre al nivel medio; TR variable según los regímenes (89% en la Unión y más de 100% para militares y empleados municipales; el promedio general parece ser 80%); cobertura de pasivos de 89%, la segunda mayor; y pensiones iguales al salario mínimo que desde 2023 se ajusta a la inflación del año anterior más el promedio del crecimiento del PIB en los dos años anteriores. La tasa de cotización en el RGPS oscila entre 28% y 34%, la mayor junto a Venezuela, pero hay cotizaciones diversas en los otros regímenes, imposible de resumir aquí. El gasto de las pensiones (RGPS, RPPS y SPSM) fue 14% del PIB en 2020 pero bajó a 12,4% en 2022, sin contar 0,8% para las pensiones no contributivas (Ansiliero y otros, 2023; IPEA, 2024); en el año 2017 la CEPAL estimó dicho gasto como el mayor de la región y lo calificó como "superior" (Arenas de Mesa, 2020; Apéndice 1).

El balance financiero (ingresos menos egresos) combinando RGPS, RPPS y SPSM arrojó un déficit que creció sostenidamente de -5,5% del PIB en 2017 a -6,4% del PIB en 2020, pero descendió a -4,9% en 2022. En el último año, el déficit fue de 497.200 millones de reales (US$ 94,167 millones); las cotizaciones sólo cubrían 60,4% del gasto, pero lo hacían en 67% en el RGPS, 55,4% en el RPPS y 15,4% en el SPSM (IPEA, 2024). No hay reservas pues se trata de un régimen de reparto puro (Faz, 2024).

En 2023 se hicieron los últimos estudios actuariales en los dos regímenes.[6] El del RGPS proyectó para 2060 un déficit en el balance financiero de 25.228 millones de reales equivalentes a 10,41% del PIB de ese año y 2,4 veces el PIB de 2023 ("Secretaría de Regime…," 2023). Por su parte, el RPPS estimó un déficit actuarial (valor presente de prestaciones concedidas y por conceder respecto al valor presente de las contribuciones) de 1.745.255 millones de reales ("Servidores, Aposentados…,"2023). No hay un estimado combinado del déficit actuarial de ambos regímenes. La relación de contribuyentes cotizantes por un pasivo (sumando RGPS, RPPS y SPSM) era de 1,81 en 2022, pero variaba según el régimen: 1,91 en el RGPS, 0,84 en el RPPS de la Unión y 0,87 en el SPSM (IPEA, 2024).

En 2003, el presidente Lula en su segundo mandato pasó una ley estableciendo que el salario mínimo debía ajustarse de acuerdo con el IPS en el año anterior más la tasa de crecimiento promedio del PIB en los dos años anteriores, debido al ajuste de las pensiones al salario mínimo esto implica un ajuste similar. En mayo de 2024, los ministros de Hacienda, Tesoro y Planificación advirtieron que, solo durante el primer trimestre, el gasto de pensiones (combinando RGPS, RPPS y SPSM) había ascendido a 4% del PIB y que era necesario ajustarlo para reducir el gasto fiscal y hacerlo compatible con el plan y la capacidad económica del país, por lo que propusieron desligar el valor de la pensión del salario mínimo, este último debe ajustarse, pero la pensión solo mantener su poder adquisitivo. El presidente se resiste a la medida y hay que esperar como se resuelve el conflicto (PPI, 2024).

2.1.3. Ecuador

Se ubica en la mitad del grupo intermedio, basado en la madurez de su sistema e índice de desarrollo humano. Predominan los factores que afligen al sostenimiento: un sistema segmentado con siete regímenes separados que otorgan prestaciones generosas y costosas; combinaciones laxas de edad de retiro y años de aportes (cualquier edad con 40 años de aportes, 60 con 30, 65 con 15, y 70 con

[6] No se pueden comparar estas cifras con las citadas antes del balance financiero (Faz, 2024).

10); TR de 91%, la segunda más alta en la región; ajuste de la pensión al IPC; deuda del Estado por incumplir parcialmente el pago de 40% del costo de las pensiones, y una desinversión del fondo debido al impago estatal que acumulaba US$6.545 millones en 2015-2020. Hay dos factores favorables al sostenimiento son: envejecimiento "moderado" y cobertura de pasivos la novena inferior en la región. La tasa de cotización de 11% es la quinta más baja; dicha tasa se redujo en 2015 de 9,84% a 5,96% y el recorte se pasó al programa de enfermedad-maternidad para solventar su desequilibrio financiero; después la cotización para pensiones debía gradualmente incrementarse a 10,56% en 2021 y se hizo, pero fue declarada inconstitucional, finalmente se fijó en 11%. El gasto de las pensiones respecto al PIB fue de 4,9% en 2023, el sexto más alto, superando al de todos los países tardíos e intermedios y también al de Chile. La CEPAL (Arenas de Mesa, 2020) califica el sostenimiento como "medio" (las fuentes de esta sección son Casalí, 2021; Constante, 2024; IESS, 2024).

El balance financiero (ingresos menos egresos) fue positivo hasta 2019, pero generó un déficit en 2020 por valor de US$156,6 millones (0,2% del PIB) y empeoró en el primer trimestre de 2021 con tendencia creciente. Una causa fundamental del déficit fue que el Estado dejó de pagar su contribución de 40% del costo de las pensiones en 2015-2018 y pagó solo el 31,3% en 2020 (esto redujo significativamente la transferencia fiscal para apuntalar el sistema desde casi su creación). La reserva de pensiones decreció en 30% entre 2015 y 2020, no obstante, en el último año era de US$9.146 millones y equivalía al 9,2% del PIB. La tasa de activos por un pasivo era de 6,4 a uno en 2020 con una tendencia declinante.

En 2020 se realizó una valuación actuarial por el IESS con proyecciones a 2060 (todos los estudios actuariales, además del IESS, incluyen a los regímenes especiales (Constante, 2024). El déficit actuarial teniendo en cuenta el pago legal del Estado de 40% alcanza US$7.323 millones; el aporte estatal supera al aporte de los afiliados y la reserva se agota en 2055. Si se tiene en cuenta el aporte real de 31,3% por el Estado, el déficit actuarial es tres veces mayor (US$21.104 millones) y la reserva se agota 10 años antes, en 2045. Si no se considera el aporte del Estado (escenario pesimista), el déficit actuarial es 3,3 veces mayor que en el segundo escenario y la reserva se agota 20 años antes, en 2025. De manera que el escenario que más prolonga los resultados negativos en ambas variables es el de la restitución del 40% del aporte estatal, pero lograr esto es dudoso, parece ser más factible el escenario de que pague 31,3% o menos. La valuación actuarial hizo recomendaciones factibles para equilibrar el sistema: aumento de las edades de retiro, incremento de la cotización a 13,5%, mejora del rendimiento en la inversión, revertir las desinversiones y fijación de un aporte estatal en 35% (IESS, 2020a, 2020b; Constante, 2024).

En 2020 la OIT (2020a) hizo una valuación actuarial y efectuó otra en medio de la pandemia (OIT, 2020b) con una proyección actuarial del programa de pensiones donde estimó que en un escenario de recuperación rápida y si el gobierno paga el 40%, la reserva se agotará en 2040, mientras que si hay una recuperación lenta y el Estado no paga el 40% se agotará en 2027.

A mediados de 2023, una comisión nombrada por el presidente Guillermo Lasso propuso una reforma del sistema de pensiones que no aumentaba los aportes ni mermaba los derechos pero incrementaba los años de edad de manera gradual; también introducía un sistema de dos pilares: una pensión básica ajustada a la inflación, y una pensión variable proporcional al tiempo de aporte y al tiempo de beneficio; sin privatización ("Propuestas de la Comisión…," 2023). Hasta el momento de cerrar este artículo no había información sobre la propuesta.

2.1.4. Guatemala

Se ubica en antepenúltimo lugar del grupo tardío, con una baja madurez (los primeros jubilados fueron en 1978) y el tercer lugar regional inferior en el índice de desarrollo humano. Predominan los factores que favorecen la sostenibilidad: envejecimiento incipiente (junto solo a otro país) beneficiándose del bono demográfico con tiempo para introducir reformas necesarias; sistema relativamente unificado con solo tres regímenes separados; TR de 52%, la novena más baja en la región; ajuste discrecional de la pensión, y cobertura de pasivos de 12,2% la tercera más baja (el Estado financia una pensión no contributiva focalizada en la pobreza extrema con un monto de US$65 mensuales). Las edades de retiro se ordenan en un punto medio: la del hombre en 60 es la tercera menor (hay solo dos países con edades menores), pero empatada con otros seis y la edad de la mujer, también 60, es la séptima menor (hay seis países con edades menores), pero empatada con otros ocho países; ambas son moderadas relativas a una expectativa de vida baja al tiempo de retiro.[7] Se exigen 20 años de aportes y hay seis países con años de aportes menores, pero empatados con otros cinco países. El factor que más aflige al sostenimiento es una deuda del Estado por impago de su aporte para financiar las pensiones. Todo lo anterior se refleja en una tasa de cotización de 5,5% la segunda inferior en la región, pero el Estado debe financiar un quinto del valor de las pensiones, aunque paga solo una fracción. El gasto de las pensiones se estimó en 1,2% del PIB en 2017, tercero menor en la región y se calificó de "bajo" (Arenas de Mesa, 2020); mi estimado en 2020 fue la mitad (0,6% del PIB) posiblemente el inferior (basado en IGSS, 2024a, 2024b; Arévalo, 2024).

El balance financiero del programa de pensiones (ingresos menos egresos) generó superávit entre 2000 a 2023, salvo en 2020 debido a COVID-19; en 2022 el superávit fue de 346 millones de quetzales (US$44 millones) equivalentes a 0,1% del PIB; en 2023 también se generó un superávit, pero en todos los programas (no se da desglosado el de pensiones); la tendencia parece ser creciente. Por otra parte, en el período 1956-2022, la deuda del Estado al programa de pensiones acumulada por incumplimiento de su aporte como empleador unido el 25% del gasto de pensiones, ascendió a 10.486 millones de quetzales (US$1.335,8 millones), equivalentes a 1,5% del PIB de 2022 (la mayoría de la deuda fue al programa de enfermedad-maternidad). Esto implica que la transferencia fiscal establecida en la ley no se ha cumplido (por ejemplo, sólo pagó 8% de la deuda en 2022), un factor negativo crucial en el sostenimiento del programa de pensiones. En 2022, la reserva fue de 29.214 millones de quetzales (US$3.722 millones), equivalentes a 31% del PIB, ¿pero esto incluye deuda del Estado como ingresos? (mis cálculos basados en cifras financieras del IGSS, 2023, 2024a, 2024b, PIB y tasa de cambio del Banco Central). La tasa de activos por un pasivo en 2023 fue 7,5 a uno, con una tendencia decreciente (IGSS, 2024a).

