Extraordinaria nº 7, 2024
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

Las pensiones en América: 100 años entre Bismarck y Beveridge

Pensions in America: 100 years between Bismarck and Beveridge

Jorge García Rapp[1] *Abogado por la UBA. Argentina*
https://orcid.org/0009-0002-4846-7948

Cita Sugerida: GARCÍA RAPP, J.: «Las pensiones en América: 100 años entre Bismarck y Beveridge». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Extraordinaria nº 7 (2024): 349-367.

Resumen

Desde la creación de los sistemas de pensiones en las primeras décadas del siglo XX, los Estados americanos han concretado un modelo predominantemente contributivo, asumiendo los perfiles de la seguridad social de Bismarck de finales del siglo XIX, incluso antes que los países desarrollados. Luego, en la década de 1990, alrededor de una docena de países de la región llevaron a cabo reformas estructurales innovadoras en sus sistemas de pensiones, pasando a sistemas de capitalización individual de gestión privada, las AFP.

Finalmente, y ante la evidente insuficiencia en términos de cobertura de los sistemas contributivos -ya sean públicos o privados-, un grupo importante de países de las Américas, y en un corto período de tiempo, incorporaron componentes universales e inclusivos, o reformaron sus sistemas con en fin de aumentar la cobertura. Lo hicieron con relativo éxito, ya que la cobertura promedio ponderada de América Latina aumentó del 51,5% en 2000 al 76,2% en 2017.

Palabras clave

Pensiones; Capitalización individual; Contributivo; Universales; Reformas; Privado

Abstract

Since the creation of the pension systems of the first decades of the twentieth century, America has concretized a predominantly contributory model, assuming the profiles of Bismarck's social security at the end of the nineteenth century, even before the developed countries. Then, in the 1990s, about a dozen countries in the region carried out innovative structural reforms in their pension systems, moving to privately managed individual capitalization, the AFPs.

Finally, and in view of the evident inadequacy in terms of coverage of contributory systems - whether public or private - a large group of countries in the Americas, and in a short period of time, incorporated universal, inclusive components, or reformed their systems in order to increase coverage. They did so with relative success, as the weighted average coverage of Latin America increased from 51.5% in 2000 to 76.2% in 2017.

Keywords

Pensions; Individual capitalization; Contributory; Universal; Reforms; Private

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Objetivos de los sistemas previsionales

Hemos manifestado en alguna oportunidad que uno de los principales objetivos de la implementación de un sistema previsional consiste en garantizar "la suavización del consumo de las personas a lo largo de su vida", y este fue el propósito predominante durante las primeras etapas del desarrollo de los sistemas. Supone la posibilidad de que las personas que trabajan puedan transferir

[1] MÁSTER en Dirección Bancaria, UCEMA. Buenos Aires. MÁSTER en Dirección y Gestión de Planes y Fondos de Pensiones. OISS, CIFF y Universidad de Alcalá. Madrid. España. Docente Universitario de Derecho del trabajo y de la seguridad social. Consultor Internacional en 3. Los resultados en tres décadas de vigencia de las AFP. pensiones y seguridad social.

consumo de la etapa más productiva, la activa, hacia su etapa pasiva, cuando en la vejez se ve reducida en forma parcial o total, la capacidad de generar ingresos[2].

Ese había sido el camino elegido por las sociedades modernas a través de un convenio intergeneracional, al interior de las familias en las cuales la generación laboralmente activa integrada por padres e hijos mayores debía garantizar el consumo básico de las generaciones aun inactivas de los hijos menores y sus abuelos.

Esta conducta de supervivencia familiar en hogares multigeneracionales donde convivían dos, tres o hasta cuatro generaciones compartiéndolos, "al estilo de las novelas victorianas o las casas-pasillo de los tanos de la Argentina de comienzos de siglo, un tipo de diseño familiar que todavía subsiste en las economías más atrasadas e incluso en los hogares de menores ingresos de los países en desarrollo: la autoconstrucción hacia arriba y hacia atrás para alojar a nuevos integrantes del núcleo familiar ampliado es el recurso de expansión típico del segundo y tercer cordón del Conurbano"[3], de la provincia de Buenos Aires.

La denominada suavización del consumo puede concretarse, a través del ahorro privado, cada persona ahorraría los recursos necesarios para consumirlos en la etapa de retiro, claro está que lograr resultados aceptables, requerirá conocer su historia laboral futura y tener alguna certeza acerca de la expectativa de vida, y esto no es posible, generando un riesgo considerable respecto a la suficiencia de los recursos ahorrados para sostener un determinado nivel de consumo más allá de la esperanza de vida.

El fundamento de la participación del Estado no se agota en las indicadas limitaciones e imperfecciones del mercado, ya que los sistemas de jubilaciones suelen incorporar otros objetivos, además de la suavización de consumo. Entre esos objetivos se encuentran "la redistribución del ingreso y la disminución de la pobreza". A través de los sistemas públicos de jubilaciones y pensiones se puede realizar una redistribución del ingreso entre los aportantes considerando toda su historia laboral como entre generaciones. Favoreciendo a los aportes de menores ingresos en el trade off de cotizaciones y prestaciones. La redistribución entre generaciones se configura cuando los cambios en las prestaciones y/o contribuciones se efectúan a través del tiempo afectando en diferente forma a las distintas generaciones de asegurados.

1.2. Clasificación de los sistemas de pensiones

Partiendo de la década de 1930, Esping-Andersen (2000) identifica tres tipos de regímenes de bienestar en el mundo industrializado, respondiendo a tres modelos de solidaridad registrando la forma en que el estado de bienestar se plantea ante los riesgos[4].

El régimen liberal de bienestar minimiza el Estado, individualiza los riesgos y fomenta las soluciones de mercado, en el marco del manejo residual del riesgo. Presenta entre sus características, ser residual (en América "rol subsidiario" del Estado), restringe su alcance a los riesgos inaceptables y orienta sus garantías a quienes están expuestos a los mismos. Orientado a la extrema pobreza y cuyo foco está determinado por "la necesidad" y no por "el derecho" de las personas, puede conducir

[2] Garcia Rapp, Jorge "El sistema de pensiones de adultos mayores en Argentina: una visión en el marco regional". Capitulo 5. Pagina 707. En "La protección de seguridad social a las personas mayores, retos para el siglo XXI". Editorial Bomarzo. 2022, Albacete. Espeña.

[3] Natanson, J. "Contra el 82 por ciento móvil". Le Monde Diplomatique. Febrero 2020. Nro.248

[4] Gosta Esping-Andersen, "Fundamentos sociales de las economías postindustriales", Barcelona, Ariel, 2000; Welfare States in Transition, Londres, Sage, 1996; Changing Classes. Stratification and Mobility in Postindustrial Societies, Londres, Sage, 1993

a políticas de carácter asistencial cuya aplicación requiere la comprobación de los ingresos como indicación de necesidades (Estados Unidos, Australia, Reino Unido, Nueva Zelandia, Canadá e Irlanda, entre otros).

El régimen socialdemócrata de bienestar, universalista, igualitarista y comprometida con la noción de derechos. Los derechos vinculados a los individuos y basados en la ciudadanía, mientras las pensiones británicas y holandesas se basan en las contribuciones efectivas, en lugar de basarse en una necesidad demostrada o un contrato laboral. Se proponen minimizar la dependencia del mercado. Si bien en algunos países con subsidios tan elevados como los nórdicos, por ejemplo, Bélgica o Italia, se distinguen de aquellos, porque al régimen socialdemócrata escandinavo lo caracteriza la fusión del "universalismo y la socialización global de los riesgos con cobertura global y niveles de subsidio generosos".

Por último, el régimen conservador de bienestar posee fuertes rasgos corporativistas. El reparto de riesgos en un enfoque de solidaridad corporativa, y con en el familiarismo, ponen de manifiesto el sesgo conservador. Se observa un trato privilegiado a los funcionarios públicos, y se contemplan beneficios adicionales de la seguridad social que responden a intereses corporativos. También puede basarse en el familiarismo, dando prioridad a la familia como dispensadora de cuidados y responsable del bienestar de sus miembros. El régimen conservador también es residual, pero mientras el régimen liberal da cobertura ante fallas del mercado, en este la brinda ante fallas de la familia. En ambos sistemas, prevalece la asistencia con fundamento en la necesidad, por sobre los derechos[5].

1.2.1. Público y Privado

Partiendo de la combinación de lo publico y lo privado en las pensiones, Monereo Perez (1996) retoma la clásica distinción tripartita propuesta por Esping-Andersen, y establece una clasificación "aproximativa" de los sistemas de pensiones en los países desarrollados:

1.2.1.1. Sistemas de *seguros corporativistas*, con un papel dominante del Estado del Estado en la estructuración de los programas sociales de pensiones. En ellos, el mercado asume un papel residual en la provisión de pensiones y el sistema de Seguridad Social se halla muy segregado en razón a la estructura ocupacional, siendo de señalar la existencia de los privilegios ostentados por los funcionarios públicos; hechos que confieren un cierto carácter conservador al sistema. (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Italia, Japón y, con matices, Finlandia)

1.2.1.2. Sistemas *residualistas*, caracterizados por el predominio del mercado como institución de provisión en detrimento del papel de la Seguridad Social, (Estados Unidos, Canadá, Austria y Suiza)

1.2.1.3. Sistemas *universalistas*, en los que el Estado ostenta una posición netamente dominante y se amplían subjetivamente a toda la población (como derechos sociales), los derechos de pensión, prescindiendo en lo esencial del mercado privado y de los privilegios de status. (Suecia, Noruega, Nueva Zelanda y, con matices, Holanda y Dinamarca. En ellos se pretende la tendencial sustitución de las pensiones privadas por unos derechos sociales de pensión legislados. De difícil encaje en un modelo global del sistema es el caso de la estructura de las pensiones en el Reino Unido.

Como se puede comprobar, es el modo de interacción entre la provisión pública y privada la que determina el sistema de pensiones y con él, la estructura distributiva global y la relación específica

[5] En Alemania las pensiones tienen un limitado peso corporativo, existiendo miles de fondos de salud específicos, de carácter regional, por profesiones y por empresas. Italia, en cambio, tiene un sistema de salud unificado, pero más de un centenar de planes de pensiones aplicables a distintas profesiones.

entre los derechos sociales de pensión y los diferentes mecanismos contractuales para la provisión de pensiones privadas. Por otra parte, un rasgo a destacar en la política de pensiones es que existe, sobre todo en los dos primeros sistemas de política de Seguridad Social, una marcada estructura dualista de las pensiones contributivas (públicas y privadas)[6].

1.3. Los cambios en los sistemas en América

Los regímenes pensiones en América se han visto impactados en los últimos 40 años, por algunos eventos de trascendencia que han tenido influencia en la marcha de los mismos: a) las reformas estructurales en los sistemas de pensiones en muchos de los países, que mutaron dichos sistemas que eran de beneficio definido (BD), y de gestión estatal, a sistemas de contribución definida (CD), de capitalización plena en cuentas individuales, y gestionados por empresas privadas con ánimo de lucro; y, b) el desarrollo y la implementación en un gran número de países, de reformas de tipo universales, inclusivas, y con financiamiento no contributivo, siendo este un fenómeno casi abrumador por la intensidad y la rapidez en que los cambios fueron gestados.

Algunos autores agregan en esta enumeración otros acontecimientos que también han influido en los sistemas previsionales, como el proceso de envejecimiento demográfico con desigual presencia en la región, pero afectando seriamente la sustentabilidad futura de los sistemas, y la epidemia mundial de COVID-19 y sus efectos en la economía y la actividad en general.

En estas líneas nos proponemos analizar los dos primeros eventos, evaluando sus efectos y revisando las propuestas de múltiples políticas, para el presente y el futuro, con el fin de contraponer o aminorar dichos efectos, y centrándonos en la situación de los esquemas de capitalización individual.

En el presente, los 20 países latinoamericanos se dividen justo a la mitad respecto a su sistema de pensiones: diez de ellos evolucionan desde el modelo substitutivo original implementado en Chile hacia sistemas mixtos multipilares, mientras que los otros diez tienen sistemas públicos con sus propias especificidades y desafíos respecto al cumplimiento de los principios de la seguridad social.

2. DE LA CAPITALIZACIÓN COLECTIVA A LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

A comienzos del siglo XX, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay, -integran el grupo Pionero Alto según la clasificación de Carmelo Mesa Lago-, establecieron programas de pensiones con esquemas contributivos, teniendo en vista el modelo del seguro social que Bismarck había impuesto en la Alemania de la segunda mitad del siglo anterior. La región daba cuenta aquí de una anticipación en la adopción de este modelo mucho tiempo antes de que ocurriera en gran parte del mundo desarrollado, y en las grandes potencias económicas.

Con el paso del tiempo, a finales de la década del 70 todos los países de la región poseían esos programas de pensiones de tipo contributivo, aunque con diferencias entre ellos.

Estaban basados en financiamiento de fuente contributiva, que implica que las prestaciones estarán estrechamente vinculadas con los ingresos que perciben los trabajadores en actividad y las cotizaciones que sobre ellos se efectúan; comenzaron a funcionar como sistemas públicos de capitalización colectiva y hacia la década de los 50 y 60, se fueron transformando en sistemas

[6] Monereo Perez, Jose Luis. "Público y Privado en el sistema de pensiones". Editorial Tecnos SA. Madrid. España (1996)

de reparto, especialmente en la Argentina, Brasil y Uruguay, con similares inicios y desarrollos posteriores[7].

No fue casual que ese grupo de países, con mayor desarrollo y habiendo alcanzado mayor cobertura, una población relativamente envejecida y mayor esperanza de vida, evidenciaran a inicios de los 80 altos costos en su funcionamiento, déficit creciente y desequilibrio financiero y actuarial, para el inicio de la crisis de la seguridad social.