La valuación actuarial debe hacerse anualmente por el Departamento Actuarial y Estadístico del IGSS, pero no pudieron conseguirse, aunque se solicitaron al IGSS. Aparentemente la OIT hizo un estudio actuarial del programa de pensiones en 2023, pero tampoco pudo obtenerse.

2.1.5. Honduras

Se sitúa en el grupo tardío por la muy baja madurez de su sistema de pensiones y penúltimo lugar en la región respecto al índice de desarrollo humano (solo el de Haití es inferior). Predominan los factores que favorecen el sostenimiento: envejecimiento "moderado" por lo que aún goza del bono demográfico, pero está en proceso de maduración; edades de retiro altas (65 el hombre y 60 la mujer, similares a los de cuatro países del grupo pionero), especialmente teniendo en cuenta su bajo nivel de desarrollo humano y esperanza de vida; décima TR más baja (68%) justo en el medio de la

[7] En 2011, la edad de retiro para ambos sexos se aumentó de 60 a 62 años para los nuevos ingresantes en la fuerza laboral, reforzando la sostenibilidad a largo plazo.

región; ajuste discrecional de las pensiones, y la penúltima cobertura menor de pasivos (5,8%, solo es inferior en Haití) debido a la falta de pensiones no contributivas (Delgado, 2024).[8] Los factores que afligen al sostenimiento son: un sistema relativamente segmentado (con seis programas separados); el 15to período menor en años de aporte (13 países tienen un período mayor, incluyendo tres en el grupo tardío); y deuda estatal al IHSS no saldada. La tasa de cotización de 3,5% es la más baja en la región; el Estado debe contribuir con 0,5% pero no lo hace siempre y ha generado deuda; por otra parte, la cotización en los regímenes especiales es cercana a 20% (IHSS, 2021; OIT, 2022a, 2023). El gasto de las pensiones es 1,3% del PIB, el segundo inferior (Guatemala es la menor). La CEPAL califica dicho gasto como "bajo" (Arenas de Mesa, 2020).

La ley ordena la separación de los tres programas del IHSS (pensiones, enfermedad-maternidad y riesgos profesionales) y no puede haber transferencia entre ellos (IHSS, 2021). El balance financiero (ingresos menos egresos) del programa de pensiones mostró un superávit creciente en 2013-2020, con una disminución en 2021, el superávit ese año ascendió a 2.354 millones lempiras (US$95 millones), 0,5% del PIB. La reserva para el programa de pensiones acumulada en 2013-2021 se duplicó, llegando a 34.265,4 millones de lempiras (US$1.389 millones) equivalentes a 4,9% del PIB en 2021. La tasa de cotización efectiva ha sido superior a la tasa de reparto promediando alrededor de un punto porcentual. La relación activos por un pasivo en el IHSS descendió de 20 a uno en 2016 a 14,1 en 2020 y es la más alta en la región (OIT, 2023), por el contrario, dicha relación era de 2,8 a uno en régimen de funcionarios públicos, 3,7 a uno en el de maestros y de 4,4 a uno en el de la universidad (Delgado, 2024).

Deben hacerse estudios actuariales cada cinco años, pero de hecho se han efectuado diez en los últimos 20 años. El último realizado por la OIT (2023), con cifras de 2021 y proyecciones hasta 2095, contempla varios escenarios: en el de base (status quo) el balance financiero arroja déficit a partir de 2050 y la reserva se agota en 2054; el escenario 5 que combina eliminación del tope salarial, ampliación de la cobertura e incremento de la cotización a 6% pospone el balance negativo por 30 años (2075) y el agotamiento de la reserva por 36 años (2090); por último un escenario que establece de manera gradual una prima media escalonada creciente asegura el equilibrio en todo el período. Las recomendaciones de la OIT son moderadas y flexibles por lo que pueden implantarse sin mucho problema y equilibrar el sistema al menos hasta 2095. Por otra parte, un estudio actuarial de los programas separados de funcionarios públicos y maestros en 2009 mostró déficit actuarial de 12% y 27% del PIB, respectivamente; reformas paramétricas en ambos sistemas endurecieron las condiciones de acceso y prestaciones (Delgado, 2024), pero no se conoce el impacto de las mismas en el equilibrio; no hay información sobre esto en los otros cuatro regímenes separados.

2.2. Sostenibilidad de los Sistemas de Pensiones Privados

2.2.1. Refutación del argumento que las pensiones privadas no confrontan problemas de sostenibilidad

Las reformas estructurales asumieron que el costo fiscal de la transición[9] sería substancialmente reducido y eventualmente eliminado en el largo plazo. Si bien dichas reformas revelan la deuda

[8] Además, hay un techo a la cotización que es muy bajo; 65% de los cotizantes tiene un salario mayor que el techo,

[9] El costo fiscal de la transición ocurre porque, al cerrarse el sistema público, todos sus asegurados dejan de contribuir al mismo y pasan sus aportes al sistema privado, mientras que la mayoría de las pensiones en curso de pago y las futuras (hasta que madura el sistema privado) resultan del sistema público. Además, generalmente, hay que reconocer las contribuciones hechas al sistema cerrado por los asegurados en el sistema privado (bono de reconocimiento). Lo anterior provoca un déficit financiado por el Estado que dura entre 35 y 60 años.

implícita de la pensión oculta en sistemas públicos,[10] la aseveración de que los costos fiscales de la transición eventualmente desaparecerán es cuestionable. Un equipo del BM advirtió que "la sostenibilidad fiscal está lejos de ser cierta" y que "el impacto de una reforma de pensiones sobre las percepciones de solvencia no es tan obvia como los modelos teóricos pretenden" (Gill, Packard y Yermo, 2005: 7, 44, 54). En los modelos substitutivos, la deuda implícita se hace totalmente visible porque se cierra el sistema, pero en los modelos mixto y paralelo no ocurre esto, porque queda un pilar público en el primero y un sistema público en competencia con el privado en el segundo. Los llamados "costos fiscales de la transición" al pasar del sistema público al privado, todos sufragados por el Estado, son: el "déficit operativo" que es el valor de las pensiones en curso de pago y obligaciones futuras del sistema público cerrado (que se queda con la mayoría de las pensiones, pero con pocos o no cotizantes); el reembolso de las cotizaciones aportadas al sistema público por los asegurados que se pasaron al privado ("bono de reconocimiento" en Chile, "certificado de traspaso" en El Salvador, etc.); el financiamiento de las pensiones mínimas y de las pensiones no contributivas, y el déficit del régimen de las fuerzas armadas. La desaparición de los dos primeros costos fiscales debe tomar 40-70 años, mientras que los tres últimos costos se proyectan que aumentarán.[11] Además, los costos fiscales reales han sido considerablemente mayores que los proyectados inicialmente, han tomado más tiempo que el anticipado y crecerán en los próximos años en la mayoría de los países. Contrario a las proyecciones originales del BM, el costo fiscal en ocho sistemas privados promedió 2,7% del PIB en 2001 (Mesa-Lago, 2007). Los costos de transición han tenido usualmente un impacto regresivo porque son financiados por la población mediante impuestos (especialmente el impuesto al consumo—IVA), que incluye a los pobres y otros no cubiertos por el sistema.[12] Las reformas estructurales de El Salvador, Perú y República Dominicana intentaron reducir los costos fiscales sacrificando ciertos derechos y prestaciones de asegurados y pensionistas. Los altos costos fiscales de la transición fueron determinantes en la anulación de la ley de reforma de Nicaragua, y en la posposición de los regímenes subsidiado y contributivo-subsidiado y el no otorgamiento del bono de reconocimiento en la República Dominicana (Mesa-Lago, 2007; Mesa-Lago y Bertranou, 2016).

Es importante una nota metodológica respecto a la deuda implícita en los sistemas públicos de reparto o de capitalización parcial colectiva (CPC). El concepto de la deuda implícita (una obligación creada cuando las prestaciones de pensiones son prometidas, pero no fondeadas) fue desarrollado por el BM en la década de los 90 y es una adaptación de los conceptos utilizados en el sector de seguros privados. El término puede definirse de dos maneras, según la primera, la deuda implícita de las pensiones equivale al valor presente de todas las futuras prestaciones de los pensionados presentes más los derechos adquiridos de los actuales asegurados, menos el monto de la reserva inicial del sistema de pensiones; esta definición es usada estrictamente en el seguro privado y fue adoptada por el BM (1994) como una justificación para reemplazar los sistemas públicos de pensiones por sistemas privados de capitalización individual como la única forma de equilibrar dichos sistemas a largo plazo. Según la segunda definición, la deuda implícita de las pensiones de seguridad social equivale al valor presente de todas las prestaciones de los pensionados actuales y futuros, menos el monto de la reserva inicial del sistema, *menos el valor de todas las contribuciones de los asegurados actuales y futuros a una tasa inicial de contribución constante*; esta definición sigue el enfoque de finanzas públicas y refleja los principios de solidaridad y financiamiento colectivo comprendidos en varias convenciones

[10] La deuda implícita es el valor presente de todas las obligaciones a largo plazo del sistema de reparto incluyendo el pago de las pensiones actuales y futuras.

[11] Los tres funcionarios del BM reconocieron que las reformas estructurales priorizaron el ahorro obligatorio en el régimen privado y descuidaron las pensiones asistenciales públicas para los pobres, por lo que recomendaron una reversión de sus políticas previas (Gill, Packard y Yermo, 2005).