En general, todos los sistemas enfrentaban —y aún hoy—, una profunda crisis, principalmente por una mayor longevidad, a lo que habría que sumar una menor tasa de natalidad, las nuevas formas de producción, los impactos en el mercado laboral que provocaron y la pérdida de puestos de trabajo.

Mientras que en Europa frente a esa problemática se promovieron reformas paramétricas a los sistemas públicos, fortaleciendo los modelos de reparto gestionados por los estados nacionales, en américa latina se llevaron adelante reformas estructurales[8], modificando los sistemas en profundidad, pasando de la gestión estatal a la privada y bajo el modelo de capitalización individual. Nuevamente la región daba muestras de una anticipación en las novedosas ideas de privatización de la gestión de las pensiones, mucho antes que algunos países de la Europa del este que siguieron ese camino.

Así, en los 90, algunos países hicieron reformas por la sostenibilidad financiera de los sistemas y la disminución del gasto público, que incluyeron en diferentes variantes las ideas inauguradas en Chile a inicios de los 80, con la incorporación de las administradoras de fondos de pensiones (AFP), empresas privadas que administran fondos individuales de los trabajadores, y por lo que perciben una comisión. Claramente esto significó una profundización del modelo contributivo, pero en capitalización individual -sin solidaridad-, con la privatización de la gestión de los fondos de aportes para las pensiones en cuentas individuales.

El futuro y la subsistencia del trabajador en la etapa pasiva depende de su capacidad para generar ahorros en su cuenta individual y del riesgo de mercado al que se expusieron sus ahorros en gestión a cargo de privados.

Entre 1981 y 2014, treinta países en el mundo privatizaron total o parcialmente sus sistemas públicos de pensiones de carácter obligatorio:

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

b) Catorce en Europa Oriental y la antigua Unión Soviética (Hungría, Kazajstán, Croacia, Polonia, Letonia, Bulgaria, Estonia, Federación de Rusia, Lituania, Rumania, Eslovaquia, Macedonia, República Checa y Armenia),

[7] El punto de inicio de los sistemas: en Argentina primera caja de jubilaciones en 1904, Brasil primera ley de pensiones "Eloy Chaves" en 1923, y en Uruguay la ley "Ciganda" de creación de la primera Caja en 1896.

[8] Una reforma estructural transforma radicalmente el sistema (de público a total o parcialmente privado), mientras que una reforma paramétrica mantiene el sistema público, pero con cambios en sus parámetros para hacerlo más sostenible financiera y actuarialmente, por ejemplo, aumentando la edad de retiro, cambiando la fórmula de cálculo de la pensión, ajustando las prestaciones o una combinación de todas esas medidas. Mesa-Lago, C. "Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política", serie Políticas Sociales, N° 242 LC/TS.2022/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

c) Dos en África (Nigeria y Ghana) [9].

2.1. La capitalización individual en la región

Para finales del año 2003, once países latinoamericanos habían introducido reformas estructurales de pensiones, y 56 millones de trabajadores (un tercio de la fuerza laboral en la región) estaban afiliados a las AFP en los sistemas previsionales públicos de gestión privada.

Por ello, decimos que la región posee una experiencia extensa y diversa, única, de más de cuatro décadas en esas reformas, que desde finales de los noventa y en los primeros años del siglo actual se tomaron como modelo en Europa del Este.

El sistema de capitalización individual en cuentas puede ser caracterizado de la siguiente manera:

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

b) Administración de los fondos de pensiones y las cuentas individuales, mayoritariamente privada pero que también puede ser pública;

c) Las prestaciones se financian con el capital acumulado en las cuentas individuales (y la eventual rentabilidad de las inversiones), sin que existan tasas de reemplazo definidas por ley.

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

2.1.1. Los modelos[10]

2.1.1.1. En la región, prevaleció el *modelo sustitutivo*, implementado en cinco países: Chile (1981), México (1997), el Estado Plurinacional de Bolivia (1997), El Salvador (1998) y la República Dominicana (2001). Sustituyó el sistema público por uno de capitalización individual. Actualmente, en la mayoría de estos países el sistema se ha reformado o se está discutiendo la posibilidad de hacerlo, especialmente por las limitaciones del modelo, caracterizado por insuficiencia de prestaciones y escasa cobertura.

2.1.1.2. Una variante fue el *modelo paralelo* o dual, en el cual los trabajadores deben escoger entre el sistema público de reparto o el sistema de capitalización individual. Sistemas excluyentes que conviven compitiendo por los afiliados, y en algunos casos, existe la posibilidad de cambiarse de sistema. Este modelo se implementó en el Perú (1993) y luego en Colombia (1994). En este último país se presentó en 2023 un proyecto de reforma para pasar a un sistema mixto.

2.1.1.3. La tercera alternativa, la constituyo el *modelo mixto* de pensiones, en el cual el sistema público de reparto y el de capitalización individual se complementan, los afiliados *pueden o deben* pertenecer a ambos sistemas. Tres países tienen sistemas mixtos: Costa Rica (2001), Panamá (2005) y Uruguay (1996). Allí existe un sistema público de reparto predominante y un esquema de capitalización

[9] OIT. "La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)". ESS ─ Documento de trabajo núm. 63. Departamento de Protección Social. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Primera edición 2019.

[10] Garcia Rapp, J. (2020). "Las reformas de los sistemas jubilatorios". Suplemento Seguridad Social, Eldial.com. Buenos Aires.

individual que complementa las pensiones de todos los beneficiarios o que lo hace solo para los grupos de mayores ingresos (Panamá y Uruguay). La administración de la capitalización es pública en Panamá.

2.1.1.4. Dentro del modelo mixto, podríamos incluir el sistema vigente en Argentina (1994) hasta 2008, destacando las particularidades, que han llevado a algunos autores a crear una cuarta categoría denominada *modelo Paralelo Integrado*[11]. Incluía, una base solidaria universal o primer pilar, para los asegurados del sistema de reparto y también para los del sistema de capitalización individual, quienes podían elegir entre el antiguo sistema público de reparto o el sistema de capitalización individual. La base solidaria estaba constituida por la prestación básica universal (PBU) para todos los trabajadores que hubieran cotizado durante 30 años.

Dando cuenta de las nuevas tendencias en la región, sostiene Meza Lago (2022) "… *entre la reforma chilena y la siguiente —la peruana— transcurrieron 12 años; ello se debió a que la primera fue impuesta sin discusión pública por la dictadura de Pinochet; ... no fue hasta después de la restauración de la democracia en Chile por la Concertación en 1990, que otras naciones en la región aplicaron variantes de la reforma estructural. Por otra parte, respecto de la reforma más tardía, la de Panamá, el caso es muy complejo, porque solo 15% de la población económicamente activa (PEA) está afiliada en el pilar privado y el capital en las cuentas es mucho menor de 0,1% del PIB, por lo que las cifras panameñas distorsionan el conjunto, no obstante, serán incluidas siempre que se pueda. Después de la ley panameña (2005) no ha habido otra reforma estructural (16 años) que intente avanzar en introducir la capitalización individual; en 2019, Jair Bolsonaro presidente del Brasil, que ha implementado políticas de privatización y desregularización, ingresó un proyecto de reforma estructural al congreso, el cual fue retirado posteriormente.*"[12].

En total, los países de la región con reformas estructurales llegaron a ser 14, pero en la nómina están Ecuador (2001), Nicaragua (2000), y Venezuela (1997), que sancionaron leyes con sistemas de capitalización individual, que no llegaron a entrar en vigencia, y fueron derogados en 2002, 2005 y 2000 respectivamente.

En la actualidad deberíamos completar el cuadro de la región, con los países con sistemas de reparto (Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Venezuela) o de capitalización parcial colectiva (Paraguay). Entendido como modelos en los que los aportes de los trabajadores activos conforman un fondo -no individual-, desde el que se abonan las prestaciones a todos los beneficiarios, un verdadero patrimonio de afectación.

Resulta interesante el caso de Brasil, país en el cual existen los fondos de pensión cerrados (patrocinados por empresas) para los trabajadores de la actividad privada desde mucho antes de la década de los 80, allí se discutió el paso drástico de un sistema de reparto a uno de capitalización individual, pero fue descartada esa línea de reformas en gran medida por los costos fiscales asociados a las reformas, en especial el denominado costo de transición, y por ello se efectuaron modificaciones teniendo en vista un esquema de contribución definida nocional o cuentas virtuales. Luego y, a partir de las primeras décadas del siglo XXI se sancionaron normas que permitieron que los servidores públicos constituyan también fondos cerrados.

---

[11] Arenas De Mesa, A. "Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina". Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, (CEPAL), 2019.

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

3. LOS RESULTADOS EN TRES DÉCADAS DE VIGENCIA DE LAS AFP

Las reformas estructurales (privatización de las pensiones) fueron presentadas como una solución para enfrentar el envejecimiento de la población y garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Es cierto que los sistemas de gestión estatal en muchos países presentaban fuertes desafíos, existencia de regímenes especiales con requisitos de acceso a las prestaciones y cálculo de las prestaciones que diferían de los de los regímenes generales, fragmentación de sistemas según territorialidad o actividad u oficio; informalidad laboral y registral, y baja cobertura, además de las insuficientes tasas de cotización. Claro está que esas problemáticas también podrían haberse abordado con reformas paramétricas, manteniendo los sistemas públicos de gestión estatal.

En ese punto, debemos indicar siguiendo a Mesa-Lago (2022) que ningún país democrático desarrollado o industrializado sustituyó su sistema público de pensiones por un sistema privado de cuentas individuales de capitalización plena[13]. Pero en los países en desarrollo la privatización se presentó como la solución frente a la problemática de la sustentabilidad y perdida de cobertura de los sistemas.

Cuando se introducen las reformas las expectativas fueran altas, y podríamos agregar en exceso; los países esperaban mejorar tanto sus sistemas de pensiones como sus resultados económicos generales. Se esperaba aumentaran las tasas de cobertura y los niveles de los montos de los beneficios abonados, la disminución de las desigualdades, la reducción de los costos administrativos a través de la competencia en el mercado, mejoras en la gobernanza de la gestión de las pensiones, y que los mercados de capitales profundizaran su apoyo a las nuevas inversiones y al crecimiento económico. Pero, sobre todo, la disminución del gasto público en pensiones era el objetivo más deseado.

Finalmente, cuarenta años después afirmamos que las reformas estructurales no produjeron los resultados esperados, ya que, i) los niveles de cobertura se estancaron o disminuyeron, ii) los montos de las prestaciones no aumentaron o decayeron, y iii) Las comisiones y costos administrativos se incrementaron, reduciendo por lo tanto el monto de los beneficios.

Por otra parte, el riesgo de fluctuaciones en los mercados financieros donde se invierten los fondos se trasladó a los afiliados, las desigualdades de género e ingresos no se resolvieron, y/o se agravaron. Pero lo más impactante en las cuentas públicas fueron los elevados costos de la transición que generaron fuertes presiones fiscales.

Los grupos económicos responsables de la gestión de los fondos y el sector de los seguros privados, que obtiene beneficios de los ahorros previsionales, avanzaron hacia la concentración, generando conflictos de intereses ya que el costo de los seguros era derivado a los propios afiliados aportantes como parte de las comisiones.[14]

3.1. La cobertura

En la privatización de los sistemas se sostenía que las cuentas individuales obligatorias mejorarían el cumplimiento y la voluntad de los trabajadores en afiliarse y cotizar, pero la realidad fue otra, no aumentó la cobertura de los sistemas, por el contrario, en la mayoría de los países se registró

[13] El sistema de pensiones de Suecia es el único caso de un país desarrollado con cuentas individuales como primer pilar: sin embargo, el sistema sigue siendo administrado públicamente, incluso aunque haya empresas privadas involucradas en la inversión de activos.

[14] "La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina". Citado.

una disminución en las tasas de cobertura de los regímenes contributivos, medida como la proporción de aportantes activos dentro de la fuerza de trabajo.

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

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

Se sostiene que los reformadores estructurales prometieron que la cobertura de la PEA aumentaría, mientras que no hubo promesa sobre la cobertura de adultos mayores (Mesa-Lago 2022), luego agrega que existe una sobreestimación de la cobertura de la PEA basada en los afiliados en el sistema privado versus la basada en cotizantes activos, así las respectivas coberturas en 2020 eran: 111% y 23% en El Salvador, 122% y 34% en México, 114% y 47% en Costa Rica, y 123% y 66% en Chile. Las estadísticas de la AIOS excluyen a los asegurados en el sistema o pilar público, así como a los asegurados en esquemas separados[15].

3.2. El monto de las prestaciones

Las reformas estructurales suponen un cambio de beneficios definidos a contribuciones definidas, y esa modificación afecto las tasas de sustitución de las prestaciones que abonan los sistemas. Los beneficios otorgados no cumplían en muchos casos, con las normas de la OIT[16], que prevén una tasa de reemplazo mínima de 40/45% de la remuneración de referencia. En Bolivia, luego de la reforma, la tasa de reemplazo alcanzó un 20% en promedio, del salario promedio ganado durante la vida activa. En Chile, la mediana de las tasas de reemplazo proyectadas es del 15%, y sólo del 3,8% para los aportantes de bajos ingresos (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, Comisión Bravo, 2015, pág. 88).

"El deterioro de los niveles de prestaciones dio lugar a un aumento de la pobreza en la vejez, lo que menoscaba el objetivo principal de los sistemas de pensiones, que es proporcionar una seguridad de ingresos adecuada durante la vejez." [17]

En 2015, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) compara las tasas de retorno (TR) brutas (sin el descuento del impuesto al ingreso sobre el salario de referencia) entre los sistemas de pensiones privados y los públicos: el promedio de los primeros es 39,8%, mientras que en el segundo es 64,7%, tanto el promedio como la TR en cinco sistemas privados está por debajo del referido 45% de OIT (Altamirano y otros, 2018). En Chile, la TR es 34% del salario promedio en los últimos 10 años; se proyecta un declive a 15% para 2025-2035 (CAPSP, 2015); en El Salvador el 59% de los

15 Mesa-Lago, C. (2022) citado

16 según lo establecido en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) 9 y en el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, 1967 (núm. 128) que prevén una tasa de reemplazo de al menos el 40 por ciento (Convenio núm. 102 de la OIT) o el 45 por ciento (Convenio núm. 128) 10 del salario de referencia después de 30 años de cotización o empleo (recuadro 2).