[12] En países con cobertura baja, la mayoría de la población no asegurada financia en parte la cobertura de la minoría asegurada usualmente mediante impuestos al consumo que predominan en la región.

y recomendaciones de la OIT en el campo de la seguridad social (Guillion y otros, 2000). En este caso la deuda implícita sólo ocurre cuando el valor presente de todas las prestaciones futuras es mayor que el valor presente de todas las futuras contribuciones y sus intereses; si la tasa de contribución se incrementa de acuerdo con el gasto, o si dicho gasto se reduce a través de reformas paramétricas, la deuda implícita desaparece. El enfoque de la primera definición y del BM implica que no se harán ajustes paramétricos al sistema de pensiones por muchas décadas, lo cual es contrario a la experiencia histórica; en la práctica, todos los sistemas de pensiones de reparto o CPC son desarrollados sobre la premisa de que las tasas de contribuciones serán incrementadas en el futuro para emparejar el proceso gradual de maduración de dichos sistemas (Cichon, 2004). Los seguros privados de pensiones normalmente están fondeados ("fully funded") porque deben tener suficientes recursos para honrar sus obligaciones en caso de que la compañía de seguro o el plan ocupacional se disuelva. Los sistemas públicos de seguridad social son respaldados por una promesa de la sociedad que garantiza su liquidez y no requieren el mismo nivel de reservas que el seguro privado. De acuerdo con las guías actuariales de la AISS-OIT para seguridad social y las guías de la Asociación Internacional de Actuarios, el método de evaluación debe ser consistente con el modelo adoptado por el sistema, ya sea de reparto, CPC o fondeo completo (OIT, 2017). Una última observación, los sistemas de capitalización individual son conocidos como de "contribución definida" (CD) porque, teóricamente, su contribución no tiene que incrementarse en el tiempo, como en el caso de los sistemas de "beneficio definido (BD), pero luego veremos, que actualmente los sistemas de CD argumentan que para poder mantenerse tendrán que incrementar su contribución, como hacen los sistemas de BD.

Los reformadores estructurales y la 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 pensión. Barr (2000) fue el primero en refutar que "los sistemas de capitalización individual aíslan a los pensionados de los cambios demográficos… no es un argumento fuerte para un cambio [de reparto] a capitalización". Este punto lo desarrollé hace 17 años sosteniendo que la esperanza de vida creciente (particularmente en los dos grupos más envejecidos) 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; además con la madurez del sistema privado, el número de retirados crecerá y extraerán sus fondos, a par de que los trabajadores contribuyentes disminuirán resultando en una merma del fondo acumulado. Para enfrentar estos problemas, será 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, 2007: 131-132). La FIAP (2020: 8), acepta 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*, 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 mi argumento anterior:

> "[N]o 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 [ya citados en esta monografía], el sistema de cuentas individuales podrá brindar una efectiva protección a los trabajadores…" (FIAP, 2017).

Las dos citas anteriores merecen cuatro comentarios: a) La afirmación de que "los sistemas de reparto aún existen *en algunos países del mundo"* es refutada por la data 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) (AISS/US-SSA, 2020; OIT, 2020a). b) El sistema de capitalización individual ha tenido como característica fundamental "la contribución definida", es decir que 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 madurez del sistema previsional; después de casi 40 años de mantener dicha característica definitoria, 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 refuta la promesa de que el sistema privado reducirá las tasas contributivas. c) 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. d) El sistema privado ofrecerá una efectiva protección a los trabajadores siempre que se hagan esos cambios cruciales, lo cual contradice 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.

Por último, en 2008-2024 ocurrió un cambio fundamental: los sistemas privados puros (substitutivos) han sido reemplazados por sistemas mixtos (en cuatro o cinco países) o continúan siendo mixtos (en tres); estos sistemas en 2024 operaban en ocho países (de un total de diez), además de continuar el sistema paralelo público en otro país que estudia una reforma que podría convertirlo en mixto. Por todo ello, en virtualmente todos los países no existe sólo un sistema privado de capitalización individual porque hay un pilar o componente público. Esto implica que el argumento de que los sistemas privados no enfrentan problemas de sostenibilidad ya no funciona porque el pilar/componente público en los mismos—siguiendo el argumento del FIAP—confrontaría problemas financieros.

2.2.2. La Sostenibilidad del Pilar/Componente Público de los Sistemas Privados

La CEPAL ha publicado un estudio sobre siete de los diez sistemas privados (más Argentina) sobre el gasto del componente público de las pensiones relativo al PIB, los ritmos de crecimiento del gasto y del PIB, y algunas proyecciones del déficit financiero-actuarial (Cuadro 4).

Cuadro 4. Indicadores de Sostenibilidad Financiera del Componente Público en los Sistemas de Pensiones Privados en Siete Países, 2000-2017 y Proyecciones

Países	Gasto de Pensiones Públicas (% PIB)					Proyección gasto pensiones/ PIB (%)[a]	Grado de sosteni-bilidad financiera
	2000	2017	% de crecimiento real anual				
			Gasto Pensión	PIB	Pensión-PIB		
Costa Rica	4,9	7,3	6,6	4,1	2,5	Δ	Alta
Uruguay	11,4	10,7	2,8	3,3	-0,5	[c]	Moderada[e]
Colombia	1,9	4,5	9,2	4,0	5,2	4,5	Moderada
México	1,4	3,1	6,8	2,0	4,8	5,0	Moderada
El Salvador	2,1	2,7	3,7	2,2	1,5	[d]	Moderada
Chile	5,7	3,1	0,1	3,8	-3,7	2,2	Baja[f]
Perú	4,0	1,6	-0,5	5,1	-4,6	1,4	Baja
Promedio [b]	4,5	4,7	4,1	3,5	1,3		

[a] Entre 2025 y 2030. [b] Promedio simple (no ponderado) de los siete países. [c] No hay proyecciones. [d] El último estudio actuarial no hizo proyecciones. [e] También se clasifica como "superior" que parece más adecuado que "moderada." [f] También se clasifica como "media" que parece más adecuada que "baja."

Fuente: Basado en Arenas de Mesa, 2020.

El Cuadro 4 excluye los sistemas privados mixtos de Bolivia (que entonces era subsidiado) y Panamá, así como el sistema subsidiado de la República Dominicana que se considera ahora mixto por algunos expertos. La penúltima columna del Cuadro es incompleta porque no existe una proyección para 2025 o 2030 sobre el gasto de pensiones públicas/PIB en Costa Rica, El Salvador y Uruguay, así que no pudo obtenerse un promedio para los siete países; además, es casi imposible conseguir proyecciones sobre el déficit de las pensiones públicas. El Cuadro reproduce el orden de los países hecho por Arenas de Mesa (2020); en mi opinión este es un ejercicio pionero e importante, pero se necesita incluir a tres sistemas privados y a todos los sistemas públicos (salvo Argentina que está en el cuadro original), así como proyecciones sobre el gasto de pensiones en la mayoría de los países, a más del déficit actual y proyectado y una mayor precisión sobre cómo los indicadores determinan dicho ordenamiento. En el Cuadro 3 agregué otros indicadores clave que se usarán en el análisis de los países, mientras que en el Apéndice 2 se compila información adicional sobre el equilibrio financiero, resultados de estudios actuariales, relación de activos por un pasivo, año en que la reserva se agota, etc.

2.2.3. Chile

Chile fue el país pionero en la incepción del sistema de pensiones y se coloca entre los sistemas más maduros y entre los países más desarrollados. Ayuda al sostenimiento que sus edades de retiro son relativamente altas pero la de la mujer es menor que las de cuatro países—tres de ellos menos desarrollados—y los años de aportes son inferiores a los de siete países la mayoría de ellos menos desarrollados, la TR es inferior a la de los otros países en el grupo pionero y a tres en el grupo intermedio.[13] Por el contrario, su envejecimiento es avanzado, hay cuatro programas separados (entre ellos las fuerzas armadas que ofrece prestaciones generosas con un alto costo), todas las pensiones contributivas se ajustan mensualmente al IPC (anualmente las no contributivas) y tiene la segunda

[13] La TR calculada por el BID para toda la región en 2015 era de 38% (Altamirano y otros, 2018); la OECD (2023) la revisó a 38% en 2022, y la Superintendencia de Chile (SP, 2024) la calculó en 63% combinando la cuenta individual y la pensión garantizada universal (PGU), esta última es la que se utiliza en el texto.

cobertura de pasivos superior en la región. Esto explica que la tasa de contribución de 10% no solo es la más baja en el grupo pionero (la mitad del promedio de cotización en dicho grupo) sino también inferior a la tasa de todos los países del grupo intermedio, así como que su gasto de pensiones sea de 3,1% del PIB, el más bajo entre los países pioneros así como inferior a los de dos países intermedios y uno tardío. Sin embargo los costos de transición de la reforma estructural (financiamiento estatal de las pensiones del sistema cerrado, así como del bono de reconocimiento y pensión básica no contributiva) fueron muy altos al principio, cercanos al 6% del PIB, pero después de casi 40 años de la reforma, entre 2000 y 2017, dicho costo mermó a 3,1% del PIB, bajó a 2,8% en 2022 y se proyecta que disminuirá a 2,2% en 2030 (Arenas de Mesa, 2020; OECD, 2023). No obstante, se estima que dicho costo no desaparecerá hasta 2050, o sea, 70 años desde la reforma; el costo de la transición ha sido financiado 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 Comisión Presidencial de Pensiones, establecida en 2014-2015 por Michele Bachelet en su segundo mandato, aprobó 56 recomendaciones por mayoría de votos, varias para aliviar problemas financieros: desarrollar nuevos instrumentos productivos de inversión nacional; elevar o suprimir el tope en el ingreso imponible para la cotización a fin de incrementar el ingreso y reducir el efecto regresivo; imponer a los empleadores una contribución del 4%; y aumentar las actuales sanciones bajas para empleadores que retienen las cotizaciones de sus trabajadores y no las transfieren a las AFP (El ministerio de hacienda estimó que el costo de implementar todas las recomendaciones sería 0,4% del PIB, bajo para todas las mejoras propuestas). También se crearía un Consejo Consultivo Previsional que revisaría periódicamente los parámetros del sistema y las tablas de mortalidad con la asistencia de una Unidad Técnica Actuarial en la Superintendencia de Pensiones, la Unidad tendría que hacer un estudio actuarial cada tres años para evaluar la sostenibilidad del componente público del nuevo sistema (Mesa-Lago y Bertranou, 2016). Infortunadamente, la ley no fue aprobada y otro proyecto (con solo unas pocas de las recomendaciones de la Comisión) durante la siguiente presidencia de Sebastián Piñera (incluyendo un aumento de 6 puntos en la cotización que pagaría el empleador) tampoco cuajó. El ministerio de hacienda (2020) estimó el costo de ese proyecto (incluyendo un aumento de las nuevas prestaciones solidarias en 2019, ver abajo) en 1% de PIB para 2032 (US$3.700 millones anuales). La inercia legislativa provocó demostraciones de un millón de personas en las ciudades de Chile en 2016 que rechazaban a las AFP y reclamaban la reforma; otra ola de demostraciones alcanzó tres millones de personas en 2019 y una de las principales demandas era la eliminación del sistema privado y de las AFP "No AFP" (Mesa-Lago, 2022b).