17 "La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina". Citado.

asegurados solo recibirá la devolución del saldo en su cuenta individual (Mesa-Lago y Rivera, 2020); en México, la TR promedio es 26% y el 64% no recibirá pensión (Ortiz y otros, 2018); en el Perú, la TR promedio es 39% y 60-65% no recibirá una pensión (Cruz-Saco y otros, 2018); y en la República Dominicana la TR promedio es 27% y los tres quintiles de ingreso inferior no recibirán pensión (Pichardo, Guerrero y Mesa-Lago, 2020). No solo estas TR son inferiores al 45 % mínimo de la OIT, sino que, además, entre el 27 % y el 65 % de las personas aseguradas en los cinco países considerados, no recibirá pensión.

En un estudio más reciente la OCDE (2021) calcula TR brutas "hipotéticas"11 para cuatro sistemas privados y dos sistemas públicos; la tasa se basa en el promedio de los ingresos: Chile tiene una TR de 31,2% (por debajo del promedio de 51,8% de todos los países miembros de la OCDE) 12, México 61,2% y Costa Rica—combinando los dos pilares—71,9%; los sistemas de beneficio definido tienen TR mayores: la Argentina 76,1% y el Brasil 88,4%. El desempeño negativo de los sistemas privados en la suficiencia de las pensiones ha generado protestas en varios de los países, particularmente en Chile, donde demostraciones públicas contra las AFP y la discusión sobre el diseño del sistema de pensiones se ha mantenido en el centro de la agenda pública[18].

3.3. Los elevados costos fiscales

El elevado costo que supone la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización individual generó enormes presiones fiscales, y en gran medida fue subestimado en los países que efectuaron los reformas.

Los gobiernos debieron reconocer el derecho a prestaciones o los derechos adquiridos de los aportantes al sistema público anterior, pero también, soportar la transferencia de cotizantes activos desde el sistema de reparto hacia el nuevo sistema privado, lo que generó, un déficit financiero en el sistema público, incrementando la carga tributaria en el corto plazo, ya que el reparto debía seguir cumpliendo con los pagos de las prestaciones en curso de pago del stock de beneficiarios del antiguo sistema.

Los elevados costos fiscales, provocaron que la mayoría de los gobiernos impusieran a las AFP la adquisición de títulos públicos o bonos del Estado, con los fondos administrados (de propiedad de los trabajadores aportantes), creando un círculo en el cual los beneficiarios resultaron las administradoras, que obtenían, altas tasas (en parte para los fondos mismos) y comisiones que percibían por su gestión. Una constante emisión de bonos del Estado para financiar los costos de transición de la privatización lo cual generó un círculo vicioso y costoso.

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

En Bolivia, los costos de transición reales de la reforma fueron 2,5 veces superiores a las proyecciones iniciales. El Banco Mundial los había estimado en un 0,2 % del PIB en 2040; pero luego proyectó que ascenderían a 1,7% más de 8 veces la estimación original. Mientras en la Argentina, la estimación inicial fue de un valor que oscilaría entre el 0,2% del PIB y un superávit del 0,2% del PIB; aunque luego el Banco Mundial estimó que la transición costaría el 3,6% del PIB, 18 veces la estimación original (Mesa-Lago, 2004).

La crisis fiscal creada a partir de la privatización de las pensiones resulto inaceptable para muchos gobiernos, ya que el principal motor de las reformas en todos los países había sido la

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

preocupación por los costos fiscales y la sostenibilidad financiera de los sistemas públicos. Frente a esas preocupaciones las reformas con privatización fueron presentadas y "promocionadas" como el remedio ante la futura e inevitable "crisis de la seguridad social", y se sostenía que las reformas podrían garantizar un financiamiento sostenible en el futuro para los sistemas pensionales.

En Chile, incluso treinta años después de la reforma, en 2010, los costos de transición representaban todavía el 4,7% del PIB (Mesa-Lago, 2014). En Argentina, después de la privatización el sistema público de pensiones mostraba un déficit anual del 3,3% del PIB en 2000, en tanto que las cotizaciones desviadas hacia el sistema privado representaban alrededor del 1,5% del PIB (Bertranou, 2018).

Por otra parte, además de los costos directos de transición, también surgieron otros costos adicionales por las medidas compensatorias que los gobiernos tuvieron que implementar para cubrir los bajos niveles de las prestaciones de los sistemas de capitalización.

Algunos países, adoptaron medidas garantizando un nivel mínimo de rendimiento de las inversiones de los fondos de pensiones para compensar las pérdidas financieras en tiempos de recesión económica. Los cotizantes deben soportar también los complementos a las pensiones para aumentar los bajos niveles de prestaciones jubilatorias que otorgaba el nuevo sistema.

3.4. Las comisiones y costos administrativos

Se ha indicado que una de las principales causas que explican las altas comisiones de las AFP, es la ausencia o escasa competencia entre ellas. Se sostiene que si funcionara la competencia se evidenciaría un número apreciable de traslados de las menos competitivas hacia las más competitivas. Pero el porcentaje anual de traspasos en relación con el número de afiliados disminuyó en todos los países entre el año de mayores traslados y 2019. En este año el porcentaje de los traslados oscilaba entre 0% (Bolivia, El Salvador y Panamá) y 1% en cinco países, entre 2% y 4% en dos países y 5% en Chile. Y por último en México donde existen diez AFORES, solo un 4% cambió de administradora[19].

El costo administrativo se evidencia alto y de en forma sostenida; dicho costo como porcentaje del salario se compone de la comisión neta que percibe la AFP por sus servicios y la prima por seguro de invalidez y muerte que adiciona la administradora y transfiere a una compañía de seguro comercial. En algunos casos, la administradora mantiene un vínculo con una compañía aliada por lo tanto tampoco aquí hay mucha competencia entre las empresas aseguradoras.

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

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

4. CAPITALIZACIÓN: REFORMAS Y REVERSIONES EN LA REGIÓN

Como se indicó, en las dos primeras décadas del siglo XXI, la discusión y las reformas que se sucedieron se centraron en la preocupación por el aumento de la cobertura. Los sistemas construidos en los distintos países presentaban problemas por la cantidad de personas que alcanzaban a cubrir, y las que realmente al finalizar su vida laboral tenían pensiones suficientes para atender sus necesidades básicas.

Por ello, se comenzaron a incorporar algunos elementos de tipo universal, con financiamiento directo del Estado y una resignificación del papel que el Estado tiene que cumplir en los sistemas de pensiones.

Al inicio de esta publicación indicamos que a partir de la reforma chilena (1981) y hasta 2014, treinta países el mundo concretaron reformas estructurales, privatizando total o parcialmente sus sistemas de pensiones públicas obligatorias, adoptando el modelo de capitalización en cuentas individuales gestionado por las AFP.