En 2019 se aprobaron varias modificaciones al Sistema de Pensiones Solidario que mejoran la suficiencia de las prestaciones (tanto de la pensión básica no contributiva como de la contributiva: aporte previsional solidario) todas ellas financiadas por el fisco. A comienzos de 2022, el parlamento aprobó el proyecto de ley que crea la Pensión Garantizada Universal (PGU), la cual reemplazó al Sistema de Pensiones Solidario y aumentó la cobertura al 90% de las personas mayores vulnerables de 65 años. Estas medidas convirtieron el antiguo sistema substitutivo en mixto, triplicaron la cobertura del sistema solidario, redujeron substancialmente la pobreza, mejoraron las pensiones contributivas, y reforzaron la solidaridad social y la equidad de género, pero subsisten problemas importantes. Bajo la actual presidencia de Gabriel Boric, una convención constituyente elaboró un proyecto de Constitución que reformaba profundamente el sistema de pensiones, eliminando las AFP por lo que el

sistema se convertía en quasi público, pero fue derrotado. Después el presidente sometió al parlamento un proyecto de re-reforma que agregaba una contribución de 6%, pagada por los empleadores, la mitad iría al componente solidario de reparto para expandir y mejorar las pensiones no contributivas y la otra mitad para mejorar las pensiones basadas en la capitalización. El proyecto fue aprobado por la Cámara; en julio de 2024, una comisión técnica del Senado llegó a algunos acuerdos sobre el proyecto, como el aumento de la cotización pero sin decidir su distribución, e incrementar el tope salarial imponible de manera gradual, pero rechazó hacer la cobertura de la PGU universal por lo que sigue focalizada en la pobreza (Molina, 2024).

El ministerio de hacienda hizo un estudio actuarial del proyecto de ley, estimando sus ingresos y egresos por un período de 75 años (de 2024 a 2100). Para apuntalar el equilibrio se incluyó un fondo basado en un préstamo al sistema integrado de pensiones (sistema contributivo), la PGU y otros programas, por la suma de US$8.000 millones, deuda que se iría pagando durante el período con los ingresos del sistema y sus intereses hasta saldarla. El informe concluye que el flujo de ingresos (más intereses) y egresos en todo el período es sustentable: en los primeros 20 años (2024-2044) los ingresos son muy superiores a los egresos, a esto seguiría un período de 11 años (2045-2056) en que los ingresos son mayores a los ingresos más intereses (generados por la acumulación de capital en 32 años y su rentabilidad) y finalmente en los últimos 43 años (2057-2100) los ingresos básicamente compensarían a los egresos (DIPRES, 2024).

2.2.4. Costa Rica

Ha ascendido del grupo intermedio al pionero que tiene los sistemas de pensiones más maduros y con mayor desarrollo humano, solo superada en el orden por tres países. Predominan los factores favorables al sostenimiento: el nivel de envejecimiento es "moderado-avanzado," por debajo de los cinco países más envejecidos de la región; la madurez del pilar de pensiones público es menor que la de esos cinco países; el sistema es relativamente unificado (no hay fuerzas armadas, pero subsiste el régimen especial del poder judicial, otros regímenes separados fueron cerrados); la combinación de la edad normal de retiro de 65 años para ambos sexos con 25 años de cotizaciones es la más estricta en la región (pero había retiro anticipado, ver abajo), y la cobertura de la población adulta mayor es inferior a la de ocho países. Por otra parte, la TR combinando los dos pilares es de 90% sobre los cuatro años de salarios más altos, la tercera mayor en la región; el régimen separado del poder judicial gozaba de prestaciones muy generosas (por ejemplo, una TR de 100% sobre los dos últimos años de salario) y es muy costoso; y la pensión se ajusta anualmente al costo de la vida. El predominio de factores positivos explica que la cotización sobre los salarios (13,2%) sea inferior a la de once países, incluso siete de los grupos intermedio y bajo. Los dos factores negativos eran: el retiro anticipado a los hombres con 62 años y a las mujeres con casi 60 años, con solo nueve años de cotizaciones, que generó muchas jubilaciones y un incremento substancial del gasto, así como el alto costo del régimen judicial.

El gasto de pensiones públicas relativo al PIB era 7,3% en 2017, el cuarto mayor después de Uruguay, Brasil y Argentina. Dicho gasto aumentó respecto a 2000; además, el crecimiento real anual del gasto superó al crecimiento del PIB en el período, mientras mermó en otros tres países. En 2022, el gasto aumentó a 7,7% del PIB (OCDE, 2023). La relación activos cotizantes por un pasivo era de 5 a uno en 2022, pero de 2,6 a uno en el poder judicial (CCSS, 2023). Por todo ello la CEPAL califica como "alta" la presión en la sostenibilidad del sistema costarricense, por encima de Uruguay y Chile (Arenas de Mesa, 2020).

Varios estudios actuariales (la mayoría siguiendo el enfoque estricto del Banco Mundial que no tiene en cuenta la posibilidad de ajustes en 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).

En 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 comenzaron a aplicarse en 2023 (CCSS, 2021b). En julio de 2024 la CCSS tenía en proceso un nuevo estudio actuarial (Durán, 2024). El único régimen separado, el poder judicial, proyectaba su insolvencia para 2027, pero fue reformado en 2017: incrementando la edad de jubilación, reduciendo la TR, estableciendo un tope a las pensiones y aumentando la cotización de los empleados (CCSS, 2021a).

2.2.5. México

Se coloca en el tope superior del grupo intermedio respecto a la madurez del sistema y el desarrollo humano, pero es probable que con las re-reformas implementadas por el presidente Andrés Manuel López Obrador en 2019-2020 haya ascendido al primer grupo. Dichas reformas relajaron las condiciones de acceso y aumentaron considerablemente las prestaciones por lo que tuvieron un fuerte efecto social positivo y progresivo en la distribución, pero también aumentaron substancialmente el gasto y se debate su efecto en la sostenibilidad financiera-actuarial. Predominan los factores que afectan a la sostenibilidad: reducción de los años de aporte de 24 a 14,4 años, el tercero inferior en la región (solo 5% de los asegurados no recibirá una pensión); uno de los seis sistemas más segmentados y la mayoría de los regímenes separados probablemente son insostenibles;[14] uno de dos países con una pensión no contributiva universal (a todos los mayores de 68 años o 65 si son indígenas o afro-mexicanos), lo cual subirá la cobertura de 75% a cerca del 100% (superando a Bolivia); aumento en un promedio de 32% de la pensión mínima garantizada por el Estado; cambio del ajuste de las pensiones de discrecional al IPC; incremento del aporte estatal solidario ("cuota social") para mejorar las pensiones bajas, dicho aporte disminuye según aumenta el salario mínimo y después cesa (efecto progresivo); adición de 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 paga la diferencia para comprar una renta vitalicia, cuando la referida pensión sea menor a un salario mínimo y el beneficiario tenga 60 años de edad; y el derecho a los asegurados que estaban en el IMSS o en el ISSSTE al tiempo del retiro, a escoger entre la pensión que hubiesen recibido según la antigua fórmula de BD y la que le les tocaría con lo acumulado en la cuenta individual, la gran mayoría ha elegido la primera opción porque es más beneficiosa pero insostenible. Por el contrario,

[14] Existen más de 1,000 programas de pensiones contributivos y no contributivos incluyendo regímenes especiales para las fuerzas armadas, estados, múltiples organismos autónomos (petróleo, bancos estales, ministerio de hacienda, universidades públicas, etc.)—esto sin contar los regímenes municipales--muchos de estos programas gozan de prestaciones generosas, reciben subsidios fiscales, y probablemente la mayoría enfrenta déficit actuarial (véase, CONSAR, 2017; Azuara y otros, 2019; Ramírez López, 2019; Arenas de Mesa, 2020; Mesa-Lago 2020).

el envejecimiento es "moderado";[15] la edad de retiro (65 para ambos sexos) está entre las tres más altas; aunque la re-reforma proyecta aumentar la TR de 28% a 40% del salario, esta se coloca entre las tres más bajas en la región e inferior al mínimo de 45% estipulado por la OIT. La re-reforma aumentó gradualmente la contribución del empleador de 5.15% al 13,875%, según el salario base de cotización; no cambió la contribución del trabajador de 1,125%, y derogó la contribución del Estado Federal de 0,225%. Por tanto, la cotización total crece en 8,52 puntos porcentuales: de 6,5% a 15,2%, la novena superior en la región.

El gasto de pensiones (excluyendo parte de los regímenes especiales) creció de 1,4% a 3,1% del PIB entre 2000 y 2017, a una tasa real anual de 6,8% en el período, mientras que el PIB aumentó a una tasa real de 2%, o sea, un resultado de 4,8 puntos porcentuales más (el excedente promedio en siete países de la región fue de 1,3 puntos); se proyecta que el 90% de las pensiones se financiará con recursos públicos. El costo de la transición originalmente estimado en 0,4% del PIB subió a 1,5% en 2017, se proyectó que crecería a 3% en 2035 y tomaría 85% del gasto total en pensiones. El déficit actuarial como porcentaje del PIB, después de las reducciones que lograron las reformas de pensiones en el IMSS y en el ISSSTE (en 1997 y 2007, respectivamente) aun era considerable en el primero (44.1%) pero inferior en el segundo (23%). Estas proyecciones fueron hechas antes del aumento del gasto por la re-reforma y, por tanto, deberían ser mayores. Así, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), proyecta el costo total de pensiones a 6,5% en 2024 (Pérez Pacheco, 2021); los programas separados que afilian a una minoría de los jubilados tienen un costo fiscal de 2% del PIB y son financieramente insostenibles (Zaragoza, 2021). Antes de la re-reforma, la CEPAL clasificó la sostenibilidad financiera como "moderada" (Arenas de Mesa, 2020), pero después de aquella podría subir a "alta".