Luego y hasta el año 2018, quince países reformaron esos sistemas, revirtiendo total o parcialmente las reformas estructurales. Así, Bulgaria (2007), Argentina (2008), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia y Lituania (2009), Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), Federación de Rusia (2012), Kazajstán (2013), República Checa (2016) y Rumania (2017)[20].

La gran mayoría de estos países revirtieron la privatización luego de la crisis financiera mundial de 2007-2008, cuando las fallas del sistema de capitalización de gestión privada se hicieron evidentes y demandaron correcciones. Muchos gobiernos se mostraron preocupados por estos hechos y sopesaron las ventajas de volver a los regímenes públicos de reparto, con el fin de evitar los elevadísimos costos fiscales y en los que las obligaciones financieras futuras podrían ser calculadas con mayor certeza

En las primeras décadas del siglo XXI, se reformó en los sistemas de pensiones para aumentar la cobertura y cubrir a los excluidos en los sistemas contributivos, y los gestionados por la AFP bajo el modelo de capitalización individual no fueron la excepción, agregado en estos el objetivo de mejorar la suficiencia.

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

En la Argentina (2008) se sancionó una ley de eliminación de la capitalización individual y la vuelta a un sistema público de reparto único. En Uruguay (2008) se implementó una reforma paramétrica con un renovado rol público en el sistema.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, en 2010 se estatizó el sistema de capitalización individual, aumentando la participación del Estado y la solidaridad del sistema, y en los últimos

[20] La suma alcanza 18 países al agregar a Ecuador (2001), Nicaragua (2000), y Venezuela (1997), que sancionaron leyes de reformas estructurales con sistemas de capitalización, pero sin llegar a entrar en vigor fueron derogadas entre 2000 y 2005.

meses se dispuso el traspaso definitivo de la gestión de los fondos que continuaba a cargo de las dos AFP existentes, al Estado.

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

En la República Oriental del Uruguay (2018) se sancionó la ley de "los cincuentones", que autorizo el traspaso de la capitalización al sistema de reparto, de aquellos aportantes que no lograrían ahorrar los fondos necesarios para percibir a la edad mínima de acceso a la jubilación, una prestación suficiente.

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

Las reformas de la región aunque en forma preliminar y sujeto a algunos ejercicios de refinamiento del análisis a futuro, ofrece un conteo de impactos positivos en los principios -salvo los aspectos adversos en sostenibilidad financiera-actuarial-, como la transformación del sistema substitutivo a público o mixto en tres sistemas, y según destaca Mesa-Lago (2022), confirma que la mayor profundidad se encuentra en la Argentina (16 mejoras y cambio a sistema público), seguida del Estado Plurinacional de Bolivia (13 mejoras y cambio a sistema mixto, mantuvo hasta este año la administración de las cuentas individuales a cargo de las AFP, y recientemente la paso al Estado), Chile (15 mejoras y se transforma en un sistema "integrado"), México (11 mejoras y mantiene el sistema substitutivo) y El Salvador (8 mejoras y cambio a sistema mixto)[21].

Los avances respecto a los principios de cobertura, solidaridad social, igualdad de género y suficiencia, y las mejoras administrativas, deben ser confrontados con los problemas de sostenibilidad financiera-actuarial, y de ese ejercicio surgen algunas conclusiones preliminares. las re-reformas de la Argentina y de Bolivia han avanzado mucho en principios sociales-administrativos, pero a un alto costo, por lo cual sufren de muy baja sostenibilidad financiera-actuarial, lo que pone en peligro los avances logrados; la re-reforma chilena aunque no cambió la naturaleza del sistema también logró substanciales avances sociales y administrativos, fue más cautelosa respecto a la sostenibilidad, con un costo relativamente bajo comparado con los de Argentina y Bolivia; , a más de que ha hecho comprobaciones periódicas actuariales; la reforma de México no muestra aun evidencias de sus efectos en la sostenibilidad financiera-actuarial y no llevó a cabo un estudio actuarial; y por último, la re-reforma salvadoreña cambió la naturaleza del sistema pero es la que tiene menor impacto socio-administrativo y su sostenibilidad financiera-actuarial es precaria; no hizo un estudio actuarial previo pero el posterior demuestra las limitaciones de su sostenibilidad a mediano plazo.

5. DEL MODELO CONTRIBUTIVO A LA UNIVERSALIDAD

Las reformas en los inicios del siglo XXI, a diferencia de las implementadas en finales del siglo XX, se orientaron al objetivo de inclusión, expandiendo la cobertura de los sistemas más allá del colectivo de trabajadores registrados, y tradicionalmente cubiertos.

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

Los sistemas contributivos prevalecientes desde los seguros sociales hasta inicios del siglo actual habían dado lugar a la existencia de esquemas no contributivos en forma paralela, pero la tendencia observada en estas últimas décadas, resulto "inédita por su intensidad y la velocidad con la que se expandió. Entre los años 2000 y 2013 al menos 18 países de la región introdujeron reformas inclusivas, que buscaban ampliar la cobertura de los adultos mayores"[22]. Se soslayo la mirada sobre la suficiencia de las prestaciones percibidas para orientarse hacia los objetivos de cobertura e inclusión, prevaleciendo la incorporación de algún elemento universal o no contributivo, destinado esencialmente a reducir la pobreza en adultos mayores.

En algunos países se buscó el mejoramiento de la cobertura ampliando los alcances de programas ya existentes o flexibilizando el acceso a los mismos, en otros se desarrollaron nuevos programas o se reformaron los sistemas contributivos.

Bolivia, Brasil, Chile y Costa Rica habían adoptado algunas medidas ampliando la cobertura en las décadas de los ochenta y noventa, sin embargo, la mayoría de los países avanzó en el sentido indicado recién en las últimas décadas, en procesos intensos y muy dinámicos en cuanto a su implementación, con revisiones y ajustes de las medidas adoptadas buscando expandir aún más la cobertura.

En el periodo 2002-2004, se puede observar que se produjeron iniciativas de reformas de importancia en Argentina, Colombia, Costa Rica y México. Pero a partir de 2005, se concretaron la mayor cantidad de reformas, como el caso de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Panamá y Uruguay, que emprendieron reformas y acciones. Las modificaciones más recientes se dieron en Bolivia, Paraguay, Perú, y Trinidad y Tobago en 2010.

La denominada Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, que incluida además atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años residentes en el DF México, puede considerarse el programa pionero en transferencias a adultos mayores. En 2001 se implementó bajo una modalidad focalizada en zonas de alta y muy alta marginación, en 2003 se modifica con un criterio de universalidad al promulgarse por ley el derecho a la pensión alimentaria para mayores de 70 años residentes en el DF, y en 2008 se reduce la edad a 68 años. Pero a nivel federal, el actual programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM) sucede al Programa Pensión para Adultos Mayores, implementado en 2013, que, a su vez, fue el sucesor del paradigmático programa 70 y más, desarrollado a partir de 2007. El PBPAM busca garantizar el acceso a la protección social a la población adulta mayor de 68 años o más de edad y a la población indígena adulta mayor de 65 años o más de edad a través de una pensión no contributiva bimestral.