> Los resultados de la re-reforma serán monitoreados 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 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020; Secretaría de Gobernación, 2020). Por otra parte, se ignora si se hizo un estudio actuarial previo o posterior a la re-reforma para validar el equilibrio entre las nuevas prestaciones y el incremento de la contribución de los empleadores y de la cuota social del Estado, combinados con la eliminación del aporte del último, así como para el pago de la pensión universal.

Hay predicciones diversas sobre el efecto de la reforma de 2021 en el gasto fiscal y la sostenibilidad financiera-actuarial. Según el Banco de México (2021): a) la eliminación de la contribución del Estado Federal del 0,225% compensará el aumento de la cuota social y generará un excedente fiscal de 5,2% del PIB entre 2023 y 2030; b) 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%; c) en la opción que tienen los asegurados para escoger la pensión resultante entre el beneficio definido del sistema cerrado 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; y d) 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 CIEP considera que la re-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 al nuevo seguro de sobrevivencia (Pérez Pacheco, 2021). Por su parte, la OCDE

[15] A pesar de la calificación de envejecimiento "moderado" (Arenas de Mesa, 2020), el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 proyecta que la esperanza de vida a los 65 años aumentará de 18,2 a 24 años entre 2020-2025 y 2090-2095, mientras que el segmento de mayor crecimiento será el de 65 y más años; por último, la relación del segmento productivo de 20 a 64 años respecto al segmento de 65 años y más se reducirá de 7,8 en 2019 a 3,5 en 2095 (Secretaría de Gobernación, 2020).

(2021: 42) denota dos impactos importantes en el sostenimiento, financiero derivado del alto nivel de la pensión mínima garantizada: Primero, a menores los retornos financieros futuros, mayor será el costo fiscal, el cual se hará visible sólo a lo largo del tiempo, porque el Estado financia la pensión mínima una vez que las cuentas individuales se agotan. Segundo, "las sanciones de alrededor de 1,3% por cada año de solicitar la pensión mínima antes de la edad legal de retiro, están lejos de tener neutralidad actuarial; ellas pueden incentivar el éxito temprano del mercado laboral y crear un costo neto para las finanzas públicas." Tercero, se alega por Escobar (2021) que los supuestos del estudio del Banco de México 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 73% de los trabajadores se ubica en los 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.

2.2.6. Uruguay

El país con el sistema de pensiones más antiguo en la región; ordenado en el primer grupo con la mayor madurez de su sistema. Predominan los factores que afectan al sostenimiento: la segunda población más envejecida en la región; un sistema segmentado con seis programas separados con prestaciones generosas y costosas; a pesar de tener una de las expectativas de vida más altas de la región, la edad de retiro es de 60 años para ambos sexos, entre las más bajas, a niveles típicos de los países tardíos (Guatemala y Honduras tienen edades superiores); la octava TR más alta; ajuste automático de las pensiones al IPC; y la cuarta cobertura mayor de los pasivos. Solo un factor favorece el sostenimiento: se requieren 30 años de aportes, los mayores, iguales en otros dos países.

Debido a lo anterior, se estima que el gasto público de pensiones es el segundo superior en la región: alcanzó un cénit de 11,4% del PIB en 2000, supuestamente bajó a 10,7% en 2017 (por un cambio en el cálculo); y continuará creciendo en las próximas décadas. El pilar público históricamente ha experimentado un déficit que se calcula mermó de 6,1% del PIB en 1982 a 2,5% en 2004 y 0,9% en 2016, pero después creció a 2,2% en 2025 y 5,1% en 2070 (BPS, 2018, 2020; CESS, 2021a). La CEPAL clasifica el sostenimiento como "moderado" pero también como "superior" (Arenas de Mesa, 2020). Los estimados sobre el déficit relativo al PIB excluyen los aportes fiscales. El último estudio actuarial con cifras de 2020 y una proyección a 2100, nota que el sistema general del Banco de Previsión Social (BPS; excluye los regímenes militar y policial) tiene la "particularidad" que "la variable de ajuste en el sistema es la asistencia financiera del Estado. Por lo tanto, podemos considerar que las generaciones futuras estarán financiadas, es decir existirá un equilibrio entre los ingresos y las prestaciones …" (AEA, 2021: 9). Según dicho estudio, en 2020, el costo de las prestaciones en curso de pago más las prestaciones futuras fue de US$265.363 millones, mientras que los ingresos presentes y futuros para cubrir dicho costo proceden: 21% de las cotizaciones, 36% de parte del IVA (considerados "recursos propios") y 43% de las transferencias fiscales ("variable de ajuste"); el aporte fiscal total asciende a 79% de los ingresos y es de US$210.024 millones. El déficit actuarial en 2020 ascendería a 421,6% del PIB. Las conclusiones notan la "falta de transparencia del sistema" y una "redistribución de ingreso regresiva" ya que no todos los grabados por el IVA tienen acceso a los beneficios y ocurre "una transferencia de la sociedad en su conjunto, porque las cotizaciones que inicialmente estaban a cargo de los empresarios y trabajadores se sustituyeron por impuestos generales" y trasferencias fiscales (AEA, 2021: 17). Según Saldaín (2024) el sistema carece de reservas desde fines de la década de los 70s.

En 2020 se creó una comisión de expertos para reformar el sistema de pensiones, tanto el pilar público como el privado; el estudio confirmó los problemas de sostenimiento citados y emitió recomendaciones (CESS, 2021a), la mayoría aprobada por el parlamento (Ley No. 20130, 2023):

Mantiene el sistema mixto, aunque modificándolo para intentar reforzar el sostenimiento a par de universalizar la cobertura no contributiva y contributiva haciéndolas universales, y protege las prestaciones esenciales. Establece el "Sistema Previsional Común" que abarca a todos los que ingresan en el mercado laboral desde 2023 en los seis regímenes separados (excluyendo temporalmente al notarial que es muy pequeño); a partir de 2023 inicia un proceso de convergencia que acaba en 2043, cuando todos los regímenes tendrán las mismas normas. Crea una nueva combinación de cuatro pilares: a) pilar "cero" de ingreso mínimo garantizado ("suplemento solidario"), focalizado en los grupos de menor ingreso y financiado por el Estado; el suplemento disminuye según crece el monto jubilatorio y desaparece cuando llega a un tope; mantiene la pensión no contributiva con prueba de ingresos para los pobres y aquellos no cubiertos por el pilar cero; b) pilar 1 de reparto basado en transferencias inter-generacionales y aportes fiscales; este pilar se corresponde con el actual pilar público del sistema mixto, pero procura mejorar la relación entre contribución y monto de la prestación mediante una "tasa de adquisición de derechos" que aumenta en un rango porcentual por cada año de aporte; c) pilar 2 complementario de ahorro individual obligatorio, bajo regulación legal y supervisión estatal (este pilar se corresponde con el actual pilar privado, con modificaciones); d) pilar 3 de capitalización individual de carácter voluntario. A partir de 2041, aumenta gradualmente la edad de retiro de 60 a 65 años, mientras que reduce los años de aporte de 30 a 15, ambos basados en la edad del asegurado. Calcula la TR basada en el pilar 1, más el ahorro acumulado en el pilar 2. Ajusta todas las pensiones por el índice medio de salarios. Crea una Unidad Reguladora y de Supervisión autónoma y monitoreo de todo el sistema incluyendo a los seis regímenes separados. Mantiene la alta cotización actual, pero la aumenta en los regímenes separados que tienen aportes más bajos (Saldaín y Martínez, 2023).

Previa a la ley de reforma se hizo un estudio actuarial que incluyó al BPS y otros regímenes separados: la bancaria y la de profesionales agotan sus reservas en 2024 (Saldaín, 2024). La Comisión proyectó el impacto potencial de la reforma sobre el gasto de pensiones y el equilibrio en 2030-2090 con tres escenarios que varían según los parámetros usados: en el escenario base (sin reforma) el déficit crece de 1,13% a 4,26% del PIB, mientras que en los dos escenarios con reforma el déficit también sube, pero se reduce substancialmente de 0,99% a 2,92% y de 0,82% a 1,06% (CESS, 2021b). Se asume que los cálculos del déficit excluyen los aportes fiscales.

Está previsto que en octubre de 2024 se someta a la población un plebiscito de reforma constitucional que reemplace el sistema mixto recién reformado por un sistema público, cierre el pilar de capitalización individual obligatorio, pase a todos sus afiliados al sistema público, prohíba la capitalización individual y las AFP (como en Argentina), y restablezca la edad de retiro de 60 años para ambos sexos, todo lo cual aumentará el costo (Saldaín y Martínez, 2024). Al tiempo de terminar este artículo no se había efectuado la votación.

3. CONCLUSIONES

Hace más de tres décadas, en mi segundo libro sobre la seguridad social en América Latina, cuando la enorme mayoría de la región tenía sistemas públicos de pensiones de beneficio definido (BD), demostré que estos seguían una trayectoria común: a más desarrollado el país, mayor madurez de su sistema pensional y mejores prestaciones, más difícil se hacía su sostenimiento financiero (Mesa-Lago, 1989). El presente artículo muestra con abundante evidencia y pocas excepciones, que los países con el menor índice de desarrollo humano, tienen actualmente sistemas públicos en el grupo tercero de los "tardíos" (los últimos en establecer sus sistemas y, por tanto, la madurez menor), también son los menos envejecidos (la menor proporción de la población adulta mayor sobre la población total), otorgan las prestaciones más magras en el sistema contributivo y ostentan la cobertura inferior de los pasivos por pensiones no contributivas (o carecen de ella), por lo cual exhiben un gasto de

pensiones relativo al PIB "bajo," su cotización tiende a ser menor, gozan de un superávit en el balance financiero (ingresos menos egresos), reservas crecientes y la tasa inferior de activos por un pasivo, por todo lo cual su sostenimiento financiero es más fuerte (por ejemplo, Honduras, Guatemala, Ecuador y Paraguay—los dos últimos en el grupo intermedio). Por el contrario, los países con el mayor índice de desarrollo humano tienen sus sistemas de pensiones en el grupo "pionero" (los primeros en implantar sus sistemas y, por tanto, la madurez mayor), son los más envejecidos (la mayor proporción de la población adulta mayor relativa a la población total), otorgan las prestaciones contributivas más generosas y ostentan la mayor cobertura de los pasivos por pensiones no contributivas, pero también las condiciones de acceso más estrictas (mayores edades de retiro y período de aportaciones), por lo cual su cotización es más alta y el gasto de pensiones relativo al PIB es el mayor ("alto"), sus gastos pensionales tienden a ser mayores que sus ingresos y enfrentan un déficit actuarial a largo plazo que en la mayoría de ellos demanda transferencias fiscales crecientes, carecen de reserva o esta es exigua, y la tasa de activos por un pasivo es la menor; por todo ello, enfrentan un nivel de sostenimiento más débil (por ejemplo, Argentina, Uruguay, Cuba y Brasil). Los países de grupo intermedio se encuentran a mitad del camino entre los grupos tardío y pionero. Parece haber una disyuntiva entre mejores prestaciones y menor sostenimiento o viceversa; el nudo gordiano es cómo escapar a dicha trampa.

En las décadas de los 80s, 90s y comienzo del siglo XXI, se sostuvo que la privatización de las pensiones (el cambio a sistemas de contribución definida—CD) resolvería la disyuntiva planteada y se hicieron una serie de promesas doradas para incitar a dicha reforma estructural con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial y otros organismos financieros internacionales y regionales. Mis trabajos anteriores (Mesa-Lago, 2020, 2022b) y este han probado con amplia evidencia (y ha sido admitido por FIAP) que las referidas promesas no se han cumplido, y que estos sistemas no son inmunes al envejecimiento, porque el alza de la expectativa de vida expande los años que las pensiones privadas deben pagarse a los asegurados, lo cual requiere un incremento en la cotización o en la edad de retiro o ambas. Más aún, al pretendido sostenimiento superior de los sistemas de CD sobre los de BD (porque se aduce que los asegurados financian su propia pensión, pero a su vez transforma el riesgo colectivo en individual), se contraponen prestaciones magras, o sea, que no han logrado desatar el nudo gordiano. En 2018-2019, demostraciones millonarias en Chile, el país pionero en la reforma privatizadora, demandaron el cierre del sistema de capitalización e incitaron el movimiento "No AFP" que dio al traste con el gobierno conservador, pero el cambio a un gobierno de izquierda que está ahora en el poder, no ha logrado pasar la re-reforma prometida.

Los intentos en países de América Latina y de Europa, independiente de su ideología y desarrollo económico, de hacer más estrictas las condiciones de acceso y las prestaciones (por ejemplo, aumento de la edad o de la cotización, reducción del monto de las pensiones) para apuntalar la sostenibilidad, han provocado manifestaciones millonarias de protesta que han logrado desplazar o debilitar a los gobiernos que proponen las reformas. El caso más reciente es el de Francia, donde en 2022-2023 el gobierno conservador-moderado de Emmanuel Macron intentó incrementar la edad de retiro de 62 años—excesivamente baja respecto a la expectativa de vida—a 64 años, provocando uno de los movimientos sociales más fuertes en la historia política reciente de dicho país. Iguales motines ocurrieron en Grecia en 2016 cuando el gobierno de izquierda del primer ministro Alexis Tsipras trató de incrementar las cotizaciones y reducir las pensiones, lo que le costó su puesto. Por otra parte, en 2018 el gobierno marxista de Daniel Ortega en Nicaragua, uno de los países menos desarrollados en América Latina, intentó aumentar la cotización (que ya era una de las más altas en la región) y reducir las pensiones, lo cual indujo demostraciones masivas (las más nutridas bajo su régimen) que luego intentaron derrocar al gobierno y este las reprimió sangrientamente; el gobierno retiró el decreto para apaciguar la situación, pero luego lo reintrodujo en 2019, de manera aún más estricta (Mesa-Lago, 2023). Por último, incitada por la pandemia y las fallas del sistema privado, en varios países (especialmente en Perú y en Chile) se aprobaron sucesivas extracciones de la cuenta individual

para hacer frente a necesidades emergentes, que fueron usadas para el consumo, y debilitaron el sostenimiento y el monto de las pensiones futuras.

Entre las soluciones propuestas a la disyuntiva planteada, está la expansión en virtualmente toda América Latina, de las pensiones no contributivas, la cual ha sido respaldada por organismos de diversa orientación, como la OIT y la CEPAL de una parte y el Banco Mundial y el BID de la otra. Esta propuesta resultó del hecho que la cobertura de la PEA por las pensiones contributivas (ya sean de BD o CD) no logró, como se había prometido, extender la cobertura en los países menos desarrollados, en buena medida debido a la informalidad. Estas pensiones han reducido la indigencia y en algunos casos la pobreza, pero el nivel de las pensiones suele ser muy bajo; además han ampliado la brecha entre los grupos de ingreso en la población: la clase media (en el sector formal) cubierta por las pensiones contributivas y los pobres por la pensión no contributiva.

Este artículo también demuestra el movimiento en la región del sistema de capitalización individual puro (sustitutivo) al sistema mixto, ahora predominante, que combina un pilar público solidario y un pilar de capitalización individual, con diversos grados de importancia según los países, complementado por un pilar "cero" de pensiones no contributivas. A medida que el componente/pilar público se ha incorporado a virtualmente todos los sistemas privados, los principios de cobertura, suficiencia, solidaridad social y equidad de género han mejorado, pero el sostenimiento puede ser un problema. Por otra parte, el pilar/componente de capitalización y las administradoras del mismo han sido sometidas a reformas de los gobiernos a fin de promover la competencia (incluyendo una AFP estatal), así como reducir las comisiones y ganancias de aquellas. La necesidad de un diálogo social y de estudios actuariales previos a cualquier reforma deben ser condiciones esenciales para garantizar la estabilidad política y financiera de los cambios que mejoran los principios de la seguridad social (Mesa-Lago, 2022b). Este enfoque multipilar, ajustado a las peculiaridades y necesidades de cada país, podría ser una respuesta a la disyuntiva y parece estar apoyado por la OIT y la CEPAL, así como el Banco Mundial y el BID, quizás indicando una cierta convergencia entre puntos de vista diversos.

Termino con un planteamiento personal: los académicos en los EE.UU. (incluyéndome) están protegidos por un sistema de CD que complementa con creces a la prestación básica del sistema público federal de pensiones de BD. Por otra parte, los funcionarios de organismos internaciones tienen planes de BD o CD que pagan pensiones muy generosas. De estos dos tipos de entidades surgen las ideas que apoyan/critican los dos modelos de pensiones opuestos, pero tanto unos como otros reciben pensiones muy superiores al resto de la población. Desde un punto de vista moral, debemos reconocer esa desigualdad y atemperar nuestras posiciones con mayor objetividad y equidad, en beneficio de los menos favorecidos en nuestras sociedades.

Apéndice 1. Resumen de la Situación Financiera-Actuarial de los Sistemas Públicos 2020-2022

Países	Balance Financiero (I-E) /PIB (%)	Reserva/ PIB (%)	Tasa activo/ pasivo	Gasto pen- sión/ PIB (%)	Proyección déficit/PIB (%)	Año reserva se agota	Ultimo estu- dio actuarial
Argentina	-3,7% 2022	No hay cifras	1,3	12,8	3,1/3,9% 2022	-3,3% 2022 No hay reserva	2023
Brasil	-4,9% 2022 todo el sistema	No hay reserva	1,8	12,4	10,4% 2100 Solo RGPS	No hay reserva	2023
Cuba	-8,4% 2020↑[a]	No hay reserva	2,7	9,0[a]	3% en 2020	No hay reserva	1973[f]
Ecuador	+0,2% 2020	+9,2% 2020↓	6,4	4,9	121% en 2056	2025 a 2055[c]	2020
Guatemala	+0,1% 2022↑	+31% 2022	7,5	0,6 a 1,2	No disponible	2033	2020
Honduras	+0,5% 2022↑	+4,9% 2021	14,1	1,3	2045 a ninguno[d]	2054 a 2090[d]	2022
Nicaragua	-0.4% 2022↑	-0,1% 2022	9,7	4,0	No hay cifras	202032	2017[g]
Paraguay	-0,4% 2020↓	5,6% 2020	10,7	1,8	-1,5% 2100	2038 a 2058[e]	2021
Venezuela	Déficit 99% 2024	No hay reserva	3,4[b]	No hay cifras	No hay cifras	Se agotó circa 2018	Se desconoce

[a] La altísima inflación a partir de 2021 distorsiona los cálculos del PIB después, pero el déficit crece. [b] Relación de dependencia, proyección de la ONU a 2020. [c] De acuerdo con diversos estudios actuariales (IESS, 2020a,2020b; OIT, 2020b). [d] Escenario base (sin cambio) y cinco escenarios con reformas. [e] De acuerdo a diversos escenarios. [f] En 1999 se hicieron proyecciones por la OIT, no un estudio actuarial y se necesita uno. [g] No se ha logrado obtener estudios actuariales desde 2017.

Fuente: Argentina de Cetrángolo y Grushka, 2020, Bertin y Belliard, 2023; Brasil de Ansiliero y otros, 2023, Secretaria, 2023, Servidores, 2023, IPEA, 2024; Cuba de Mesa-Lago, Moreno y Kay, 2022, ONEI, 2023; Ecuador de OIT, 2020a; Casali, 2021, Constante, 2024, IESS, 2024; Guatemala de IGSS, 2023, 2024a; Honduras de IHSS 2021, OIT 2023, Robles, 2024; Nicaragua de Mesa-Lago, Ruiz, Acevedo y Santamaría, 2020, INSS 2023; Paraguay de IPS, 2021, 2024; Venezuela de Díaz, 2018, 2019, 2024, Villasmil, 2021, Aponte, 2023; costo de pensiones como porcentaje del PIB de Arenas, 2020, OIT, 2021, con excepciones en varios países.