En Brasil, sin perjuicio de algunos programas focalizados en materia de pensiones sociales y no contributivas, el programa Bolsa Alimentação (2001-2003), significó la implementación de un programa federal de transferencias condicionadas con énfasis en nutrición, siguiendo el patrón de Bolsa Escola, otro programa de transferencias condicionadas, pero enfocado en educación. Ambos desaparecen en 2003 para pasar a formar parte del programa Bolsa Familia.

En algún caso (Costa Rica) las reformas implicaron la continuidad de un proceso ya iniciado en los noventa extendiendo los programas existentes, y en 2000, fue el pionero en la expansión de la cobertura del Régimen No Contributivo con la Ley de Protección al Trabajador. En otros, extensión de los sistemas contributivos como el caso de Argentina y Bolivia, en este último, la pensión no contributiva "Bonosol" (1997) fue antecedente del programa "Renta Dignidad", creado en 2008. En el

[22] Rofman, Rafael. Apella, Ignacio. "Mas allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América latina." Banco Mundial. Bs.As. 2013. p.9

año 2003, en Argentina se flexibilizaron las condiciones de acceso a las "Pensiones No Contributivas" por invalidez y vejez, y en 2004 las de acceso a las prestaciones contributivas con mecanismos de moratorias para el pago de aportes no efectuados.

La doctrina en el ámbito internacional se ocupó de la cuestión, en especial frente a esta última tendencia, que motivo el interés de analistas, autores e instituciones que prepararon informes para identificar los elementos principales de estas políticas y sus diferencias con los clásicos sistemas contributivos.

Los principales organismos internacionales también acompañaron estos cambios, así la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la Conferencia Internacional del Trabajo del 2001, había sostenido la necesidad de un nuevo consenso en esta materia. El Banco Mundial publicó un informe regional en cual se discutía la efectividad de los nuevos sistemas para responder a las demandas sociales, y retomó en forma institucional el debate en 2005, a través de la publicación "Old Age Income Support in the 21st Century", el cual sugiere la adopción de un esquema de cinco pilares, que en forma complementaria resulte en una cobertura universal[23]. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó su informe planteando que el objetivo central de la política debería ser la cobertura, en el marco de un "enfoque de derechos", donde el acceso a beneficios no debía vincularse a la existencia de contribuciones previas sino a la condición de ciudadanía (2006)[24].

La OIT, en una línea similar, planteó en 2011 el concepto de "Piso de Protección Social", por cual promovía la adopción de esquemas previsionales que, mediante una combinación de instrumentos, permitiesen desarrollar un modelo de cobertura universal, y con la Recomendación 202, comenzó a postular la noción de pisos nacionales de protección social (2011)[25]. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también contribuyó a este debate mediante una publicación, donde desarrolla un análisis del tema y se postula un esquema de cobertura universal con financiamiento tributario, complementado con esquemas contributivos con subsidios (2013)[26].

En nuestro país y en el ámbito del derecho no se ha dicho mucho, en realidad se han formulado algunas críticas a esta tendencia que en el sistema previsional se materializó con las moratorias previsionales que permitieron el acceso a jubilación a quienes incorporaron los años de aportes faltantes, con una afiliación extemporánea y el pago en cuotas de la deuda por aportes no efectuados, que permitía ese régimen de moratorias también denominado "compra de aportes" o de jubilación de ama de casa[27].

Respecto de la cobertura de los mayores adultos, podemos observar que el promedio ponderado de América Latina aumentó del 51,5% en 2000 al 76,2% en 2017. México y Venezuela con los mayores porcentajes de aumento y la importancia en cuanto a población, y otros tres países, en los cuales la cobertura aumentó de forma considerable, explican parte del incremento en la región son: la Argentina (del 62,7% al 92,5%), el Perú (del 26,5% al 48,8%) y Colombia (del 12,4% en 2003 al 45,7% en 2017)[28].

---

23 Holzmann, R y R. Hinz. "Old Age Income Support in the 21st Century", Banco Mundial, Washington. DC. 2005.

24 CEPAL "La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad, Informe para el trigésimo primer período de sesiones", CEPAL, Montevideo. 2006

25 OIT. "Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva". OIT, Ginebra.2011

26 BID "Mejores pensiones, Mejores trabajos: Hacia la cobertura Universal en América Latina y el Caribe". BID. Washington DC. 2013.

27 Ley 24.476, DNU 1454/05, y ley 26.970.

28 Arenas De Mesa, A. citado

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

6. TENDENCIAS RELEVADAS EN LAS RECIENTES REFORMAS

Del cuadro de las reformas reseñadas y del resumen de su impacto en los principios de la seguridad social se demuestra que, a comienzos de 2022, en América Latina no se mantenía vigente ningún *sistema privado puro*.

En Costa Rica, El Salvador, Panamá y el Uruguay subsisten variadas formas del *sistema mixto* que ha sido reformado para ampliarlo, reforzarlo y mejorarlo. En Costa Rica se aprobó una reforma paramétrica para mantener la sostenibilidad financiera del pilar público de reparto dentro de su sistema mixto.

La reforma de Chile incorporo elementos de solidaridad que mutaron el sistema sustitutivo original a uno calificado como *integrado*, en cuanto logra articular los aportes contributivos y con financiamiento público a través del Sistema de Pensiones Solidario, y en particular, a través del Aporte Previsional Solidario (Arenas de Mesa, 2019; CEPAL, 2018)

En Bolivia el esquema sustitutivo inicial, se ha reformulado como un sistema mixto, con un pilar de reparto y otro de capitalización que paso recientemente en 2024, a la gestión pública.

En Colombia, el proyecto de ley de reforma que se presentó en el parlamento, y transito durante 2023 para ser debatido, y proponía un sistema mixto, y adicionando un pilar cero o solidario que otorgaría beneficios mínimos a cargo del estado. Finalmente, se promulgo en el final del primer semestre de 2024, pasando del modelo paralelo de capitalización y reparto público (prima media), a uno de integración de ambos sistemas en un modelo mixto con bastantes similitudes al vigente en Uruguay. En Perú, con un sistema organizado también en un modelo dual o paralelo que incluye un sistema público, se están se analizan modificaciones que se inclinan hacia la modalidad mixta. En la República Dominicana, El Salvador y Panamá también se están considerando reformas que aún no alcanzan concreción.

El pasado 1° de mayo de 2024, se publicó el Decreto del Fondo de Pensiones para el Bienestar. Mediante esta reforma que modifica el sistema de pensiones vigente, y establece las bases normativas para la operatividad del Fondo de Pensiones para el Bienestar, el cual se financiará mediante la transferencia de recursos de Afores. El Fondo (DOF, 2024) brindará los recursos necesarios para que los trabajadores que alcancen los 65 años y cuya pensión sea igual o menor al salario mensual promedio cotizado en el 2023 en el IMSS considerando la inflación estimada del 2024, reciban un complemento económico a las obligaciones del Gobierno federal respecto a las pensiones para igualarlo al salario hasta el monto indicado. El objetivo principal de esta reforma es reducir la pobreza en la vejez, promover la igualdad ante los adultos mayores y fortalecer la economía de esta población.

En la actualidad, a 40 años del inicio de las privatizaciones previsionales en Chile, nueve países mantienen sus sistemas públicos de reparto sin capitalización privada: Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela[29]. Claro está que el relevamiento de los problemas que enfrentan los sistemas de gestión privada con capitalización no implica sostener que los sistemas públicos de reparto o Capitalización Parcial

[29] Haiti, también posee un sistema público de reparto para las pensiones.

Colectiva (en algunos sistemas públicos), en América Latina no enfrenten problemas, y algunos similares a los indicados para los sistemas privatizados[30].

Como se ha dicho, los procesos de reforma en las primeras décadas del presente siglo se orientaron a aumentar la inclusión expandiendo la cobertura de los sistemas más allá de trabajadores registrados.

Los sistemas contributivos vigentes en la primera mitad del siglo pasado, en esquemas de capitalización colectiva mutaron a sistema de reparto o de prima media o variantes similares en las décadas de los 50 y 60.

Luego la capitalización en los 90, y en el siglo XXI, se promovió un proceso intenso hacia el aumento de la cobertura, que resulto inédito por la velocidad y la intensidad de su expansión. En los primeros 15 años alrededor de 20 países de la región introdujeron reformas inclusivas, que buscaban ampliar la cobertura de los adultos mayores. Lo hicieron con relativo éxito ya que el promedio ponderado de la cobertura de América Latina aumentó del 51,5% en 2000 al 76,2% en 2017.

Como conclusión del proceso de reformas en la región podemos destacar algunas tendencias:

a) el incremento del rol del Estado y un declive del rol de las administradoras privadas (AFP);

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

c) las reformas de los sistemas públicos y privados, se caracterizaron por una nueva tendencia regional que avanza en la incorporación de algún componente universal en sistemas conformados como contributivos. Se han combinado respuestas con una fuerte presencia del Estado (contributiva y no contributiva).

7. BIBLIOGRAFÍA

AIOS (Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones) (2000 a 2021),

AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social) (2021), Prioridades para la Seguridad Social: Tendencias, Desafíos y Soluciones, Ginebra.

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

Arenas De Mesa, A. (2021), "Los sistemas de pensiones en América Latina: desafíos presentes y futuros para su reforma y sostenibilidad",

Arenas De Mesa, A, (2020), "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del Covid-19", Serie Macroeconomía del Desarrollo N°212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Arenas De Mesa, A. (2019), Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina, Libros de la CEPAL, Nº 159, (LC/PUB. 2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

[30] Garcia Rapp, J. (2019). "Consideraciones acerca de la reforma en jubilaciones y pensiones". Revista Temas de Derecho laboral y de la Seguridad Social, Erreius. Buenos Aires.

Barr, N. (2021), "¿Qué se ha aprendido sobre pensiones desde el año 2020?" en Reforma de los Sistemas de Pensiones, Lima, ONP.

Barr, N. y P. Diamond (2008), Reforming Pensions: Principles and Policy Choices, Oxford University Press.

Bertranou, F. (2021), "El futuro de la seguridad social en la pandemia: retrocesos, continuidades y oportunidades en una región persistentemente desigual", Revista de la Facultad de Derecho, pág. 1-25.

Bertranou, F., P. Casalí y O. Cetrángolo (2019), ¿A mitad del camino entre Bismark y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino, OIT Cono Sur.

Bertranou, F. y G. Montt (2022), Solidaridad y sistemas mixtos de pensiones: esclareciendo un debate consensual en Chile", Nota Técnica de la OIT,

Bertranou, F. y otros (2018), "Argentina", en I. Ortiz y otros, Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America, Ginebra, OIT, pág. 89-112.

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

Grushka, C. (2016), "Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050", Universidad de Buenos Aires, Technical Report.

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

García Rapp, J. (2020). Las reformas de los sistemas jubilatorios. Suplemento Seguridad Social, Eldial.com. Buenos Aires.

García Rapp, Jorge "El sistema de pensiones de adultos mayores en Argentina: una visión en el marco regional". Capítulo 5. Página 707. En "La protección de seguridad social a las personas mayores, retos para el siglo XXI". Editorial Bomarzo. 2022, Albacete. España.

García Rapp, Jorge. (2023). "Las AFJP, Reformas y reversiones en la región". En pag.515 en "Um seculo de historia Previdencia Social". Instituto Brasileiro de Direito Previdenciario. Editora ALTERIDADE. Curitiba. Brasil.

Giudice, S., Peluffo, y Otero, N. (2022). Los sistemas de pensiones en América latina. Aportes para el debate de los trabajadores. Montevideo. Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung. ISBN 978-9915-9431-7-6

Esping-Andersen, Gosta "Fundamentos sociales de las economías postindustriales", Barcelona, Ariel, 2000; Welfare States in Transition, Londres, Sage, 1996; Changing Classes. Stratification and Mobility in Postindustrial Societies, Londres, Sage, 1993

Melinsky, Pellegrini y Asoc. (2015), Estudios Matemáticos Actuariales del Sistema Integral de Pensiones en Bolivia, Buenos Aires, 15 de junio.

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

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

Mesa-Lago, C. (2018), "Reversing Pension Privatization in Bolivia", en Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America, I. Ortiz y otros, comps., Ginebra, OIT, Departamento de Protección Social, pág. 113-154.

Mesa-Lago, C. y F. Bertranou (2016), "Pensions Reforms in Chile and Social Security Principles, 1981-2015", International Social Security Review, 69: 1, pág. 25-45.

Mesa-Lago, C. y A. Bonadona (2021), "Los principios de la seguridad social y las promesas incumplidas por la capitalización individual en América Latina: comentarios sobre el sistema boliviano", La Paz, Friedrich Ebert Stiftung, noviembre.

Monereo Perez, Jose Luis. "Público y Privado en el sistema de pensiones". Editorial Tecnos SA. Madrid. España (1996)

Natanson, J. "Contra el 82 por ciento móvil". Le Monde Diplomatique. Febrero 2020. Nro.248

Nicoliello, Ariel. (2023) "El principio contributivo y su reforzamiento en la reforma previsional uruguaya". Pag.503 en "Um seculo de historia Previdencia Social". Instituto Brasileiro de Direito Previdenciario. Editora ALTERIDADE. Curitiba. Brasil.

OIT. (2019) La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina *(2000-2018)*. ESS ─ Documento de trabajo núm. 63. Departamento de Protección Social. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Primera edición 2019.

Rodriguez Azcúe, Alvaro. (2023) "Sistema Previsional Uruguayo. 127 años de Experiencia". Pag.485 en "Um seculo de historia Previdencia Social". Instituto Brasileiro de Direito Previdenciario. Editora ALTERIDADE. Curitiba. Brasil.

Rofman, R. (2021), Los regímenes previsionales de excepción en Argentina, Buenos Aires, CIPPEC Documento de Políticas Públicas # 230, mayo.