Apéndice 2. Resumen de la Situación Financiera-Actuarial del Pilar/Componente Público de los Sistemas Privados Reformados, 2021-2022

Países	Público	Situación financiero-actuarial					Fecha último estudio actuarial; necesidad de otro
		Déficit financiero	Tasa A/P	Gasto pension % PIB[a]	Proyección deficit	Año reserva se agota	
Bolivia	Pilar	0,4% PIB	3,7↓	3,8	2031		Se hizo 2015. Sí
Chile	Componente	[e]		3,1	[e]	No hay reserva	Balances periódicos cada 3 años
Colombia	Sistema paralelo[b]	Probable	Lora	4,5	Se ignora	Se ignora	No se ha hecho. Sí
Costa Rica	Pilar	No	5,0↓	7,3	Balance hasta 2035		Reforma paramétrica 2021. Sí antes de 2035
El Salvador	Componente	Sí	Rivera	2,7	CGS 2027	2000-2022	Se hizo 2018. Sí
México	Componente	Se ignora		3,1	Debate	Se ignora	No se hizo. Si
Panamá	Subsistema público[c]	1,5% PIB	1,5↓	3,1	Se ignora	2024-2025	OIT 2022 con cifras de 2019
Perú	Sistema paralelo	Probable		1,6	Se ignora	Se ignora	Si
R. Dominicana	Pequeño componente[d]	Probable		0,3	Se ignora	Se ignora	No hay. Si
Uruguay	Pilar	79% del gasto	1,8↓	10,7	422% PIB 2020-90	No hay reserva	Periódico, último 2020

[a] Gasto total de pensiones, no hay información homóloga desagregada del gasto del pilar/componente/ sistema público. [b] Se convirtió en mixto en 2024 pero se carece de cifras. [c] El subsistema cerrado de BD es muy superior aunque declinante en el componente público del sistema mixto. [d] Un pequeño componente público de pensión no contributiva comenzó en 2019 con un plan piloto. [e] El componente solidario se financia totalmente por el Estado; una propuesta del gobierno actual que expande substancialmente el componente público se encontró actuarialmente que era financiable en el largo plazo..

Fuentes: Mesa-Lago, 2020; Bolivia de Bonadona, 2024; Chile de Bentacor, 2020; Colombia de Azuero, 2020, Clavijo, 2024, Lora, 2024; Costa Rica de Pacheco, Elizondo y Pacheco, 2020, CCSS, 2020, Durán, 2024; El Salvador de Mesa-Lago y Rivera, 2020, Mesa-Lago y Delgado, 2023, Riviera, 2014; México de Villareal y Macías, 2020, Mesa-Lago, 2022a, Ramírez, 2024; Panamá de OIT, 2022b; Perú de Bernal Lobato, 2020, Cruz-Saco, 2024; República Dominicana de Guerrero, 2022, 2024, Pérez Montas, 2022, Pichardo; 2024; Uruguay de Lorenzo, 2020, Saldaín, 2024.

4. BIBLIOGRAFÍA

Altamirano Á. y otros: *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe,* Washington D.C., BID, 2018

Ansiliero, G. y otros: *Beneficiômetro de seguridade social: Um panorama da previdência social brasileira a partir de indicadores clásicos,* Río de Janeiro, No. 2941, 2023.

Aponte, C.: "Las pensiones de vejez en emergencia: Venezuela 2015-2020," *Convite AC,* Caracas, julio 2020.

Arenas de Mesa, A.: *Los sistemas de pensiones en América Latina: Institucionalidad, gasto p*úblico y *sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19,* Santiago, CEPAL LC/TS.2020/99, 2020).

Arenas de Mesa, A. y Robles, C. [eds], *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: Avanzar en solidaridad con sostenibilidad,* Santiago, CEPAL LC/PUB.2024/6-P, No 164, 2024.

Arévalo, L. F. : Información proporcionada al autor, Ciudad Guatemala, IGSS Departamento Actuarial y de Estadísticas, abril y junio 2024.

Asesoría Económica y Actuarial—AEA: "Balance Actuarial del Sistema Contributivo Administrado por el Banco de Previsión Social," *Comentarios de Seguridad Social*, No. 71, enero 2021.

Asociación Internacional de la Seguridad Social/U.S. Social Security Administration—AISS/US-SSA: *Social security programs throughout the world 2019,* Washington D.C., 2020.

Azuara, O. y otros: *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo,* Washington D.C., BID, 2019.

Azuero, F.: *El sistema de pensiones en Colombia: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera,* Santiago, CEPAL, LC/TS.2020/66, 2020.

Banco Central de Nicaragua—BCN: *Informe Anual 2022,* Managua, 2023.

Banco de México: "La reforma del sistema de pensiones en México: Posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligatorio y las finanzas públicas," *Informe Trimestral*, Ciudad México, octubre-diciembre 2020, 2021

Banco de Previsión Social—BPS: *Banco de Previsión Social: Pasado, presente y futuro*, Montevideo, 2018.

_____: *Boletín Estadístico*, Montevideo, 2020.

Banco Mundial—BM: *Envejecimiento sin crisis,* Washington D.C., 1994.

Barr, N.: *Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices,* Washington D.C., FMI Working Paper 139, 2002.

Bentancor, A.: *El sistema de pensiones en Chile: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera,* Santiago, CEPAL: LC/TS.2020/61, 2020.

Bernal Lobato, N.: *El sistema de pensiones en Perú: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera,* Santiago, CEPAL: LC/TS.2020/64, 2020.

Bertin, H. y Belliard, M.: *Proyecciones actuariales y financieras del SIPA, 2022-2010: Escenario base y escenario de reformas, diciembre 2023,* Buenos Aires, ASAP, 2023.

Bonadona, A.: Información actualizada al autor sobre indicadores del sistema de pensiones de Bolivia, La Paz, 21 abril, 3 mayo y 11 julio, 2024.

Caja Costarricense de Seguro Social—CCSS: Propuesta de fortalecimiento y sostenibilidad del seguro de IVM, San José, Equipo Interno Especializado, 2021a.

_____: Resolución SJD-1572-2021, San José, 13 agosto, 2021b.

Caja Costarricense de Seguro Social—CCSS: "Relación Fuerza de trabajo cotizante por beneficiario, 2022," San José: Dirección Actuarial y Estadística, 2023.

Caja de Seguro Social—CSS: Info*rme actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte de la Caja de Seguro Social*, *2019,* Ciudad Panamá, junio, 2020.

Casalí, P.: Información al autor sobre el sistema de pensiones de Ecuador, Quito, 2021.

Centrángolo, O.: Información al autor sobre el sistema argentino de pensiones, Buenos Aires, 30 julio, 30 agosto, 2024.

Centrángolo, O. y Grushka, C.: "El sistema de pensiones en Argentina: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera," Santiago, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 208 LC/TS.2020/65, C. 2020.

Cichon, M.: *Approaching a common denominator? An interim assessment of World Bank and ILO positions on pensions,* Ginebra, OIT, 2004.

Clavijo, S.: "Fiscal and Labor Effects of the Pension Reform in Colombia (2024-2100)", Bogotá, W Paper del SSRN. 2024. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4873391.

Colina, H.: Cálculo de la tasa bruta de remplazo de Cuba, 2000-2020, La Habana, 19 julio, 2021.

Comisión de Expertos en Seguridad Social—CESS: *Insumo para el informe de recomendaciones para la reforma del sistema previsional,* Montevideo, Documento de Trabajo, octubre, 2021a.

_____: *Informe de recomendaciones aprobado por la Comisión de Expertos en Seguridad Social designada por el gobierno,* Montevideo, 15 de noviembre, 2021b.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro—CONSAR: *Información Estadística,* Ciudad México, 2017, 2020, 2021. htpps://www.consar.gob.mx/

Constante, F.: Información al autor del sistema de pensiones de Ecuador, Quito, 31 julio, 2024.

Cruz-Saco, M. A.: Información al autor sobre el sistema de pensiones de Perú, Lima, 5 mayo, 2024.

Delgado, M.: "Oportunidades y opciones para la creación de un sistema no contributivo en Honduras," Santiago, CEPAL, 2024.

Delgado, M., Figueroa, N. y Vila, J. I. y: "República Dominicana: Avances y desafíos en la implementación del sistema de pensiones no contributivo," en Arenas de Mesa, A. y Robles, C. [eds.] 2024, pp. 265-297.

Díaz, L. E.: *El derecho a la protección social en Venezuela,* Caracas, 2018.

_____: "Transformaciones de la seguridad social en Venezuela en las dos últimas décadas y su actual situación," *XLIV Jornadas José Domingo Escovar derecho del trabajo y crisis económica,* Caracas, 4-6 abril, 2019.

_____: Información al autor sobre el sistema de pensiones de Venezuela, Caracas, 13 junio y 1-2 julio, 2024.

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda—DIPRES: *Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios*, Santiago, 22 enero, 2024.

Durán, F.: "Tendencias mundiales en las reformas de pensiones y el modelo multipilar de pensiones de la OIT," Foro Virtual de la CSS, Evaluación de 40 años de privatización de las pensiones en América Latina y las tendencias de las nuevas reformas, OIT, marzo 2021.

Durán, F.: Información al autor sobre sistemas públicos, especialmente de Honduras (San José), 13 mayo y 17 julio, 2024.

Escobar, S.: "Los sistemas privados de pensiones y el modelo multipilar de pensiones de la OIT," Seminario de la Fundación Friedrich Ebert, Ciudad México, 9 octubre, 2021.

Faz, F.: Información al autor de los regímenes de pensiones de Brasil, Brasilia, IPEA, 14 agosto, 2024.

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones [Privadas]—FIAP: "Declaración de la FIAP- XXI Asamblea Anual, Ciudad de México," *Informativo FIAP*, No. 50, noviembre, 2017.

_____: *Reversiones: Mientras Europa avanza hacia la capitalización individual, en América Latina algunos proponen volver al reparto,* Santiago, septiembre, 2020.

_____: *Reformas paramétricas en los programas de pensiones p*úblicos de *reparto: 1995-diciembre 2023,* Santiago, 2024a.

_____ : *Marcha de los sistemas de pensiones: febrero 2024-marzo 2024,* Santiago, 2024b.

Gill, I., Packard, T. y Yermo, J.: *Keeping the promise of social security in Latin America,*Washington D.C., Banco Mundial, 2005.

Guerrero, J. A.: "Fondo de solidaridad (FSS) en República Dominicana: Entre la suficiencia y la sostenibilidad de la prestación por vejez del régimen contributivo," Santo Domingo, OISS, 2022.

_____: Información proporcionada al autor sobre Fondo de Solidaridad Social, Santo Domingo, 19 julio, 2024.

Guillion, C., y otros, *Social security pensions: Development and reform,* Ginebra, OIT, 2000.

Instituto de Pesquisa Económica Aplicada—IPEA: Coordenção de Previdência, Brasilia, 2024 www. Beneficiometro-Brazil-Social-Security.xlsx

Instituto de Previsión Social—IPS: "IPS Ingresos y egresos 2017," Asunción, IPS, 2017.

_____ : *Studies and actuarial projection of the Instituto de Prevision Social pension scheme 2018-2100 executive summary,* Asunción, 2018.

_____: *Estudios y proyecciones actuariales del régimen de jubilaciones y pensiones 2021-2100 del Instituto de Previsión Social,* Asunción, Asesoría Actuarial-año 2021, 2021.

_____: *Boletín Informativo*, Asunción, No. 158, 2024.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social—IESS: *Evaluación actuarial del fondo de seguro de invalidez, vejez y muerte,* Quito, Dirección Actuarial y de Investigación Estadística, 2020a.

_____: *Evaluación, análisis, revisión y aprobación de la valuación actuarial del seguro general de invalidez, vejez y muerte del Seguro Social Obligatorio. Informe final,* Quito: Risko Actuarios, 2020b.

_____: Información al autor sobre el sistema de pensiones de Ecuador, Quito, Departamento Actuarial, 2024.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social—IGSS: *Informe anual de labores 2022, 2023,* Ciudad Guatemala, IGSS, 2023, 2024a.

_____: *IGSS en cifras 2023,* Ciudad Guatemala, Departamento Actuarial y Estadístico, 2024b.

_____: *Portafolio de inversiones,* Ciudad Guatemala, Departamento de Inversiones, 2024c.

Instituto Hondureño de Seguridad Social—IHSS: Información al autor, Tegucigalpa, IHSS, 2021.

Instituto Nicaragüense de Seguridad Social—INSS: *Anuario estadístico 2006 a 2022,* Managua, División Nacional de Estudios Económicos, 2007 a 2023.

Lora, E.: Información al autor sobre el sistema de pensiones de Colombia, Bogotá, 13 mayo y 1 julio, 2024.

Lorenzo, F.: *El sistema de pensiones en Uruguay: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera,* Santiago, CEPAL: LC/TS.2020/60, 2020.

Melinsky, E.: *Informe Valuación Actuarial Decreto 787-2017*, San Salvador, 16 febrero, 2018.

Mesa-Lago, C.: *El desarrollo de la seguridad social en América Latina,* Santiago, Estudios e Informes de la CEPAL, LC/G.1334, 1985.

_____: *Ascent to bankruptcy: Social security financing and development in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1989.

_____: *Reassembling social security: A survey of pensions and healthcare reforms in Latin America,* Oxford University Press, 2007.

_____*: Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades,* Ciudad México: Fundación Friedrich Ebert, 2020.

_____: "Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina, 1980-2020: El caso de México," *El Trimestre Económico*, No. 355, julio-septiembre, 2022a, pp. 755-794.

_____: *Pensiones de capitalización individual en América Latina: Efectos, reformas, impacto del Covid-19 y propuestas de políticas,* Santiago, CEPAL, Políticas Sociales No. 242, LC/TS.2022/99, 2022b.

_____: "¿Es justificada la insurrección por las pensiones en Francia?," *Letras Libres,* Ciudad México, 17 enero, 2023.

_____: "Un siglo de pensiones públicas en América Latina," Ciudad México, Friedrich Ebert Stiftung, en preparación.

Mesa-Lago, C. y Bertranou, F.: "Pension reforms in Chile and social security principles, 1981-2015," *International Social Security Review,* 69: 1, 2016, pp. 25-45.

Mesa-Lago, C. y Rivera, M. E.: *Sistema de pensiones de El Salvador: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera,* Santiago, CEPAL No. 2009 LC/TS.2020/66, 2020.

Mesa-Lago, C., Ruiz, M. I., Acevedo, A. y Santamaría, S.: *La seguridad social en Nicaragua: Diagnóstico y recomendaciones para su reforma,* Managua, Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios, 2020.

Mesa-Lago, C., Moreno, C. y Kay, S.: "The financial sustainability of public pensions in Cuba: The impact of ageing, structural reforms and the economic crisis," *International Social Security Review,* 75, No. 2, 2022,pp. 25-46.

Mesa-Lago, C. y Delgado, M.: *La reforma del sistema de pensiones de El Salvador en 2022: Análisis y recomendaciones,* San Salvador, Fundaungo, 2023.

Ministerio de Hacienda de Chile: "Informe financiero sustitutivo: Indicación al proyecto de ley que mejora el sistema de pensiones solidarias y de capitalización individual", *Boletín,* Santiago, No. 12.212-13, 2020.

Molina, T.: "Subir cotización en 6%...," *El Mercurio*, 9 julio, 2024.

Oficina Nacional de Estadísticas e Información—ONEI: *Anuario estadístico de Cuba 2022. Edición de 2023,*La Habana, 2023.

Organización Internacional del Trabajo—OIT: *Valuación financiera y actuarial de la Caja de Seguro Social,* San José, ILO/Panamá/R2, 2003.

_____: *World social protection report 2017-19,* Ginebra, OIT, 2017.

_____: *Valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-2018,* Ginebra: Departamento de Protección Social, 2020a.

_____: *La pandemia COVID-19 y sus efectos en la sostenibilidad del seguro de invalidez, vejez y muerte del IESS*," Quito, Países Andinos, 2020b.

_____: *World social protection report 2020-2022,* Ginebra, OIT, 2021.

_____: *Análisis de la gestión de los regímenes de seguro social del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS),* Ginebra: Oficina para América Central, Haití, R. Dominicana y Panamá y Departamento de Protección Social, 2022a.

_____: *Valuación actuarial del sistema panameño de pensiones al 31 de diciembre de 2019,* San José, Oficina de la OIT para América Central y Departamento de Protección Social, Ginebra, 2022b.

_____: *Valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS),* Ginebra, Oficina para América Central, Haití, R. Dominicana y Panamá y Departamento de Protección Social, 2023.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico—OCDE: *Pensions at a glance 2021* y *2023,* Paris, 2021, 2023.

Ortiz, I., Durán, F., Urban, S. y Wodsak, V. [eds]: *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America,* Ginebra, OIT, 2018.

Ortiz, J. F. : Información al autor sobre pensiones públicas, México, OIT, 2024.

Pacheco, J. F., Elizondo, H. y Pacheco, J. C.: *El sistema de pensiones en Costa Rica: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera,* Santiago, CEPAL: LC/TS.2020/81, 2020.

Pension Policy International—PPI: "Brazil officials eye curbes on pension spending, but Lula may resist," 7 de mayo, 2024.

Pérez Montas, H.: "El sistema de pensiones de República Dominicana: Objetivos y opciones de reforma," Santo Domingo, *Diario Libre,* septiembre, 2022. *https://www.diariolibre.com/opinion/mas-firmas/2022/09/04/objetivos-y-opciones-de-reforma-a-sistema-de-pensiones-en-rd/2044503*

Pérez Pacheco, F. A.: "Reforma al sistema de pensiones: Impacto presupuestario," Ciudad México, CIEP, 2021. https://ciep.mx/author/alberto/

Pichardo, A.: Información al autor sobre el sistema de pensiones de la República Dominicana, Santo Domingo, 13 mayo y 6 de julio, 2024.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo—PNUD: *Human development report 2013, 2023/2024,* New York, 2014, 2024.

"Propuestas de la Comisión para la Reforma al Sistema de Pensiones" (2023), Quito, *Jubilación Segura*, 5 julio.

Ramírez López, B.: "La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana, *El Trimestre Economico*, Vol. 86, No 344, 2019, 967-1001.

_____: Información al autor sobre el sistema de pensiones mexicano, Ciudad México, 12 junio, 2024.

Rivera, M. E.: Información al autor sobre el sistema de pensiones de El Salvador, San Salvador, 14 mayo y 8 julio, 2024.

Robles, E.: Información al autor sobre el sistema de pensiones de Honduras, Madrid, 13 mayo, 2024.

Rofman, R.: *Los regímenes previsionales de excepción en Argentina,* Buenos Aires, CIPPEP Documento de Políticas Públicas, No. 230, 2021.

Saldaín, R: Información al autor sobre el sistema de pensiones de Uruguay, Montevideo, 13 y 14 mayo, 30 agosto, 2024.

Saldaín, R. y Martínez, G.: *Sistema previsional común,* Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2023.

_____: *Plebiscito constitucional de la seguridad social: Análisis crítico*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, junio, 2024.

Secretaría de Gobernación: "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman… diversas disposiciones de la Ley de Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Ciudad México, 25 septiembre, 2020.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público:"Comunicado No. 061, Gobierno anuncia reforma al sistema de pensiones," Ciudad México, 22 de julio, 2020.

Secretaria de Regime Geral de Previdência Social-RGPS: *Projeções financeiras e atuariais para o regime geral de previdência social-RGPS,* Brasilia, Secretaria de Regime Geral de Previdência Social, 2023.

Servidores, Aposentados e Pensionistas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: Relatório da avaliação aturial do regime própio de previdência social-RPPS da União, Brasilia D.F., 2023.

Superintendencia de Pensiones—SP: "Estudio sobre la tasa de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios," Santiago, 21 enero, 2024.

U.S. Social Security Administration—US-SSA: "Venezuela sets contribution rate for new public pension fund," Washington D.C., 16 julio, 2024.

Vaz, F.: Información al autor sobre regímenes de pensiones en Brasil (Brasilia: IPEA), 14 agosto, 2024.

Villareal, H. y Macías, A.: *El sistema de pensiones en México: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera,* Santiago, CEPAL: LC/TS.2020/70, 2020.

Villasmil, R.: "Venezuela: Lineamientos de Política para el Sistema de Pensiones", 2021.

Zaragoza, Y.: "México: Urge topar pensiones…," *El Financiero*, Ciudad México, 9 agosto, 2021.